



N° 2950

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 8 juillet 2015.

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

en application de l'article 145 du Règlement

PAR LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA LÉGISLATION
ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE,

sur la **Polynésie française**

ET PRÉSENTÉ PAR

M. JEAN-JACQUES URVOAS
Président

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	9
PREMIÈRE PARTIE : PRENDRE LA PLEINE MESURE DE CE TERRITOIRE	13
I. LA PREMIÈRE DES CONTRAINTES : LA GÉOGRAPHIE	13
A. UN TERRITOIRE GRAND COMME L'EUROPE AU MILIEU D'UN OCÉAN	13
1. L'isolement du territoire	13
2. Une superficie gigantesque	14
3. Une myriade d'îles aux spécificités fortes	14
B. UNE POPULATION CONCENTRÉE ET DISPERSÉE	16
1. Une croissance démographique	17
2. Une concentration de la population à Tahiti et des phénomènes migratoires entre archipels	17
C. UN OBSTACLE PERMANENT À LA CONDUITE DES POLITIQUES PUBLIQUES	19
1. La charge des infrastructures	19
2. L'implantation des services publics	20
II. UNE ÉCONOMIE TRÈS AFFAIBLIE	20
A. L'OMBRE TOUJOURS PORTÉE DES ESSAIS NUCLÉAIRES	21
1. Quarante ans d'essais nucléaires.....	21
2. Un passé difficile à surmonter	21
B. DES SECTEURS FRAGILISÉS ET DÉPENDANTS	23
1. Une crise économique grave	23
2. Une économie dépendante des transferts publics	24
3. Une crise budgétaire	25

4. Le tourisme : un positionnement à réorienter pour faire face à la concurrence.....	27
5. L'activité perlière convalescente	28
6. Les autres secteurs	28
III. LES ENJEUX D'AUJOURD'HUI ET DE DEMAIN	30
A. LA SÉCURITÉ : LES CONSÉQUENCES DE LA DÉGRADATION DU NIVEAU DE VIE	30
1. Une zone police limitée et une zone gendarmerie grande comme l'Europe.....	30
a. La zone police.....	30
b. La zone gendarmerie.....	31
2. Les spécificités de la délinquance en Polynésie française	33
a. L'impact de la situation économique et sociale.....	33
b. Les atteintes volontaires à l'intégrité physique	33
c. Les atteintes aux biens	34
d. Les escroqueries et les infractions économiques et financières	35
e. Les infractions relevées par l'activité des services	35
f. L'insécurité routière	36
g. L'ordre public.....	36
h. Les infractions au droit et au séjour des étrangers.....	37
B. LA JUSTICE GARANTIE DANS SON INDÉPENDANCE	37
1. Un enjeu important : préserver la garantie de l'indépendance de la justice par l'État	37
2. Les spécificités de l'organisation judiciaire et son activité	38
3. Les questions abordées avec les autorités judiciaires	38
a. Les effets de la paupérisation de la population.....	38
b. Le contentieux foncier	39
c. L'inadaptation de certains pans du droit comme la procédure civile	39
d. La formation des cadres locaux	39
e. La durée de séjour des magistrats	39
f. La juridiction administrative.....	39
C. LES PRISONS : LA GESTION COURANTE D'UNE SURPOPULATION SANS ÉGALE	40
1. La surpopulation au centre pénitentiaire Faa'a Nuutania	40
2. La grande vétusté des locaux	41
3. Le formidable engagement des personnels et l'attitude notable des détenus pour préserver un climat apaisé.....	42
4. Le nouvel établissement de Papeari	43
5. Les carences dans le traitement des délinquants mineurs.....	44
6. L'absence de véritable prise en charge des pathologies psychiatriques	44

D. LA QUESTION FONCIÈRE : UN FREIN AU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ET SOCIAL.....	45
1. L'indivision, un frein au développement économique	45
2. La création du tribunal foncier.....	46
3. L'implantation du tribunal foncier.....	46
4. Des obstacles juridiques qui demeurent.....	47
E. L'ÉDUCATION : UNE GÉNÉRATION DE RETARD	48
1. Un système éducatif en grande difficulté.....	48
2. Un système qui échoue à résoudre les difficultés de l'éducation en Polynésie française	50
F. LA SANTÉ : UN SUJET D'INQUIÉTUDE.....	52
1. Le besoin de mieux définir la politique de santé	52
2. Une situation qui se dégrade	52
3. L'accès aux soins et la prévention	53
G. L'ESPACE MARITIME : UN NOUVEL HORIZON.....	54
1. La menace de submersion des îles basses.....	54
2. Comment tirer le meilleur parti des ressources maritimes ?.....	55
DEUXIÈME PARTIE : ÉCARTER TOUT GRAND SOIR STATUTAIRE..	59
I. UN STATUT QUI A BIEN VIEILLI	60
A. LA MARCHÉ VERS L'AUTONOMIE JUSQU'AU STATUT DE 1984	60
B. LES INSTITUTIONS DE LA POLYNÉSIE FRANÇAISE	61
1. Le président de la Polynésie française	62
2. Le gouvernement de la Polynésie française.....	62
3. L'assemblée de la Polynésie française.....	63
4. Le conseil économique, social et culturel.....	64
5. Une instabilité institutionnelle qui fut préjudiciable au Pays	65
C. LES COMPÉTENCES DE LA POLYNÉSIE FRANÇAISE	67
1. La répartition des compétences entre la Polynésie française et l'État	67
a. La compétence de droit commun de la Polynésie française.....	67
b. Les compétences de l'État.....	67
c. Les « compétences particulières » de la Polynésie française	69
d. La participation de la Polynésie française à l'exercice des compétences de l'État.....	71
2. Les lois du pays : instrument de la mise en œuvre des compétences propres	73
a. Des actes administratifs intervenant dans le domaine législatif	73
b. Des actes adoptés par l'assemblée de la Polynésie française.....	73
c. Des actes soumis à un régime contentieux particulier	74

3. L'exercice de ses compétences par la Polynésie française	78
D. LE REFUS DE LA FUITE EN AVANT STATUTAIRE	81
1. Les vaines tentations d'un nouveau débat institutionnel	81
2. Des Polynésiens plus préoccupés par le développement de leur pays.....	84
II. LES AJUSTEMENTS ENVISAGEABLES : UNE MODERNISATION SANS RÉVOLUTION	85
A. LES LIGNES DIRECTRICES.....	85
B. DES EXEMPLES D'AJUSTEMENT	87
1. La coopération entre l'État et le Pays	87
2. La répartition des compétences.....	88
3. Des précisions de rédaction	89
4. Le fonctionnement des institutions	90
TROISIÈME PARTIE : SOUTENIR LES COMMUNES ET FÉDÉRER LEUR ACTION	93
I. DES COLLECTIVITÉS ENCORE TROP FAIBLES	93
A. DES COLLECTIVITÉS JEUNES, DIVERSES MAIS SOUMISES SOUVENT À DES PROBLÉMATIQUES COMMUNES.....	93
B. LES COMMUNES ASSOCIÉES, UNE SPÉCIFICITÉ POLYNÉSIEUNE	95
C. DES MOYENS NETTEMENT INSUFFISANTS.....	96
II. UN CADRE JURIDIQUE À ADAPTER À DES CONTRAINTES LOCALES SI SINGULIÈRES	97
A. LES COMPÉTENCES DES COMMUNES ET L'ORDONNANCE DU 5 OCTOBRE 2007 ÉTENDANT L'APPLICATION DU CODE GÉNÉRAL DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	97
B. LA MISE EN ŒUVRE DIFFÉRÉE DES COMPÉTENCES EN MATIÈRE D'EAU, DE DÉCHETS ET D'ASSAINISSEMENT	99
III. L'ADÉQUATION NÉCESSAIRE DES MOYENS	104
A. LA DÉPENDANCE FINANCIÈRE DES COMMUNES	104
1. Des ressources fiscales très limitées,	104
2. La dépendance à l'égard de l'État.....	105
3. La dépendance à l'égard du Pays.....	105
4. Une réforme de la fiscalité communale à relancer.....	107
B. LES PERSONNELS COMMUNAUX.....	108
1. Des charges de personnel particulièrement lourdes.....	108
2. Le processus de titularisation des agents des communes et des groupements de communes	108
C. LA PERSPECTIVE DU CONTRAT DE PROJETS.....	111

IV. L'INTERCOMMUNALITÉ COMME CONDITION DU SUCCÈS	112
A. LE CADRE JURIDIQUE DE L'INTERCOMMUNALITÉ EN POLYNÉSIE.....	112
B. UNE INTERCOMMUNALITÉ À CONSTRUIRE.....	113
1. Un état des lieux de l'intercommunalité en Polynésie française	113
a. Les syndicats mixtes	113
b. Les syndicats de communes	114
c. Les communautés de communes	114
2. Les obstacles au développement d'une plus grande intégration intercommunale..	115
C. L'EXEMPLE STIMULANT DES MARQUISES.....	116
1. Ses structures et ses moyens	116
2. Les compétences de la CODIM.....	117
D. LA COMMUNAUTÉ DE COMMUNES DE HAVA'I AUX ÎLES SOUS-LE-VENT	120
1. Les structures et les compétences de la communauté de communes.....	120
2. Une extension du périmètre de la communauté de communes qui butte sur des considérations politiques.....	121
E. UNE VOLONTÉ D'ALLER DE L'AVANT : L'INITIATIVE DES TUAMOTU OUEST.....	121
1. Une initiative forte de six communes	121
2. Les objectifs de cette intercommunalité	122
CONCLUSION	124
TRAVAUX DE LA COMMISSION	125
ANNEXE N° 1 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR	133
ANNEXE N° 2 : PROGRAMME DU DÉPLACEMENT DU RAPPORTEUR EN POLYNÉSIE FRANÇAISE DU DIMANCHE 22 FÉVRIER AU MERCREDI 4 MARS 2015	137
ANNEXE N° 3 : CARTE DE LA POLYNÉSIE	141
ANNEXE N° 4 : LES INTERCOMMUNALITÉS EN POLYNÉSIE FRANÇAISE	143
ANNEXE N° 5 : POPULATION DES COMMUNES ET DES COMMUNES ASSOCIÉES DE LA POLYNÉSIE FRANÇAISE	147
ANNEXE 6 : TABLEAU RÉCAPITULATIF DES RECOURS EXERCÉS À L'ENCONTRE DES « LOIS DU PAYS »	152

MESDAMES, MESSIEURS,

La commission des Lois n'avait pas envoyé de mission en Polynésie française depuis 2003. Il s'agissait alors de préparer l'examen du projet de loi organique qui allait aboutir au statut de 2004 sous l'empire duquel la Polynésie française se trouve encore ⁽¹⁾.

Plus de dix ans après, il était temps de tenter d'établir un bilan de cette évolution répondant ainsi aux souhaits des parlementaires polynésiens et du président de la Polynésie française, notre ancien collègue de la commission des Lois, M. Édouard Fritch.

La Polynésie française est l'archipel des paradoxes. Ses atouts sont aussi ses handicaps.

Sa situation géographique au cœur de l'océan Pacifique, espace où se confrontent déjà les grandes puissances, lui confère un caractère stratégique mais fait peser sur elle un isolement que l'on mesure de manière si concrète lorsqu'on se rend sur place, après plusieurs heures d'avion.

Sa taille est considérable puisqu'elle est équivalente au territoire de l'Europe mais son éclatement en une myriade d'îles dispersées est un handicap si difficile à surmonter.

Son territoire maritime laisse espérer de formidables ressources pour demain mais est aussi lourd de menaces avec la montée des eaux que les Polynésiens craignent déjà dans les îles les plus basses.

Sa jeunesse est une incroyable richesse autant qu'un impressionnant défi à relever en termes d'emplois et de formation.

Son autonomie institutionnelle, enfin, lui offre une liberté sans prix mais lui impose aussi de très grandes responsabilités vis-à-vis de la population du pays.

Derrière la carte postale et la beauté sans égale des paysages de l'archipel, apparaissent des réalités moins chatoyantes et des enjeux bien plus profonds pour nos concitoyens polynésiens. Le développement économique, l'emploi, l'environnement, l'accès aux services publics de base, l'éducation, la santé, la

(1) Il s'agit de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française, accompagnée de la loi n° 2004-193 du 27 février 2004 complétant le statut d'autonomie de la Polynésie française.

sécurité sont des préoccupations pour les habitants de ces îles de l’océan Pacifique et pour leurs élus.

C’est à cette réalité que votre rapporteur a voulu se confronter illustrant une nouvelle fois que, sous cette législature, les outre-mer sont une compétence à laquelle la commission des Lois porte une attention soutenue.

C’est ainsi qu’une mission d’information a été consacrée en 2013 à la Nouvelle-Calédonie après un déplacement sur ce territoire⁽¹⁾. Ce travail est d’ailleurs aujourd’hui relayé par la mission d’information créée en 2014 à l’initiative de la Conférence des présidents sur l’avenir institutionnel de la Nouvelle-Calédonie, qui est présidé par un membre de notre Commission, M. Dominique Bussereau, et dont le rapporteur est l’auteur de ces lignes. Par ailleurs, MM. René Dosière et Daniel Gibbs ont signé un rapport d’information consacré à Saint-Martin⁽²⁾ il y a tout juste un an. C’est sans compter aussi les déplacements de plusieurs membres de la Commission, par exemple dans le cadre de travaux législatifs, comme M. Erwann Binet, en juin dernier, qui s’est rendu à Mayotte pour préparer son rapport sur le projet de loi relatif aux droits des étrangers en France⁽³⁾. Votre rapporteur s’est également déplacé en Guyane avec le ministre de l’Intérieur, alors M. Manuel Valls, en 2013, pour aborder les questions de sécurité⁽⁴⁾. L’objectif de notre Commission et de ses membres est bien de pouvoir évaluer la situation de chacune des départements et des collectivités d’outre-mer d’ici la fin de la législature.

Il était naturellement impensable de laisser la Polynésie française de côté, d’autant que les enjeux sont devant nous, et que ce déplacement sur le territoire l’aura confirmé. La vie politique de la Polynésie enregistre une mutation conséquente. Nous avons pu le mesurer concrètement à la commission des Lois avec l’engagement d’abord de notre ancien collègue Édouard Fritch qui est devenu l’an passé président de la Polynésie française, puis de Mme Maina Sage qui lui a succédé à l’Assemblée nationale et au sein de notre Commission. Les autres députés de ce territoire, MM. Jean-Paul Tuaiva et Jonas Tahuaitu, ne doivent évidemment pas être oubliés, qui participent activement à nos travaux lorsque les sujets que nous abordons touchent à leur archipel.

À l’invitation de celui qui était alors président de l’assemblée de la Polynésie française s’est ajoutée celle des maires qui se sont rendus en métropole à l’automne 2014 pour assister au congrès de l’Association des maires de France et ont souhaité rencontrer votre rapporteur pour le sensibiliser aux questions juridiques et pratiques auxquelles ils sont confrontés depuis que le code général

(1) *Rapport d’information n° 1411, 9 octobre 2013, de M. Jean-Jacques Urvoas, René Dosière et Dominique Bussereau.*

(2) *Rapport d’information n° 2128, 16 juillet 2014.*

(3) *Projet de loi n° 2183, déposé sur le bureau de l’Assemblée nationale le 23 juillet 2014.*

(4) *Voir la communication présentée sur ce sujet dans le compte rendu de la réunion de la commission des Lois du mercredi 13 mars 2013.*

des collectivités territoriales est applicable à leurs communes, après qu'a été prise l'ordonnance n° 2007-1434 du 5 octobre 2007.

C'est donc pour répondre à ces deux demandes que votre rapporteur s'est déplacé du 22 février au 4 mars 2015, avec la volonté d'aller à la rencontre des Polynésiens – élus, citoyens, personnalités du monde économique et social – et de prendre toute la mesure, d'abord physique, de ce territoire ainsi que de mieux saisir les enjeux auquel il doit faire face aujourd'hui.

Le présent rapport d'information est l'occasion de faire le point sur ces enjeux et la manière dont les Polynésiens peuvent agir pour surmonter les difficultés que connaît le pays, en particulier sur le plan économique, gravement touché qu'il a été par la crise intervenue à la fin des années 2000. C'est aussi un moyen de mieux cerner ce que peut être le rôle de l'État qui, même dans le cadre de l'autonomie de ce territoire, ne peut être un acteur passif. « L'État est de retour », avait d'ailleurs déclaré devant l'assemblée de la Polynésie française le 29 novembre 2013, M. Victorin Lurel, alors ministre des Outre-mer. C'est souhaitable. L'État accompagne la Polynésie française en particulier sur le plan financier comme c'est le cas à travers le contrat de projet qui vient d'être signé. Il a également pour charge de veiller au respect du droit et aux intérêts nationaux dans cette partie du monde. Mais l'État doit aussi être attentif aux normes qu'il édicte et qui sont applicables sur place, en particulier dans les communes. Ces normes doivent être adaptées aux spécificités polynésiennes – et elles sont nombreuses – sans pour autant « brader » les règles. Le Parlement et singulièrement la commission des Lois ont naturellement toute leur place dans ce travail afin de contrôler l'action de l'État et de légiférer en tenant compte des contraintes propres à la Polynésie française quand il s'agit de lui appliquer des lois nationales.

Lors de sa mission, votre rapporteur a observé avec intérêt une prise de conscience autour de l'idée que désormais était venu le temps de la responsabilité pour tous les acteurs.

C'est ce qui ressort clairement des échanges tant avec les élus qu'avec les citoyens rencontrés à cette occasion. La volonté d'aller de l'avant est manifeste tout comme celle de développer l'archipel et de faire progresser le niveau de vie des Polynésiens. Cela suppose que le droit soit perçu comme un outil en vue d'un tel progrès et non un but en soi ou, pire encore, comme un obstacle au développement. Cela nécessite aussi que les responsables publics fassent preuve d'une grande rigueur dans la gestion des politiques publiques et d'une parfaite exemplarité. Cette exigence s'impose à tous en Polynésie comme en métropole mais l'autonomie, lorsqu'elle est grande comme c'est le cas dans ce territoire, oblige plus encore qu'ailleurs.

De cette mission, on retirera donc beaucoup de motifs d'espoir mais aussi une forme de gravité tant les enjeux et les obstacles à surmonter demeurent conséquents. L'objet du présent rapport est de poser un jalon en présentant la

situation telle qu'elle apparaît aujourd'hui en Polynésie et de permettre à chacun, ici à l'Assemblée nationale mais aussi au-delà, de prendre la mesure de ce territoire extraordinaire et de l'avenir qui s'ouvre à lui.

*

* *

Le présent rapport est articulé autour de trois axes. Il s'agit tout d'abord de prendre la mesure du territoire de la Polynésie française et des enjeux auxquels ce pays est confronté (première partie). Puis sera examinée la question statutaire, votre rapporteur étant convaincu que l'idée d'un « grand soir » en la matière doit être écartée (deuxième partie). Enfin, votre rapporteur abordera la situation et le rôle des communes qui doivent constituer un relais essentiel des politiques publiques, menées principalement par le Pays mais aussi par l'État (troisième partie).

Avant d'aller plus avant, votre rapporteur désire remercier très vivement le président Édouard Fritch pour l'accueil qui lui a été réservé en Polynésie française ainsi que les députés de ce territoire et tous les élus qui, à l'image de M. Cyril Tetuanui, maire de Tumaraa, président du Syndicat pour la promotion des communes de la Polynésie française (SPCPF), ont fait preuve à son égard d'une disponibilité sans pareille.

Que soient aussi associés à ces remerciements le haut-commissaire de la République en Polynésie française, M. Lionel Beffre, ainsi que tous ses collaborateurs à Tahiti et dans les autres îles, qui ont démontré leur grande efficacité au service de l'État.

Enfin, votre rapporteur souhaite exprimer sa gratitude à tous les Polynésiens qu'il a croisés et qui n'ont pas fait mentir la réputation d'hospitalité et de gentillesse qui est la leur. Un souvenir, parmi tant d'autres : celui de ces enfants de Tikehau, île des Tuamotu au milieu de l'océan Pacifique, sous la pluie une fois n'est pas coutume, entonnant d'abord l'hymne polynésien, *Ia Ora O Tahiti Nui*, puis une émouvante *Marseillaise* au seuil de leur école, témoignant ainsi de leur attachement à leur territoire, à la France et à la République.

PREMIÈRE PARTIE : PRENDRE LA PLEINE MESURE DE CE TERRITOIRE

I. LA PREMIÈRE DES CONTRAINTES : LA GÉOGRAPHIE

Tous ceux qui découvrent la Polynésie française et qui parcourent les archipels qui la composent sont frappés par un fait : **la géographie décide ici de tout**. Par ses dimensions, par la dispersion et la diversité de ses îles, la Polynésie et ses habitants doivent composer avec une réalité incontournable qui constitue un obstacle permanent à la conduite efficace des politiques publiques.

A. UN TERRITOIRE GRAND COMME L'EUROPE AU MILIEU D'UN OCÉAN

1. L'isolement du territoire

Lorsque, après avoir parcouru 18 000 kilomètres, venant de métropole, on se rend pour la première fois en Polynésie, deux faits s'imposent immédiatement. Le premier est l'isolement de ce territoire au milieu de l'océan Pacifique ; le second est son éclatement géographique.

La Polynésie française se situe dans le Sud Pacifique au milieu d'un océan de plus de 165 millions de km². Ce territoire français est éloigné de plus de 4 000 kilomètres des États-Unis si l'on considère Hawaï et de 6 200 kilomètres si l'on se réfère à la côte californienne. À l'est, le Chili est éloigné de 7 500 kilomètres et à l'ouest la Nouvelle-Zélande se situe à près de 4 000 kilomètres de Tahiti, l'Australie étant distante de 5 700 kilomètres et le Japon de 8 000 kilomètres. À l'évocation de tels chiffres, on mesure tout d'abord la singularité de ce territoire où, au-delà de la beauté des lieux, la première impression, après plus de 20 heures d'avion, est celle d'un grand isolement.

De fait, on saisit aussi combien la présence française dans cet espace considérable qu'est le sud-est du Pacifique est importante d'un point de vue stratégique. Cela a été souligné par bon nombre des interlocuteurs de votre rapporteur, en particulier le commandant supérieur des forces armées en Polynésie française, le contre-amiral Morio de l'Isle. Engagée dans un partenariat très constructif avec les États-Unis mais aussi l'Australie, la Nouvelle-Zélande, le Pérou, le Chili ou même la Malaisie, la France est un pays qui compte dans cette partie du monde où elle est la seule puissance européenne à disposer d'une force maritime permanente et notable.

À cet isolement, au milieu de l’océan Pacifique, s’ajoute un éclatement du territoire polynésien sur une aire géographique considérable. Le mot « Polynésie » ⁽¹⁾ ne signifie-t-il pas d’ailleurs « îles nombreuses » en grec ?

2. Une superficie gigantesque

C’est un passage obligé auquel se livre la plupart des interlocuteurs : superposer la carte de la Polynésie française avec celle du continent européen et le résultat est en effet frappant. Composée des archipels des Îles-du-Vent, des Îles-sous-le-Vent ⁽²⁾, des Marquises, des Tuamotu-Gambier et des Australes, la Polynésie française couvre avec ses 118 îles une superficie émergée de 3 600 km² dispersée sur plus de 4 millions de km² ce qui correspond à l’étendue de l’Europe. Ainsi, en juxtaposant les deux cartes comme évoqué précédemment, les Îles-du-Vent et les Îles-sous-le-Vent se situeraient entre l’Île-de-France et la Normandie ; les Marquises entre la Norvège et les pays Baltes ; les Australes au Nord de l’Espagne ; les Tuamotu-Gambier s’étendraient entre la Belgique et la Roumanie.

La distance entre l’île de Rimatara dans les Australes et l’île de Hatutu dans les Marquises est par exemple de 2 000 kilomètres et celle entre Motu One dans les Îles-sous-le-Vent et Temoe dans les Gambier est de 2 250 kilomètres. Pour se rendre, comme votre rapporteur l’a fait, de Tahiti à Hiva Oa il faut plus de trois heures d’avion (ou trois jours de bateau) et certaines îles ne sont accessibles que par la mer comme celle de Rapa qu’on ne peut rejoindre qu’après plusieurs jours de navigation.

DISTANCE ENTRE TAHITI ET LES AUTRES ARCHIPELS

	Raiatea (Îles-sous-le- Vent)	Rangiroa (Tuamotu Ouest)	Rurutu (Australes)	Hiva Oa (Marquises)	Gambier
Tahiti	230 km	368 km	584 km	1 373 km	1 571 km

Source : Observatoire des communes de la Polynésie française, rapport 2014.

3. Une myriade d’îles aux spécificités fortes

Chaque archipel a une identité propre ainsi que votre rapporteur a pu l’observer en se rendant dans chacun d’entre eux, sauf malheureusement, faute de temps, dans celui des Australes, ce qu’il regrette.

Les Îles-du-Vent constituent le cœur géographique, démographique et économique de la Polynésie française. Composées de cinq îles de l’archipel de la

(1) La Polynésie regroupe l’ensemble des archipels situés dans un triangle formé par Hawaï au Nord, l’Île de Pâques à l’Est et la Nouvelle-Zélande à l’ouest et au centre duquel se trouverait la Polynésie française.

(2) Les Îles-du-Vent et les Îles-sous-le-Vent constituent ensemble l’archipel des Îles de la Société.

Société : Tahiti, Moorea, Maiao, Mehetia, qui sont des îles hautes⁽¹⁾, et de Tetiaroa qui est un atoll, elles représentent près de 75 % de la population polynésienne. Les îles de Tahiti et de Moorea, qui sont les plus importantes de cet ensemble, comptent une population de 204 000 habitants répartis dans treize communes, dont trois ont une population supérieure à 25 000 habitants.

Tahiti, île emblématique s'il en est, est la plus importante de Polynésie française. On y trouve la capitale du pays, Papeete, située sur la côte nord-ouest. L'île se compose de deux parties centrées sur des volcans éteints et reliées par un l'isthme de Taravao qui sépare la plus grande partie de l'île appelée Tahiti Nui (Grand Tahiti) de la plus petite Tahiti Iti (Petit Tahiti). Le tour de l'île de Tahiti représente environ de 120 km et son plus haut sommet, le mont Orohena, culmine à 2 241 mètres.

En face de Tahiti, à 17 kilomètres au nord-ouest, se trouve Moorea appelée aussi « l'île sœur » de Tahiti. Elle est la troisième île la plus visitée de Polynésie française après Tahiti et Bora-Bora.

Les **Îles-sous-le-Vent** sont composées de cinq îles hautes et de quatre atolls peu habités. Elles représentent le deuxième pôle de peuplement (avec près de 35 000 habitants) et de développement de la Polynésie française. On y trouve les îles de Raiatea et Tahaa – où votre rapporteur s'est rendu –, de Bora-Bora, surnommée « la perle du Pacifique », qu'on ne présente plus et qui connaît un très grand essor touristique, ainsi que les îles de Huahine et Maupiti.

Les **Tuamotu-Gambier** sont constitués en fait de deux archipels qui regroupent 17 communes, ainsi que 21 communes associées. Ces îles sont réparties sur une superficie maritime de plus de deux millions de km². Les atolls des Tuamotu sont des anneaux coralliens – des îles basses – particulièrement exposés aux tempêtes et aux fortes houles et doivent faire face à la question de la montée des eaux en raison du dérèglement climatique. Les 16 communes des Tuamotu et la commune des Gambier, qui, elle, est formée d'îles hautes, comptent une population de 17 000 personnes environ.

Les **Marquises** semblent constituer un monde un peu à part au sein de l'ensemble polynésien. Cet archipel est particulièrement isolé géographiquement. Nuku Hiva est ainsi distante de 1 400 kilomètres de Tahiti, de 2 500 kilomètres de Rarotonga dans les Îles Cook et de 3 600 kilomètres d'Hawaï.

Peuplées d'un peu moins de 10 000 habitants, les Marquises est un ensemble d'une dizaine d'îles volcaniques sans barrière corallienne. Six d'entre elles sont habitées. Le relief de ces îles hautes d'origine volcanique est très escarpé avec des sommets de plus de 1000 mètres d'altitude et un littoral constitué le plus généralement de falaises abruptes, de larges baies et de profondes vallées,

(1) Les îles hautes sont les îles de nature volcanique dont les sommets sont élevés. Elles se distinguent des îles basses, les atolls, dont l'altitude n'est que de quelques mètres au-dessus du niveau de la mer (voir le tableau ci-après).

l'accès à ces îles par la mer étant parfois difficile, comme votre rapporteur a pu le constater sur place.

On distingue deux groupes d'îles au sud-est et au nord-ouest. Le premier groupe est constitué de cinq îles, trois d'entre elles étant habitées (Tahuata, Hiva Oa et Fatu Hiva, votre rapporteur s'étant rendu dans ces deux dernières). Au nord-ouest, on trouve également cinq îles, trois d'entre elles étant, là encore, habitées : Nuku Hiva qui est le chef-lieu de l'archipel, Ua Pou et Ua Huka.

Enfin, l'archipel des **Australes** est situé au sud de la Polynésie française. Il comprend cinq îles habitées – Rimatara, Rurutu, Tubuai, Raivavae et Rapa – ainsi que deux groupes d'îlots inhabités : Marotiri et Maria. À l'exception des îlots Maria dont les caractéristiques sont celles d'un atoll, les Australes sont des îles hautes d'origine volcanique. L'archipel s'étend sur une longueur de 1000 kilomètres c'est-à-dire la distance entre Rimatara et Rapa. En raison de leur situation géographique, de part et d'autre du Tropique du Capricorne, les îles Australes bénéficient d'un climat plus frais que celui du reste de la Polynésie, avec une transition entre l'hiver et l'été plus marquée.

RÉPARTITION DES ÎLES HAUTES ET DES ÎLES BASSES EN POLYNÉSIE FRANÇAISE

Archipel	Îles hautes d'origine volcanique	Îles basses d'origine corallienne ou atolls	Total
Australes	6	1	7
Gambier	8	1	9
Marquises	11	1	12
Société (Îles-du-Vent et Îles-sous-le-Vent)	9	5	14
Tuamotu	0	76	76
Total	34	84	118

Source : direction de l'environnement de la Polynésie française

B. UNE POPULATION CONCENTRÉE ET DISPERSÉE

Ce n'est pas par goût des oxymores que votre rapporteur présente la population polynésienne comme étant à la fois concentrée et dispersée. Telle est bien la réalité. On constate en effet que les trois quarts des habitants du territoire vivent dans les îles de Tahiti et Moorea, créant une densité urbaine dans la principale île du territoire qui pose de véritables difficultés, ne serait-ce qu'en termes d'habitat ou de circulation et de transport.

En revanche, tout le reste de la population est bien disséminé dans des dizaines d'îles.

1. Une croissance démographique

Au dernier recensement de fin 2013, la Polynésie française comptait 270 212 habitants contre 259 596 en 2007 soit une hausse de 4 % en cinq ans ⁽¹⁾. Cette augmentation de la population est due à l'accroissement naturel qui reste stable (6,3 %) alors que le solde migratoire du territoire est négatif avec environ 1500 départs nets par an.

LES GRANDS INDICATEURS DE LA POPULATION ISSUS DE L'ÉTAT-CIVIL

	2013	2012	2011
Population de la Polynésie Française au 31/12	270 212	269 047	267 669
Naissances	4 200	4 295	4 375
Décès	1 434	1 359	1 242

Source : ISPF, État-civil, projections de populations

LES GRANDS INDICATEURS DE LA POPULATION ISSUS DES RECENSEMENTS

	2012	2007	2002
Lieu de naissance			
Proportion de personnes nées en Polynésie française	88,7 %	87,3 %	87,2 %
Proportion de personnes nées en métropole	8,3 %	9,3 %	9,5 %
Proportion de personnes nées à l'étranger ou DOM/TOM	3,0 %	3,4 %	3,3 %
Type de ménages			
Personnes vivant seules	14,5 %	13,2 %	
Familles monoparentales	8,1 %	7,5 %	
Couples avec ou sans enfants	52,9 %	54,1 %	
Autres (plusieurs familles, colocation, ...)	24,5 %	25,3 %	
Langue parlée en famille			
Le français	70,0 %	68,5 %	61,1 %
Une langue polynésienne	28,2 %	29,9 %	31,4 %

Source : ISP, État-civil, projections de populations

2. Une concentration de la population à Tahiti et des phénomènes migratoires entre archipels

La Polynésie française connaît une concentration de sa population dans les Îles-du-Vent, principalement à Tahiti et Moorea, puisque cet archipel regroupe 75 % de la population totale du territoire. Puis vient l'archipel des Îles-sous-le-Vent avec 13 % de la population, suivi des Tuamotu-Gambier avec 6,5 % (les Gambier ne représentant que 0,5 %), les Marquises avec 3,5 % et les Australes avec 2,5 %.

(1) Source : Institut de la statistique de Polynésie française.

RÉPARTITION DE LA POPULATION PAR ARCHIPEL

Archipels	Populations municipales 2012	Évolution 2007/2012 (%)	Évolution 2002/2007 (%)
Îles-du-Vent	200 714	3,1	5,9
Îles-sous-le-Vent	34 581	4,3	9,5
Îles Marquises	9 261	7,0	1,0
Îles Australes	6 820	8,2	-0,3
Îles Tuamotu- Gambier	16 831	-0,4	6,3
Polynésie française	268 207	3,3	5,9

Source : Insee - ISPF, Recensement de la population 2012

Comme cela vient d'être rappelé, Tahiti est l'île la plus grande de Polynésie et on y trouve les trois communes les plus peuplées : Faa'a avec 29 719 habitants ; Punaauia avec 27 622 habitants ; Papeete avec 25 563 habitants. La prédominance démographique de Tahiti est manifeste avec des phénomènes de concentration de population sur cette île qui contrastent avec le sort des autres îles très peu peuplées. On constate cependant des mouvements migratoires entre archipels assez importants surtout dans les classes d'âge les plus actives. Ainsi l'Institut de la statistique de la Polynésie française observait en 2012 que :

« Le nombre total de migrants, entrants et sortants, dans les Îles-du-Vent, représente 47 % de l'ensemble des migrants inter-archipels. La hausse de 11 % du nombre d'individus mobiles par rapport à la période intercensitaire précédente (2002-2007) s'explique, pour une large part, par les mouvements observés dans les Îles-du-Vent, mais aussi par l'attractivité relativement importante des archipels éloignés. Cette attractivité des archipels se ressent aussi dans la proportion de la population locale qui part moins nombreuse vers les Îles-du-Vent. Les taux d'entrée et de sortie varient considérablement d'un archipel à l'autre mais ne sont pas indépendants. L'archipel le plus attractif est aussi le plus quitté : flux d'entrées et de sorties sont importants aux Australes et aux Tuamotu-Gambier. [...] Entre 2007 et 2012, l'archipel des Tuamotu-Gambier est celui dont le taux d'arrivée pour 1 000 habitants est le plus élevé, suivi par les Australes puis les Marquises. À la différence de la période intercensitaire précédente, les arrivées sont supérieures aux départs, permettant à la migration interne de soutenir la croissance démographique. Ainsi, une nette opposition se dessine entre les Îles-du-Vent d'où partent plus de migrants qu'ils n'en arrivent, et les archipels plus éloignés où les arrivées sont au contraire nettement plus nombreuses que les départs. La situation des Îles-sous-le-Vent est intermédiaire, avec des soldes légèrement positifs. » ⁽¹⁾

Lors de son déplacement, il a été en effet indiqué à votre rapporteur que la situation économique conduisait de jeunes Polynésiens qui ne trouvaient pas

(1) Institut de la statistique de la Polynésie française, Les migrations inter archipels entre 2007 et 2012, mai 2014, p. 4-5.

d'emploi à Tahiti ou des personnes à la retraite à revenir, par exemple, dans les Îles australes où il est plus facile de vivre convenablement en bénéficiant de la solidarité familiale ou en puisant dans les ressources locales.

Mais cet éclatement de la population polynésienne entre les différents archipels est accentué par la répartition extrêmement diffuse entre les îles qui forment chacun de ces cinq archipels. Au cœur même des différentes îles, on est frappé par l'isolement de certaines communautés comme votre rapporteur a pu en faire le constat, par exemple sur les îles de Fatu Hiva ou de Hiva Oa ; des hameaux qui ne comptent que quelques dizaines d'habitants ne peuvent être rejoints qu'après de longs trajets sur des pistes à peine carrossables ou par la mer.

C. UN OBSTACLE PERMANENT À LA CONDUITE DES POLITIQUES PUBLIQUES

La dispersion territoriale de la Polynésie française est à l'évidence un obstacle à surmonter pour mener les politiques publiques auxquelles nos concitoyens polynésiens peuvent légitimement prétendre. Elle est coûteuse en argent et en temps. C'est certainement ce qui est le plus frappant lorsque l'on parcourt ce territoire et ce qui préoccupe constamment les élus.

1. La charge des infrastructures

Le coût des infrastructures est naturellement particulièrement lourd pour assurer à chaque île une desserte souvent aérienne, en tout cas maritime. On compte ainsi 56 pistes d'atterrissage en Polynésie française pour 118 îles dont 80 habitées. Dans quel autre territoire français pourrait-on en trouver autant ?

Votre rapporteur a pu le vérifier concrètement aux Marquises lorsqu'il s'est agi de se rendre de l'île de Hiva Oa à celle de Fatu Hiva par bateau. Il a emprunté le cargo qui, avec un autre bâtiment, relie ces îles – l'Aranui – et fait office de véritable cordon ombilical permettant l'acheminement des marchandises vers les populations. Il est d'ailleurs heureux que puisse exister un tel bâtiment qui sera bientôt remplacé par un navire plus moderne, l'Aranui V, car il permet de ravitailler ces îles plusieurs fois par an mais aussi – puisqu'il s'agit d'un cargo mixte – de transporter des touristes qui viennent visiter les Marquises, offrant à l'artisanat local quelques débouchés économiques.

En dehors même des conditions d'accès aux différentes îles, les travaux d'infrastructures sont complexes à mener. Chaque kilomètre de route, chaque ponton, chaque piste aérienne représente des investissements considérables que les communes ne peuvent assumer seules et que le territoire ne peut intégralement et massivement financer. Des questions concrètes se posent pour chaque projet comme les conditions d'acheminement des matériaux, la sélection des entreprises en mesure d'exécuter des travaux parfois dans des conditions difficiles, les conditions climatiques qui imposent des normes particulières de construction...

2. L'implantation des services publics

L'implantation des services publics dans cet ensemble dispersé pose des difficultés évidentes. Si pour ce qui concerne l'enseignement primaire, des écoles sont présentes partout avec souvent des classes uniques dans les îles les plus isolées, l'accès au collège et plus encore au lycée est tout sauf simple ce qui conduit à des phénomènes de déscolarisation précoce. Les enfants des archipels doivent se rendre à Tahiti pour poursuivre leur scolarité dans l'enseignement secondaire et quitter ainsi très jeunes leur famille. Ils sont accueillis en internat ou placés dans des familles qui leur sont plus ou moins liées. À ce sujet, on a décrit à votre rapporteur des situations parfois difficiles, avec des enfants délaissés, notamment le week-end, l'internat fermant alors ses portes.

L'accès aux soins est naturellement un autre sujet de préoccupation. S'il existe un maillage du territoire avec un réseau de centres de soins, d'infirmier et de postes de secours, organisé selon la taille de la population dans les îles, on constate par exemple un manque de médecins généralistes. On a aussi plusieurs fois cité à votre rapporteur le cas des femmes enceintes qui, aux Marquises, doivent endurer plusieurs heures de transport dans des bateaux qui n'ont rien de confortables pour se faire examiner par une sage-femme ou un médecin pratiquant sur une autre île. Les évacuations sanitaires sont nombreuses vers Tahiti voire vers la Nouvelle-Zélande pour les cas les plus graves.

En réalité c'est l'organisation de tous les services publics qui doit s'adapter à cette contrainte structurelle. Ainsi votre rapporteur a pu échanger avec des gendarmes qui, à Hiva Oa aux Marquises ou à Rangiroa aux Tuamotu, sont contraints d'endosser, en sus de leur mission première, les responsabilités de notaires ou d'inspecteurs du permis de conduire.

Si la structure très singulière du territoire polynésien pèse sur l'organisation des services publics, elle n'est évidemment pas sans conséquence sur l'économie du pays qui est restée en récession plusieurs années durant, depuis les années 2000.

II. UNE ÉCONOMIE TRÈS AFFAIBLIE

La Polynésie française connaît une situation économique particulièrement difficile depuis plusieurs années. Tous les secteurs sont touchés. Le chômage atteint des taux extrêmement élevés ce qui touche d'autant plus la société qu'il n'existe pas sur le territoire de véritables amortisseurs sociaux comme en métropole.

La fin des essais nucléaires, qui a conduit à un bouleversement économique de la Polynésie française, est encore bien présente dans les esprits même si heureusement elle commence à s'estomper. De leur côté, les secteurs économiques emblématiques de l'activité en Polynésie, que ce soit la production de perles ou le tourisme, n'ont pas pris le relais comme on aurait pu l'espérer et

sont même fragilisés depuis plusieurs années. Les voies d'un sursaut économique sont étroites et imposent une mobilisation plus intense encore de tous les acteurs.

A. L'OMBRE TOUJOURS PORTÉE DES ESSAIS NUCLÉAIRES

Au cours de son déplacement, votre rapporteur a observé que la question des essais nucléaires revenait dans les débats, moins comme un sujet d'actualité, que comme une forme de « traumatisme » qui affecte encore aujourd'hui la société polynésienne.

1. Quarante ans d'essais nucléaires

Le dernier essai nucléaire français a eu lieu à Fangataufa le 27 janvier 1996, après une dernière campagne d'essais décidée en 1995 par le Président Chirac et qui suscita en Polynésie des émeutes qui demeurent dans les mémoires. Deux jours après ce dernier essai, le président de la République annonçait la fin des expérimentations nucléaires françaises, atmosphériques comme aériennes, ce qui a permis à la France d'adhérer au traité d'interdiction complète des essais nucléaires, le 24 septembre 1996, et de le ratifier en avril 1998. Notre pays a par ailleurs adhéré la même année au traité pour une zone exempte d'armes nucléaires dans le Pacifique Sud, signé à Rarotonga, le 6 août 1985.

La fin de ces essais, il y a presque vingt ans, fermait la parenthèse d'une histoire engagée quarante ans plus tôt lorsque, l'Algérie étant devenue indépendante et les essais dans le Sahara n'étant plus possibles, il fut décidé par le général De Gaulle de procéder à ces expérimentations sur les sites de Mururoa et Fangataufa dans l'archipel des Tuamotu. À partir de 1966, la France y a procédé à 41 tirs atmosphériques, à partir du Centre d'expérimentation de la Polynésie (CEP). L'atoll de Hao servait, pour sa part, de base logistique pour le fret aérien, le centre de décontamination des aéronefs et des personnels, ainsi que des laboratoires. Le dispositif militaire était complété en mer par des bâtiments militaires en charge de missions de surveillance et d'observation météorologique ⁽¹⁾.

2. Un passé difficile à surmonter

Parce qu'il ne s'agissait pas de l'objet de la mission de votre rapporteur, il a été peu question, lors de son déplacement, des conséquences de ces essais sur la santé des personnes et sur l'environnement ; néanmoins, la question est toujours présente dans les esprits ou en tout cas dans certains discours, en dépit du vote de la loi n° 2010-2 du 5 janvier 2010 relative à la reconnaissance et à l'indemnisation des victimes des essais nucléaires français. On sent comme une ombre

(1) Sur ce point, voir le rapport de M. Patrice Calmégane, au nom de la commission de la Défense nationale et des forces armées, sur le projet de loi relatif à la reconnaissance et à l'indemnisation des victimes des essais nucléaires français, n° 1768, 17 juin 2009.

perpétuellement portée par le CEP et ses activités et on peut comprendre qu'on n'évacue pas ainsi aisément ce moment de l'histoire de la Polynésie.

Il est vrai qu'au-delà des questions sanitaires et environnementales, les essais nucléaires ont eu de lourdes répercussions sur l'économie et la société polynésiennes.

Avant le milieu des années soixante, l'économie de la Polynésie française était caractérisée par l'exportation de quelques biens primaires mais surtout par une très importante production vivrière. Il s'agissait d'une économie peu développée avec un PIB par habitant particulièrement faible.

L'ouverture du CEP a conduit à des transferts publics massifs en provenance de métropole et l'économie polynésienne a alors brusquement pris les allures d'une économie de rente. Le PIB par habitant a connu une très forte croissance à partir du milieu des années soixante en raison de ces transferts. En 1966, on observait que les dépenses du CEP représentaient, à elles seules, 76 % du PIB de la Polynésie française⁽¹⁾. Même si ce taux s'atténua pour atteindre un peu plus de 20 % dans les années quatre-vingt-dix, l'injection de ces fonds publics et l'augmentation considérable de la fonction publique sur place ont conduit à un effet de substitution : les activités traditionnelles comme la fabrication du coprah – tiré de la noix de coco –, la production de nacre, de vanille, de café ou de phosphate, se sont effondrées. On a alors assisté aussi à une mutation profonde de la société polynésienne avec des mouvements migratoires des archipels vers Tahiti et l'ouverture à la société de consommation. La prépondérance du secteur tertiaire s'est peu à peu imposée avec la généralisation du statut de salarié.

Plusieurs interlocuteurs de votre rapporteur ont insisté sur les bouleversements sociaux qui avaient été ainsi induits par la présence du CEP. Or, aujourd'hui, après la disparation de cette activité et en dépit des efforts de l'État pour organiser l'après-CEP et en amortir les effets, la société polynésienne doit faire face à ces mutations sans pouvoir s'appuyer sur des secteurs économiques capables de prendre véritablement le relais.

Ce sujet est aussi factuellement l'objet du débat politique. Ce fut ainsi le cas le 24 novembre 2014, lorsque le président de l'assemblée de Polynésie déposa, grâce à « l'expertise » de M. Gaston Flosse⁽²⁾, une résolution réclamant à l'État des indemnités en réparation du préjudice causé par les essais nucléaires et l'indisponibilité des atolls pour le Pays. Ce projet fut adopté grâce à une alliance de circonstance réunissant un partie du groupe majoritaire Tahoera'a Huiraatira et le groupe indépendantiste UPLD de M. Oscar Temaru, d'autant plus surprenante qu'elle était inspirée par une approche contraire à des engagements antérieurs et une vision dépassée des relations de la Polynésie française avec l'État. Il ne faut cependant pas exagérer l'importance de cette initiative qui fut combattue par le

(1) Voir Bernard Poirine, « L'économie de « l'après-CEP » : forces et faiblesses », *Hermès*, 32-33 (2002/1), 2002, p. 317-333.

(2) Cf. *Libération* du 28 novembre 2014.

président de la Polynésie française, d'autant qu'elle est, par ailleurs, contestable sur le plan juridique puisque les atolls concernés sont des dépendances classées dans le domaine public terrestre de l'État, par principe, inaliénable et imprescriptible.

B. DES SECTEURS FRAGILISÉS ET DÉPENDANTS

1. Une crise économique grave

L'année 2009 a marqué l'entrée en récession de l'économie de la Polynésie française, après une année de stagnation en 2008. Le taux de croissance réelle a été de - 4,2 % en 2009, - 2,5 % en 2010, - 3 % en 2011.

Selon l'Institut de la statistique de Polynésie française (ISPF), le taux de chômage a bondi de plus de 12 points en cinq ans, passant de 11,7 %, en 2007 à 21,8 % en 2012.

Cette évolution négative résulte, outre de l'installation durable de la crise, des difficultés à mesurer précisément le taux d'activité de la population en raison de l'absence de dispositif d'assurance chômage en Polynésie française.

Les derniers chiffres qui datent de la fin de l'année 2009 révèlent que 19,7 % des ménages (27,6 % de la population) vivent en dessous du seuil de pauvreté monétaire relatif dans les seules Îles-du-Vent.

En 2012, le PIB/habitant de la Polynésie était de 15 805 euros contre 31 420 euros en France métropolitaine. L'indice de Gini⁽¹⁾ de la Polynésie française (0,40), mesurant les inégalités monétaires, est équivalent à celui des États-Unis et bien supérieur à celui de la France (0,29).

Selon une étude de l'Agence française de développement (AFD), la Polynésie française se place au dernier rang de l'outre-mer français en termes d'indice de développement humain (IDH), indicateur qui prend en compte la santé et la longévité, le niveau d'éducation et le niveau de vie. L'écart d'IDH entre la métropole et la Polynésie française est de 17 % alors qu'il n'est que de 12 % pour les autres départements et collectivités d'outre-mer.

La Polynésie française est surtout pénalisée par ses performances sociales limitées, notamment le niveau d'éducation qui est le plus bas parmi les départements et collectivités d'outre-mer comme on l'a vu précédemment.

(1) Selon l'INSEE, l'indice (ou coefficient) de Gini est un indicateur synthétique d'inégalités de salaires (de revenus, de niveaux de vie...). Il varie entre 0 et 1. Il est égal à 0 dans une situation d'égalité parfaite où tous les salaires, les revenus, les niveaux de vie... seraient égaux. A l'autre extrême, il est égal à 1 dans une situation la plus inégalitaire possible, celle où tous les salaires (les revenus, les niveaux de vie...) sauf un seraient nuls. Entre 0 et 1, l'inégalité est d'autant plus forte que l'indice de Gini est élevé.

L'absence d'amortisseurs sociaux – le chômage n'est pas indemnisé – conduit à des phénomènes de paupérisation très préoccupants. On peut toujours s'en tenir à cette image d'Épinal selon laquelle « la misère serait moins pénible au soleil », comme on l'entend parfois. Cela reste à démontrer et, en tout état de cause, cette situation n'est aucunement acceptable surtout lorsqu'on voit que les premières victimes en sont les enfants, livrés à eux-mêmes, déscolarisés, voire abandonnés d'après ce qui a été souvent rapporté lors de cette mission, ainsi que les femmes, comme malheureusement c'est trop souvent le cas dans de telles circonstances.

2. Une économie dépendante des transferts publics

Après la fermeture du CEP en 1996, des mécanismes de compensation financière ont permis un accompagnement de l'économie locale, avec l'objectif affiché de développer les conditions d'un développement économique endogène.

En 2013, selon le rapport de l'Institut d'émission d'outre-mer (IEOM), le secteur tertiaire est le pilier de l'emploi en Polynésie française. Les services mobilisent 67 % des effectifs salariés dont la moitié travaille dans le secteur marchand.

Toutefois, le rôle du secteur public et notamment de l'État reste prépondérant dans le tissu économique polynésien. Un tiers de la population active en Polynésie française travaille dans le secteur public :

- 10 500 agents dans la fonction publique d'État ;
- 7 000 dans les services du Pays ;
- 4 500 dans les communes.

En 2013, les dépenses de l'État en Polynésie française se sont établies à 1,480 milliard d'euros (176,6 milliards de FCFP), en hausse de 1,59 % par rapport à 2012, et ont représenté un peu plus d'un tiers du PIB polynésien. Ce chiffre n'intègre pas les dépenses liées aux différents dispositifs de défiscalisation.

L'État, perçu comme un pilier de stabilité au niveau local, travaille dans la continuité d'un partenariat financier rénové et mieux contrôlé. À ce titre, une réforme de la dotation globale de développement économique (DGDE) a été adoptée en 2010 pour permettre une meilleure lisibilité de l'emploi par le gouvernement polynésien des sommes versées par l'État. Elle atteint un montant global de 148,1 millions d'euros en 2014 (17,67 milliards de FCFP).

Naturellement, le contrat de projet signé entre l'État et le Pays pour la période 2015–2020, en mars dernier, joue un rôle essentiel. Plaçant la croissance économique et l'emploi au cœur de son action, il s'organise en deux volets : 38 milliards de FCFP seront consacrés au financement de projets relevant des

compétences de la Polynésie française ; 12 milliards de FCFP le seront au financement des projets d'investissements communaux.

3. Une crise budgétaire

La consommation des ménages demeure atone ce phénomène ayant un impact direct sur les comptes de la collectivité dont le système fiscal repose essentiellement sur les impôts indirects comme la TVA.

De fait, la situation financière de la Polynésie française a connu ces dernières années une nette et rapide dégradation, accentuée par la crise, révélant ainsi les faiblesses structurelles de son économie.

L'ensemble des observateurs, que ce soit l'inspection des finances ou la Cour des comptes⁽¹⁾ s'accordent sur le fait que la collectivité doit au plus vite mettre en œuvre un important processus de restructuration financière et administrative. C'était l'objectif du pacte de relance économique entre l'État et le gouvernement local, avec notamment le renouvellement du contrat de projet pour 2015-2020.

La situation comptable de la Polynésie française fait apparaître un accroissement de l'endettement de + 34,6 % (197 millions d'euros) entre 2004 et 2014. Sa trésorerie était toutefois restée en équilibre dans le budget de 2014, notamment grâce à une avance de 41,9 millions d'euros à crédit consentie par l'État à la fin de l'année 2013.

Face à ces difficultés financières, la volonté politique de l'État, qui a décidé en 2015 de participer à nouveau au financement du Régime de solidarité territorial (RST), est saluée par votre rapporteur qui y voit la démonstration évidente de la détermination de l'État à accompagner le redressement de la Polynésie française et la qualité des relations qui se sont établies avec le gouvernement de M. Édouard Fritch.

(1) *Rapport public annuel de la Cour des comptes 2009 (voir les observations relatives à la gestion des fonds publics par la Polynésie française). En 2010, a été remis le rapport de la mission d'assistance à la Polynésie française conduite par Mme Anne Bolliet, inspectrice générale des finances. Dans ce rapport qui présentait des recommandations pour revenir à l'équilibre des finances publiques, il est estimé que : « la Polynésie n'a plus les moyens de vivre au-dessus de ses moyens ». Elle pointait notamment la disproportion des dépenses de fonctionnement du Pays. Ce rapport est consultable sur le site de la Documentation française.*

Le régime de solidarité territorial (RST)

Le régime de solidarité de la Polynésie française, devenue Régime de solidarité territorial (RST), a été créé en 1994, parallèlement à la mise en place de la Protection sociale généralisée (PSG) structurée en trois régimes autonomes dont le RST. Ce régime permet de couvrir les personnes qui ne peuvent l'être par les deux autres régimes, celui des salariés et celui des non-salariés.

Avec la crise économique, le nombre de ressortissants du RST s'est accru. Il a atteint 80 000 personnes en 2014 soit 27,9 % de la population couverte par la PSG. Dès l'origine, l'État a participé au financement de ce régime par le versement d'une subvention. Ce versement a fait l'objet de conventions successives, en 1993 et en 1999. Cette seconde convention est arrivée à son terme en 2004 et a été prorogée par avenants jusqu'en 2007.

Depuis 2008, l'aide financière de l'État a cessé. Les dépenses de ce régime ont continué leur progression. Elles s'élevaient à près de 27 milliards FCFP (228 millions d'euros) fins 2014. Le RST accusait un déficit cumulé de 4 021 milliards FCFP (33,7 millions d'euros).

Une mission d'appui sur le système de santé et de solidarité polynésien, a conclu à une série de recommandations de nature fiscale, budgétaire et organisationnelle afin de redresser les comptes sociaux de la Polynésie et de pérenniser le seul amortisseur social dont dispose le Pays.

Une nouvelle convention a été signée le 16 avril 2015 par le Premier ministre, M. Manuel Valls, et le président de la Polynésie française, M. Edouard Fritch. L'État s'est engagé à attribuer une dotation annuelle de 12 millions d'euros pour les années 2015, 2016 et 2017. Il a annulé la dette de Polynésie française envers les établissements publics de santé relevant de l'Assistance publique – Hôpitaux de Paris. L'État s'est engagé aussi à aligner le tarif de soins appliqué aux assurés sociaux de Polynésie française hospitalisés dans des établissements de santé métropolitains, sur le tarif appliqué aux assurés sociaux métropolitains. Parallèlement, la Polynésie française s'est engagée à une série de réformes pour redresser les comptes du régime.

Source : convention du 16 avril 2015

Le budget de 2015 (1,1 milliard d'euros) prévoit à cet effet près de 58 millions d'euros d'emprunts nouveaux, portant ainsi la dette prévisionnelle de la collectivité à 700 millions d'euros.

Les moyens engagés par les autorités polynésiennes visent à lutter contre la crise économique qui a touché directement le Pays et qui semblait s'être inscrite dans la durée. Leur efficacité dépend néanmoins des perspectives de reprise de la croissance et de l'emprise du marché international au plan local.

Les communes et leurs établissements sont également concernés par ce mouvement de rationalisation compte tenu de la raréfaction de leurs ressources fiscales et de transfert, combiné à l'élargissement de leurs missions. Une réforme de la fiscalité locale est à nouveau mise à l'étude par la Polynésie française, avec la collaboration des services de l'État.

4. Le tourisme : un positionnement à réorienter pour faire face à la concurrence

Le tourisme ⁽¹⁾, première ressource propre de la Polynésie, qui représente près de 7,7 % du PIB (2011) et 16 % du total des emplois (2013), a été particulièrement touché par la crise.

En cumul depuis le mois de janvier 2014, la Polynésie française a accueilli 165 433 touristes, soit 9,9 % de hausse par rapport à la même période en 2013. Si les chiffres actuels restent en dessous de ceux de 2003 (212 767 touristes) ils reviennent à la hausse, confortant malgré tout, les secteurs du transport aérien et de l'hôtellerie internationale.

Cette reprise n'aura toutefois pas empêché la fermeture, entre autres, de l'hôtel Sofitel de Tahiti en 2012, l'un des fleurons de l'île depuis plus de quarante ans. Sur ce point, le gouvernement polynésien envisage un réaménagement de l'ensemble d'un site appelé Mahana Beach en vue d'une diversification des activités d'hébergement et de loisirs, complétant ainsi la résidence éco-hôtelière *The Brando* inaugurée en août 2014 sur l'atoll de Tetiaroa.

Au-delà de la crise conjoncturelle, la Polynésie française est toujours concurrencée par d'autres destinations qui présentent des atouts similaires à moindre coût (îles Hawaïi, Fidji, Caraïbes, Maurice, Seychelles, La Réunion, Antilles françaises...). Le succès touristique de certaines de ces destinations, notamment celles de la région du Pacifique (+ 6 % par an), contraste en effet avec la désaffection vis-à-vis de la Polynésie française.

Ce constat pose donc la question du positionnement du secteur touristique polynésien.

Votre rapporteur a pu observer que la perte de vitesse face à la concurrence, en particulier régionale, préoccupait beaucoup les investisseurs et les élus. Il est salutaire que soient engagés des projets mobilisateurs comme le classement par l'Unesco des Marquises ou du magnifique site de Taputapuatea ⁽²⁾ sur l'île de Raiatea dans l'archipel des Îles-sous-le-Vent, sur lequel votre rapporteur a pu se rendre. Mais il faut surtout remettre à niveau une offre hôtelière qui a vieilli et surmonter des handicaps structurels comme l'éloignement, le coût des transports, l'absence d'eau potable, les assainissements... La Polynésie française a des atouts magnifiques ; les acteurs du secteur touristique et les élus ont conscience qu'il n'est plus possible de s'en tenir à la réputation mondiale de ces îles. Pour attirer un tourisme de qualité, il faut offrir des prestations à la hauteur.

(1) Sur ce secteur comme sur l'ensemble de l'économie de la Polynésie française, on se référera utilement à l'édition 2014 du rapport de l'Institut d'émission d'outre-mer (IEOM) consacré à ce territoire.

(2) Le site de Taputapuatea est un marae international, c'est-à-dire un vaste site cérémoniel et archéologique majeur pour tout le triangle polynésien, au-delà même de la Polynésie française.

5. L'activité perlière convalescente

Alors que l'activité perlière représentait jusqu'à 92,5 % des exportations polynésiennes en 2000, contre 64 % aujourd'hui, elle se relève d'une longue période de crise selon les chiffres publiés fin 2014 : 67,4 millions d'euros (+ 14,5 % par rapport à 2013). Elles ont été dirigées essentiellement vers la Chine et le Japon, entraînant une hausse du prix moyen du gramme de 6 % grâce à un meilleur contrôle de la qualité et à la régulation des volumes exportés.

Cette évolution est due à la restructuration de la filière et la professionnalisation d'un secteur employant près de 2 000 personnes. Une quinzaine de syndicats et de groupements d'intérêts économiques (GIE) veillent dorénavant à la qualité et à la promotion des produits.

L'objectif affiché par les autorités polynésiennes serait d'atteindre 124,5 millions d'euros à l'exportation en 2018.

Votre rapporteur a pu visiter une ferme perlière sur l'île de Rangiroa. On mesure sur place la qualité du travail accompli et des perles ainsi produites. La démarche consistant à améliorer la qualité des perles noires qui ont participé à la renommée de la Polynésie française doit être soutenue.

6. Les autres secteurs

Les autres composantes du secteur primaire contribuent, quant à elles, inégalement au rééquilibrage de la balance commerciale.

La vanille, avec près de 18 tonnes de production, a contribué pour 2,3 millions d'euros de recettes en 2014, et la pêche, avec 1 215 tonnes, pour 8,6 millions d'euros en 2013, face à une baisse de la production d'huile de coprah (3,6 millions d'euros en 2014) qui constitue une activité d'appoint des économies insulaires, fortement soutenue par le Pays.

Votre rapporteur s'est rendu à Taha'a dans l'archipel des Îles-sous-le vent, où il a pu visiter un site de production de vanille à l'invitation de Mme la maire Céline Temutaru. Il a pu mesurer le soin qui était apporté à la culture de ce produit emblématique de la Polynésie. Les conditions artisanales dans lesquelles s'opèrent cette production sont garantes de la qualité de cette vanille mais expliquent aussi qu'il ne peut s'agir que d'une culture assez limitée en volume.

Sur le secteur de la pêche, on renverra au rapport du CESC consacré à *L'avenir de la Polynésie française face à une gouvernance durable de son patrimoine marin*, paru en janvier 2015, qui fait le point sur cette activité et trace des perspectives pour l'avenir.

En la matière, votre rapporteur a été tenu informé du projet d'aquaculture sur l'île de Hao aux Tuamotu. On sait que cet atoll a constitué pendant quarante ans la base arrière du Centre d'expérimentation du Pacifique à l'époque des essais

nucléaires. Des investisseurs chinois entendent y implanter une ferme aquacole qui suscite beaucoup d'espoirs en termes de relance de ce secteur mais aussi de réelles interrogations sur l'impact environnemental d'une telle activité. L'élevage intensif de poissons – on parle de 50 000 tonnes par an – n'est, en effet, pas sans conséquence sur les écosystèmes. On a pu exprimer des craintes liées à la concentration des animaux élevés et au développement des maladies, à l'appauvrissement de la biodiversité, aux dommages qui peuvent être causés au milieu marin. Reste que le gouvernement de la Polynésie française a soutenu activement ce projet car il y voit un pôle de développement pour les Tuamotu-Est et les Gambiers.

Votre rapporteur souhaiterait aussi évoquer le vignoble qui a été implanté à Rangiroa et qu'il a eu l'occasion de visiter. Il s'agit d'un étonnant et spectaculaire exemple du dynamisme et de l'ingéniosité des Polynésiens qui n'hésitent pas à investir et à chercher par tous les moyens à créer de l'activité même dans des conditions très singulières car planter des vignes et les exploiter ensuite dans un atoll au milieu de l'océan Pacifique n'était pas un mince défi à relever.

Dans le secteur secondaire, les entreprises de travaux publics réussissent globalement à maintenir leur activité grâce à la commande publique (infrastructures routières, ports, aéroports, logement social) favorisée par l'engagement des dispositifs contractuels de financement de l'État, du Pays et des communes. Le fléchissement de l'indicateur du climat des affaires (ICA) sur l'année 2014 s'expliquerait par contre par une moindre anticipation sur la trésorerie et le niveau d'activité de la part des professionnels du secteur. Cet indicateur s'établit au-dessus de sa moyenne de longue durée (+ 4 points) au dernier trimestre 2014.

Sur cette même période, l'activité bancaire s'est caractérisée par une reprise de la collecte des dépôts et de l'octroi des crédits aux entreprises et aux ménages (crédits à l'habitat) conjugué à une faible dégradation du portefeuille des établissements financiers. Un accord de modération des tarifs bancaires a été conclu en décembre 2014 entre l'État et les banques polynésiennes en application de la loi n° 2012-1270 du 20 novembre 2012 sur la régulation économique outre-mer.

Sur le plan économique, la situation de la Polynésie française est donc loin d'être enviable. On peut miser sur le contrat de projet signé en mars dernier pour la période 2015–2020 pour relancer certains projets d'infrastructures indispensables au développement économique du territoire.

Reste que le rebond de l'économie polynésienne passe par la capacité que ce pays aura à faire face aux enjeux qui sont devant lui.

III. LES ENJEUX D'AUJOURD'HUI ET DE DEMAIN

Outre la question économique et budgétaire qui a tendance à obérer tout le reste, la Polynésie française est confrontée à des enjeux extrêmement divers à la dimension d'un territoire grand comme un continent mais qui paraissent considérables au regard d'une population de 270 000 habitants inférieure à celle de l'Aveyron.

Votre rapporteur s'est concentré sur ceux de ces enjeux qui relèvent particulièrement de la compétence de la commission des Lois – la sécurité, la justice, les prisons et la question foncière –, sachant que les ajustements à apporter au statut de la Polynésie française et l'organisation des communes et des intercommunalités font l'objet d'un chapitre spécifique. Il a tenu toutefois à aborder trois sujets qui ont été évoqués à plusieurs reprises devant lui, même s'ils ne faisaient pas partie de l'objet de sa mission : l'éducation, la santé, les espaces maritimes.

A. LA SÉCURITÉ : LES CONSÉQUENCES DE LA DÉGRADATION DU NIVEAU DE VIE

Comme à son habitude, votre rapporteur a porté son attention sur les questions de sécurité qui sont au cœur des compétences de notre Commission. En ce domaine, la situation en Polynésie française connaît de fortes spécificités liées à l'insularité ainsi qu'à la situation économique et sociale du territoire.

1. Une zone police limitée et une zone gendarmerie grande comme l'Europe

La Polynésie française est divisée en une zone police et une zone gendarmerie dont les dimensions sont sans proportion commune.

a. La zone police

La zone police est limitée à Papeete et, depuis 2010, à Pirae sur l'île de Tahiti ce qui correspond à une population d'environ 40 000 habitants à rapporter aux 270 000 personnes qui vivent en Polynésie.

Ce simple fait questionne au regard de la nécessité d'adapter l'implantation des forces de sécurité aux besoins des territoires. On peine à comprendre pourquoi la totalité de l'île de Tahiti n'est pas en zone police. Votre rapporteur ne méconnaît pas le poids des habitudes et du conformisme souvent dénoncé par la Cour des Comptes, notamment dans son rapport de juillet 2011 qui suggérait une « nouvelle répartition territoriale » afin de « trouver un meilleur emploi des capacités opérationnelles de deux forces en métropole »⁽¹⁾. Mais le

(1) *Cour des comptes*, Rapport public thématique « L'organisation et la gestion des forces de sécurité publique », juillet 2011, p. 111.

constat vaut à l'identique pour la Polynésie. De surcroît, l'extension de la zone police serait de nature à offrir de réelles possibilités de mobilité pour les 185 effectifs de la direction de la sécurité publique placés sous la responsabilité de M. François Perrault qui sont pour l'essentiel des policiers originaires de Polynésie.

b. La zone gendarmerie

La zone gendarmerie couvre donc l'intégralité du territoire polynésien à l'exception des deux communes relevant de la zone police, soit 97 % de la Polynésie où vivent près de 230 000 personnes. Pour assurer ses missions, le commandement de la gendarmerie pour la Polynésie française disposait, en février dernier, d'environ 415 militaires et civils permanents, renforcés par 146 gendarmes mobiles et près d'une centaine de réservistes sous contrat. À la suite de l'annonce faite à Mayotte en juin dernier par le Premier ministre, M. Manuel Valls, qu'un peloton de gendarmerie serait appelé à renforcer les effectifs présents dans ce département d'outre-mer, le nombre de personnels en Polynésie française pourrait diminuer à due concurrence. Cette ponction ne devrait cependant pas affecter l'action de la gendarmerie en Polynésie dans sa lutte contre la délinquance.

Il existe deux compagnies : celle des Îles-du-Vent et celle des archipels. Outre une section de recherches chargée des enquêtes judiciaires complexes et un groupe d'intervention régional placé sous la responsabilité de la gendarmerie, on compte aussi une brigade de renseignement et d'identification, un groupe de pelotons d'intervention qui intervient dans des situations exceptionnelles ainsi que plusieurs unités spécialisées (brigade nautique, brigade de gendarmerie des transports aériens...). Le commandement dispose de deux escadrons de gendarmerie qui séjournent sur le territoire.

Outre les missions classiques menées par la gendarmerie – police judiciaire, police administrative et militaire, renseignement – cette force accomplit également en Polynésie des fonctions tout à fait particulières dans les archipels, comme votre rapporteur a pu le constater à la brigade de Hiva Oa aux Marquises. Les gendarmes se voient confier des tâches définies par une convention entre le haut-commissaire et le président de la Polynésie française et qui relèvent des fonctions habituellement dévolues aux huissiers, aux notaires, aux examinateurs du permis de conduire. Il en est de même du contrôle des navires de plaisance en transit. Votre rapporteur tient donc à féliciter les militaires de la gendarmerie qui démontrent ainsi leur permanente capacité d'adaptation au service de la population.

La gendarmerie peut compter sur un nombre significatif de personnels polynésiens (37,5 %) ce qui permet d'établir un contact avec la population, notamment lorsqu'il s'agit de s'exprimer dans la langue locale. Les gendarmes travaillent aussi de concert avec les policiers municipaux (les « mutoï ») ce qui permet de mieux cerner les contextes locaux et de pallier l'absence de gendarmes

sur certaines îles isolées, en particulier aux Tuamotu. Des conventions sont passées avec les polices municipales (21 pour la gendarmerie et 2 pour la police) qui constituent des bases efficaces de coopération et d'échanges de renseignement. Les policiers rencontrés par votre rapporteur ont également fait état de l'intérêt de telles relations avec les polices municipales.

L'éloignement des différentes îles rend les interventions de la gendarmerie parfois complexes. Si, à Tahiti ou à Moorea, il est possible de déployer des forces rapidement en cas de troubles à l'ordre public ou pour mener des actions de police judiciaire, la situation est plus difficile lorsqu'il s'agit de se projeter dans un archipel aussi éloigné que les Marquises à 1400 kilomètres de Tahiti ou aux Gambier, à 1700 kilomètres. Les contraintes logistiques sont alors très fortes.

Le colonel Pierre Caudrelier, commandant la gendarmerie en Polynésie française, a cité plusieurs cas, dont celui d'un homicide sur l'île de Niku Hiva aux Marquises en 2011 qui avait imposé un déploiement dans des conditions difficiles d'équipes d'enquêteurs, l'arrestation du coupable intervenant au bout de 51 jours. De même en 2014, la découverte de deux cadavres sur l'île de Rapa dans les Australes a mis en évidence les problèmes de projection auxquels la gendarmerie est confrontée : ces deux corps, calcinés, avaient été retrouvés dans une habitation détruite par un incendie. Les gendarmes n'avaient pu se rendre sur cette île isolée – on ne peut la rejoindre que par bateau – qu'au bout seulement de cinq jours. À leur arrivée, les corps avaient été enterrés et la maison rasée, selon la coutume locale. En raison des contraintes des liaisons maritimes, les gendarmes ne purent rester sur l'île que vingt heures pour effectuer l'enquête.

Lors de son déplacement, votre rapporteur avait tenu à se faire présenter une nouvelle forme d'action envisagée par la gendarmerie et singulièrement par la brigade des Tuamotu Centre, basée à Faa'a.

Il s'agissait de louer un catamaran, avec l'appui de son skipper professionnel et de son cuisinier, afin de permettre de s'affranchir des contraintes d'hébergement et d'alimentation habituellement rencontrées lors des projections inter-îles. Il était ainsi espéré de traiter les enquêtes judiciaires et administratives de certains atolls de cet archipel.

L'idée était séduisante puisqu'elle revisitait les formes des interventions classiques de la gendarmerie en s'adaptant aux contraintes géographiques. Votre rapporteur est donc particulièrement satisfait d'avoir observé que le général de corps d'armée Bertrand Soubelet, commandant la gendarmerie d'outre-mer, avait permis la concrétisation de cette initiative.

Ainsi du 15 au 24 juin 2015, quatre enquêteurs de la brigade ont pu mener, en appui décisif avec les polices municipales pour la mise à disposition de locaux d'audition des personnes concernées, plus de 80 enquêtes en attente depuis plusieurs mois et couvrir le spectre des missions originales de la gendarmerie en

Polynésie française dans sept atolls de cet archipel (Fakara, Aratika, Niau, Toau, Kaukura, Apataki, Arutua).

Ces quelques chiffres esquissent un bilan particulièrement positif de cette première opération. Celle-ci démontre que, hors conditions d'urgence, cette forme de projection originale sur un concept hybride du « poste mobile avancé » (intérêt opérationnel) et de la « vedette côtière de surveillance maritime » (intérêt logistique), constitue une alternative opérationnelle et budgétaire intéressante aux moyens aériens de l'État présents en Polynésie.

2. Les spécificités de la délinquance en Polynésie française

a. L'impact de la situation économique et sociale

La délinquance en Polynésie française connaît des formes particulières liées aux modes de vie mais également aux conditions économiques et sociales qui se sont détériorées ces dernières années.

Avec 28 % des ménages qui ont un revenu inférieur au seuil de pauvreté on voit apparaître des faits pénalement répréhensibles commis pour répondre à des besoins élémentaires. La consommation d'alcool et de stupéfiants expliquent également un grand nombre de faits, en particulier des violences – dont les femmes et les enfants sont souvent les premières victimes – ou certains vols. Il existe une forme de prise de conscience de la gravité de ce phénomène. On a ainsi décrit à votre rapporteur, la pratique dite de la « croix bleue » qui consiste, après un retrait de permis pour conduite sous l'emprise de l'alcool, de jurer devant un prêtre de cesser de boire pendant une certaine période en signe de repentance. Pour autant, votre rapporteur n'a pas pu mesurer l'efficacité de cette pratique...

Comme indiqué dans l'un des documents établi par le commandement de la gendarmerie en Polynésie française, « sur fond d'une apparente douceur de vivre, les forces de gendarmerie font face, principalement les fins de week-end :

– à des groupes d'hommes rassemblés sur la voie publique, sans hostilité dans une première approche, sauf en cas d'alcoolisation collective qui demande des mesures d'intervention graduée ;

– à des interventions dans le milieu familial, pour causes de différents, de nuisances sonores, et dans une part préoccupante de la délinquance, les violences intra-familiales et des maltraitements sur de jeunes enfants (viols). »

b. Les atteintes volontaires à l'intégrité physique

En 2014, les violences – les atteintes volontaires à l'intégrité physique (AVIP) – représentaient 2517 faits constatés, en baisse de 22 faits, soit 0,9 % par rapport à 2013. Alors que l'on observait une augmentation quasi-continue de ces faits depuis 2004, l'année passée a été marquée par une stabilisation.

LES ATTEINTES VOLONTAIRES À L'INTÉGRITÉ PHYSIQUE (AVIP)

Année	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
AVIP	1239	1519	1576	1949	1976	2123	2165	2288	2331	2539	2517

Source : haut-commissariat en Polynésie française

Le taux d'élucidation en Polynésie française est élevé puisqu'il est de 98,2 %. Ces violences sont pour l'essentiel non crapuleuses (75 %). On déplore 10 homicides en 2014. Parmi les AVIP, figurent les violences commises au sein des familles, caractéristique principale de la violence en Polynésie française.

Sur ce territoire, les violences sexuelles sont supérieures aux moyennes nationales quant au nombre de faits rapportés à la population. En 2014, elles sont cependant en nette baisse (197 faits ; - 25 %). Malheureusement, on constatait presque deux viols par semaine en 2014 en Polynésie française.

L'accent a été mis par les forces de l'ordre sur la prévention des violences commises dans la sphère familiale : on peut estimer que ces efforts commencent à porter leurs fruits avec la stabilisation des violences non crapuleuses et la baisse des violences sexuelles. Pourtant plusieurs interlocuteurs de votre rapporteur – et en particulier des magistrats – ont évoqué une forme de tabou qui demeurerait dans l'archipel autour des crimes et délits de cette nature. Ces violences intrafamiliales semblent encore faire l'objet d'une forme d'acceptation sociale qui n'est pas tolérable. Quant à la paupérisation d'une partie de la population, avec son lot de misère et de promiscuité, elle offre un terreau propice au développement de telles violences.

Les violences crapuleuses constituent 7,4 % des AVIP soit 186 faits en 2014. Leur nombre reste faible mais les vols violents ont connu une hausse préoccupante de 32,9 % l'an passé. Ces faits sont principalement constatés dans la zone police.

c. Les atteintes aux biens

Les atteintes aux biens (AAB) représentent, quant à elles, 6519 faits constatés en 2014. En hausse de 76 faits, soit 1,18 %, elles oscillent entre 5000 et 7000 faits depuis dix ans.

LES ATTEINTES AUX BIENS (AAB)

Année	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
AAB	5903	6144	5223	6294	6105	6320	6881	6183	6073	6443	6519

Source : haut-commissariat en Polynésie française

Le taux d'élucidation est de 32,1 %, un tiers des vols et 51,9 % des cambriolages étant résolus. Plus difficiles sont les élucidations des vols simples (22,5 %) et des vols liés à l'automobile (20,59 %).

On constate que la Polynésie française reste un territoire « préservé » en matière d'atteintes aux biens.

La moitié de ces atteintes est constituée de vols simples (48,5 %) correspondant à une délinquance acquisitive sans gravité excessive même si elle doit être naturellement prévenue et réprimée. Tant les policiers que les gendarmes ou les magistrats rencontrés par votre rapporteur lors de son déplacement ont souvent fait état de vols dans des lieux publics – bars, plages... – de portables ou d'appareils électroniques, les victimes ne faisant pas preuve de précaution. Il en est de même de vols à la roulotte « opportunistes » dans des véhicules qui ne sont pas fermés et des objets s'y trouvant visibles de l'extérieur et tentants les délinquants.

Les cambriolages sont en baisse en 2014 (1046 faits soit 60 de moins qu'en 2013), la présence accrue des forces de l'ordre sur la voie publique ayant porté ses fruits ce qui contribue aussi à réduire le sentiment d'insécurité de la population.

d. Les escroqueries et les infractions économiques et financières

Les escroqueries et les infractions économiques et financières (EIEF) représentaient 874 faits constatés en 2014 soit une hausse de 128 cas (+ 17,2 %) par rapport à l'année 2013. Depuis dix ans, ces faits varient dans une fourchette de 600 à 1000.

LES ESCROQUERIES ET LES INFRACTIONS ÉCONOMIQUES ET FINANCIÈRES (EIEF)

Année	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
EIEF	636	607	705	639	794	890	808	973	829	746	874

Source : haut-commissariat en Polynésie française

Le taux d'élucidation de ces faits est de 94,7 %. Les escroqueries et les abus de confiance correspondent à 61,5 % des cas et la falsification et l'usage de chèques volés à 23 % des cas.

e. Les infractions relevées par l'activité des services

Les infractions relevées par l'activité des services (IRAS) s'élèvent en 2014 à 3261 infractions, avec une baisse de 13 % (soit 490 infractions de moins) par rapport à 2013 et ce, après dix années de hausse consécutives.

LES INFRACTIONS RELEVÉES PAR L'ACTIVITÉ DES SERVICES (IRAS)

Année	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
IRAS	976	1115	1316	1392	1517	2023	2626	3102	3136	3751	3261

Source : haut-commissariat en Polynésie française

Environ 80 % des infractions de ce type sont relatives à la législation sur les stupéfiants (2548 infractions relevées).

La lutte contre les stupéfiants constitue une action prioritaire constante des services de police et de gendarmerie en raison de l'usage très courant de cannabis local – le paka ou pakalolo qui pousse particulièrement facilement sous ces latitudes ⁽¹⁾ – qui est générateur de nombreux actes de délinquance comme des violences, des incivilités ou de la délinquance d'appropriation ou routière.

Lutter contre l'usage de stupéfiants permet donc de combattre aussi efficacement des formes très diverses de délinquance. Des opérations de recherche de plantations de paka sont menées en utilisant un hélicoptère interministériel « Dauphin N3 ». Avec deux missions menées par la police et six par la gendarmerie, plus de 50 000 plants de cannabis ont pu être détruits en 2014 pour une valeur estimée à plus de 9 millions d'euros.

En 2014, ce sont 8692 personnes qui ont été mises en cause par les services de police ou de gendarmerie ; 1520 ont été placées en garde à vue et 182 écrouées. De fait, ce nombre a plus que doublé depuis dix ans. Parmi les personnes ainsi mises en cause, on compte 15,66 % de mineurs, chiffre en légère hausse par rapport à 2013 (13,95 %).

f. L'insécurité routière

Pour ce qui concerne l'insécurité routière, on observe des progrès considérables avec une baisse spectaculaire du nombre de tués sur les routes. On n'a compté 15 morts en 2014 alors que dans les deux décennies précédentes ce nombre oscillait entre 30 et 57. Il faut y voir le fruit des efforts accomplis dans la répression de l'alcool au volant et, depuis février 2014, dans la lutte contre la conduite sous l'emprise des stupéfiants. On doit aussi saluer les mesures de prévention engagées auprès des plus jeunes par des opérations menées dans les établissements scolaires. Comme le faisait observer les responsables de la gendarmerie à votre rapporteur, l'existence d'un code de la route spécifique à la Polynésie française obligeait les gendarmes issus de métropole à une adaptation lors de leur arrivée sur le territoire. Il n'existe pas de permis à points en Polynésie.

g. L'ordre public

En dehors des phénomènes de délinquance, les problèmes d'ordre public sont rares sur le territoire polynésien depuis les débordements de 1995 à la suite de l'annonce de la reprise des essais nucléaires. Tout au plus a-t-on signalé à votre rapporteur la manifestation qui s'est déroulée en septembre 2013 pour s'opposer à la venue d'un imam salafiste qui entendait s'installer à Tahiti. Cette démarche a suscité des réactions hostiles sur la voie publique, mais de faible ampleur.

(1) Sont aussi consommés beaucoup plus marginalement l'« ice » qui est un mélange d'amphétamines et la poudre de cocaïne (Tribunal de première instance de Papeete, Quinzième rapport de politique pénale, 2013, p. 48).

h. Les infractions au droit et au séjour des étrangers

Enfin, on observera que les infractions au droit et séjour des étrangers sont rares en raison de l'isolement de la Polynésie française. On a compté en 2014, 125 étrangers en situation irrégulière en raison d'un séjour au-delà de la durée légale.

B. LA JUSTICE GARANTIE DANS SON INDÉPENDANCE

1. Un enjeu important : préserver la garantie de l'indépendance de la justice par l'État

La justice en Polynésie française a toujours été un enjeu particulièrement important. Elle constitue l'une des compétences qui, parce que régalienne, demeurent du ressort de l'État. Son indépendance et l'efficacité de son action, garanties par l'État, sont essentielles, dans un territoire qui n'a pas été épargné par les condamnations et ce, parfois, au plus haut sommet.

Cette institution accomplit ses missions dans un contexte parfois difficile. Saisie de dossiers qui ont pu mettre en cause des personnalités politiques de premier plan dans l'archipel à l'image de M. Gaston Flosse condamné définitivement, en 2014, à quatre ans d'emprisonnement avec sursis, 125 000 euros d'amende et trois ans d'inéligibilité pour prise illégale d'intérêts et détournement de fonds publics, la justice doit savoir montrer qu'elle est en mesure de rendre ses jugements dans la sérénité sans tenir compte des pressions éventuelles et du contexte local particulier.

Votre rapporteur a eu le sentiment que tel était bien le cas lorsqu'il a eu l'occasion de s'entretenir avec les différentes autorités judiciaires que ce soit le premier président de la cour d'appel, le procureur général, le président par intérim du tribunal de première instance ou le procureur de la République.

L'idée, si ce n'est d'une main mise sur la justice, tout du moins d'une forme de contrôle, semble avancée par certains. Votre rapporteur constate par exemple que, dans le projet de réforme du statut de la Polynésie française déposé par le président de l'assemblée de la Polynésie française, il est proposé que le Pays puisse donner des directives au ministère public pour poursuivre des infractions à la législation locale voire que la nomination des membres du Parquet soit effectuée après avis du conseil des ministres de la Polynésie française.

C'est évidemment sans ambiguïté que votre rapporteur a exprimé sur place son rejet absolu de telles propositions qui ne lui paraissent en aucun point compatible avec l'idée qu'il se fait d'une justice indépendante dont la Polynésie française a particulièrement besoin. Il le réitère ici.

2. Les spécificités de l'organisation judiciaire et son activité

L'organisation judiciaire connaît en Polynésie quelques spécificités. Outre la cour d'appel de Papeete, les juridictions de l'ordre judiciaire comprennent le tribunal de première instance, qui regroupe ce qui est en métropole le tribunal de grande instance et le tribunal d'instance, ainsi que le tribunal mixte de commerce et les tribunaux du travail.

En raison de l'éloignement géographique des archipels, il existe des sections détachées du tribunal de première instance. Constituée d'un seul juge, la section, qui n'est pas considérée comme une juridiction à part entière, assure cependant presque toutes les fonctions du tribunal. Le juge se déplace aussi pour des audiences foraines, au plus près des populations.

Si l'on se réfère aux statistiques de 2014, on observe que le tribunal de première instance de Papeete a reçu 931 affaires nouvelles par exemple au titre du contentieux civil général, 773 affaires ayant été traitées. Les affaires familiales représentent près de 1 500 dossiers et les affaires relatives aux terres entre 150 et 200 dossiers ⁽¹⁾.

Au 31 décembre 2012 – date des dernières statistiques auxquelles on peut avoir accès –, la cour d'appel de Papeete avait un stock de 1 284 affaires soit :

- 911 dossiers pour la chambre civile ;
- 108 pour la chambre sociale ;
- 8 en référé ;
- 3 au titre des pensions.

Au pénal, 64 affaires étaient en stock à la chambre correctionnelle, 9 à la chambre d'instruction, 19 à la cour d'assises soit un total de 92.

3. Les questions abordées avec les autorités judiciaires

a. Les effets de la paupérisation de la population

Lors des entretiens menés avec les autorités judiciaires par votre rapporteur, l'accent a été porté sur les conséquences de la paupérisation de la population polynésienne en raison de la crise économique en termes de délinquance avec les violences sur les enfants, celles liées aux addictions et la question du suivi des mineurs.

(1) Voir statistiques sur le site de la cour d'appel de Papeete.

b. Le contentieux foncier

La création du tribunal foncier est également un sujet d'actualité pour les chefs de juridiction. Cette question fera l'objet d'un développement spécifique ci-après.

c. L'inadaptation de certains pans du droit comme la procédure civile

Les magistrats ont fait état de difficultés liées aux règles relatives à la procédure civile. La fixation de ces règles relève de la compétence de la Polynésie française, et singulièrement d'une loi du pays. Or, les adaptations rendues nécessaires par l'évolution des contentieux ne sont pas mises en œuvre par les autorités polynésiennes ce que regrettent les magistrats. D'autres secteurs du droit sont aussi dans cette situation, comme le droit des assurances ou des marchés publics.

d. La formation des cadres locaux

La question de l'« océanisation des cadres » a également été évoquée. On constate une grande difficulté à recruter des personnels originaires de Polynésie et disposant des compétences nécessaires en matière juridique. Ainsi certaines professions sont exercées presque exclusivement pour certaines par des personnes venant de métropole ; c'est le cas des huissiers ou des notaires.

e. La durée de séjour des magistrats

La durée de séjour de certains magistrats soulève également des interrogations que votre rapporteur trouve tout à fait fondées.

Le principe de l'inamovibilité des magistrats du siège tel qu'il figure à l'article 64, dernier alinéa de la Constitution, empêche que l'on limite la durée de ces séjours. Mais certains juges sont présents sur le territoire depuis plus de dix voire vingt ans ce qui est excessif. Sur un territoire aussi peu peuplé, on peut se demander s'il est possible en demeurant trop longtemps en poste de se prémunir contre les conflits d'intérêts et de ne pas perdre certains repères déontologiques. Certes, aucun exemple particulier n'a été donné à votre rapporteur mais ces interrogations se sont régulièrement fait jour lors d'échanges qu'il a pu avoir avec nombre de ses interlocuteurs.

f. La juridiction administrative

Votre rapporteur a rencontré le président du tribunal administratif de Papeete, M. Jean-Yves Tallec, qui lui a exposé l'activité de sa juridiction composée de quatre magistrats, ce qui constitue la structure minimale pour juger les affaires (trois magistrats jugent et le quatrième est le rapporteur public). Le cas échéant, la formation de jugement est complétée par un magistrat judiciaire.

Les délais de jugement sont bien inférieurs à la moyenne – environ six mois pour deux ans en métropole, d’après les indications données par le président du tribunal administratif.

Les magistrats sont inamovibles, à l’exception du président de la juridiction qui ne peut rester plus de sept ans en fonction.

Ce dernier a fait part des difficultés qu’il pouvait y avoir à exercer les fonctions de juge administratif dans un territoire de cette dimension. Toutes les décisions peuvent faire l’objet d’une grande médiatisation, voire d’une instrumentalisation politique qui impose aux magistrats une grande réserve dans l’exercice de leur mission.

C. LES PRISONS : LA GESTION COURANTE D’UNE SURPOPULATION SANS ÉGALE

1. La surpopulation au centre pénitentiaire Faa’a Nuutania

Comme il le fait lors de chacun de ses déplacements, votre rapporteur s’est rendu au centre pénitentiaire ⁽¹⁾ – celui de Faa’a Nuutania – qui a fait l’objet d’un rapport particulièrement alarmant de la part de la Contrôleuse générale des lieux de privations de liberté, Mme Adeline Hazan, après une visite organisée par son prédécesseur en décembre 2012 et ce, en raison de la vétusté des locaux et de la surpopulation carcérale, la plus importante de France. Le rapport a été publié en 2015, la garde des Sceaux répondant aux observations de la Contrôleuse générale en avril de cette année ⁽²⁾.

Ce centre pénitentiaire est composé de trois structures : un établissement pour hommes composé de deux bâtiments de 119 et 32 places ; un établissement pour femmes de 14 places. La capacité théorique du centre est de 165 places. La capacité pratique est de 488 lits. Au 20 février 2015, 501 personnes y étaient écrouées.

On comptait 420 personnes incarcérées et 81 faisant l’objet d’un aménagement de peine. Sur ces 420 personnes, figuraient 88 prévenus (86 hommes et 2 mineurs) et 332 condamnés (314 hommes, 16 femmes et 2 mineurs).

Les types de procédures étaient répartis ainsi : 146 criminelles et 274 correctionnelles. Les infractions à caractère sexuel demeurent dominantes mais celles à la législation sur les stupéfiants sont en constante progression. Comme le note l’administration pénitentiaire dans le rapport d’activité 2013 remis à votre rapporteur, « ce phénomène amorce un changement dans le profil des

(1) Il existe aussi une maison d’arrêt à Uturoa dans l’île de Raiatea (qui compte 8 personnels) et à Taiohae aux Marquises (3 personnels).

(2) <http://www.cglpl.fr/wp-content/uploads/2015/04/Rapport-de-visite-du-centre-p%C3%A9nitentiaire-de-Faa'a-Nuutania-Polyn%C3%A9sie-Fran%C3%A7aise.pdf>

personnes détenues. Cette population est souvent jeune, exigeante et globalement plus difficile dans sa prise en charge. » Par ailleurs, le nombre de procédures pour violences intrafamiliales reste élevé.

Au 31 décembre 2013 : les 387 personnes condamnées l'avaient été pour les raisons suivantes :

- 103 pour violences sexuelles ;
- 98 pour vols ;
- 76 pour violences ;
- 51 pour infractions à la législation sur les stupéfiants ;
- 59 pour d'autres infractions.

Le centre pénitentiaire compte 155 personnels dont 133 officiers, premiers surveillants ou surveillants. Le service pénitentiaire est composé de 22 personnes.

Le taux de surpopulation est donc de plus de 300 %. Il est le plus élevé des établissements en France ce qui a été régulièrement dénoncé par l'Observatoire international des prisons ainsi que par la Contrôleure générale des lieux de privation de liberté.

La situation impose également aux autorités judiciaires un grand discernement dans la décision de place sous écrou un délinquant. Comme le notait le procureur de la République dans le rapport de politique pénale pour l'année 2013 : « En conformité avec le principe général d'individualisation de la peine, mais aussi dans le respect des directives de politique pénale générales énoncées dans la circulaire du 19 septembre 2012 et pour ne pas obérer la situation d'occupation préoccupante du centre de détention de Nuutania, la politique pénale menée par le parquet de Papeete tend à limiter le recours à l'écrou aux situations qui l'exigent et en l'absence de solution alternative satisfaisante » ⁽¹⁾.

2. La grande vétusté des locaux

À la surpopulation dont on vient de faire état s'ajoute la vétusté des installations. Le personnel et les détenus font des efforts particulièrement remarquables pour entretenir au mieux des cellules et des locaux extrêmement dégradés comme l'a constaté votre rapporteur. Le climat chaud et humide contribue naturellement à la dégradation des installations, avec l'oxydation des réseaux, les moisissures... Le rapport du Contrôle général des lieux de privation de liberté décrit ainsi cette situation : « de par son taux d'occupation (335 % au bâtiment A et en moyenne de 297 % pour l'ensemble du grand quartier), le centre pénitentiaire de Nuutania présente une suroccupation intolérable. Dans certaines

(1) Tribunal de première instance de Papeete, Quinzième rapport de politique pénale, 2013, p. 16.

cellules, l'espace disponible de 2,59 m² par personne a déjà été assimilé dans d'autres établissements à un traitement inhumain et dégradant par la Cour européenne des droits de l'homme »⁽¹⁾

En réponse⁽²⁾ aux observations du Contrôle général des lieux de privation de libertés, la garde des Sceaux a souligné l'effort fait par le gouvernement pour améliorer et moderniser le parc immobilier pénitentiaire en outre-mer en indiquant, en particulier, qu'un nouveau centre de détention était en cours de construction à Papeari, d'une capacité de 410 places, sa conception étant conforme aux standards fonctionnels et architecturaux actuels. Elle a également indiqué que des mesures avaient été prises pour corriger certains points négatifs relevés par l'inspection de 2012 : les revêtements des douches ont été refaits, avec la pose de carrelage, des cellules ont été également rénovées, des travaux de plomberie ont été opérés pour s'assurer de la qualité de l'eau distribuée, etc.

3. Le formidable engagement des personnels et l'attitude notable des détenus pour préserver un climat apaisé

Avant son déplacement sur place, votre rapporteur avait été très marqué par la description faite de l'établissement par la Contrôleure générale et dont il avait eu connaissance. Il fallait comprendre comment une telle situation qui, en métropole, aurait été absolument explosive, pouvait demeurer sous contrôle.

Votre rapporteur a pu constater sur place une conjonction de facteurs expliquant cet état de fait.

Il tient tout d'abord à souligner l'impressionnante qualité du travail de la direction – alors sous la conduite experte de Mme Anne-Laure Dautry, directrice par intérim – et des personnels – presque tous polynésiens – pour maintenir un climat favorable dans cette prison : attention, courtoisie mais aussi fermeté sont de rigueur dans cet établissement. Votre rapporteur a été frappé par ce mélange positif de proximité et de juste distance maintenue entre les gardiens et les détenus qu'il n'avait jamais eu l'occasion d'observer lors des multiples visites d'établissement qu'il effectue depuis 2007.

L'attitude de ces derniers explique aussi ce climat particulier : la culture polynésienne qui repose sur la vie en communauté et une grande religiosité, qui fait comprendre le sens de la sanction, conduit les personnes incarcérées à accepter leur détention, aussi pénible puisse-t-elle être. Souvent les détenus disent qu'ils « viennent porter leur peine » et l'établissement résonne plusieurs fois par jour de cantiques chantés à tour de rôle par les détenus des sept différentes confessions. La possibilité de se retrouver facilement dans les espaces communs sans être

(1) *Contrôle général des lieux de privation de liberté*, Rapport de visite de l'établissement pénitentiaire de Faa'a Nuutania, op. cit., p. 111.

(2) <http://www.cglpl.fr/wp-content/uploads/2015/04/Observations-du-ministre-de-la-justice-CP-de-Faa'a-Nuutunia.pdf>

confinés dans leur cellule si exigüe permet aussi sans doute de mieux supporter la détention dans de telles conditions.

Dans son rapport, la Contrôleure générale des lieux de privation de liberté observait d'ailleurs : « Influence chrétienne ou héritage de l'ancienne culture maorie, les personnes détenues rencontrées par les contrôleurs paraissent mettre un point d'honneur à assumer leur condamnation et à endurer dignement leurs conditions d'incarcération. Enfin, l'insularité ainsi que les réseaux liés à la famille élargie, à l'origine géographique, à l'appartenance politique et à la pratique religieuse font que " tout le monde se connaît " plus ou moins, a le sentiment de partager une même histoire et d'appartenir à une même communauté. Ce sentiment rapproche les détenus entre eux mais aussi détenus et personnels : en détention, la poignée de main des surveillants et le " bonjour " sont systématiques. Une personne détenue a confié aux contrôleurs : " ici, les surveillants ne nous jugent pas ". Cette approche humaine empreinte de respect – qui n'exclut pas la fermeté – contribue sans doute également à atténuer les tensions inhérentes à la surpopulation du centre pénitentiaire de Nuutania et à maintenir un calme précaire. »⁽¹⁾

La Contrôleure ajoutait plus loin : « Une attitude bienveillante de la part des surveillants, des changements de cellules rapides afin de réguler les conflits entre codétenus, des rations alimentaires largement plus copieuses qu'en métropole, une pratique religieuse facilitée et surtout le respect permanent du contexte culturel particulier de la Polynésie sont autant d'éléments qui contribuent à limiter les effets d'une surpopulation qui, partout ailleurs, serait source de violences individuelles ou collectives. »⁽²⁾

Lors de sa visite de l'établissement, il a été indiqué à votre rapporteur que certains détenus ne voulaient pas le quitter par crainte du dénuement dans lequel ils se trouveraient à leur sortie de prison, en raison de la situation économique du territoire.

4. Le nouvel établissement de Papeari

La construction actuellement en cours de l'établissement de Papeari à l'est de Tahiti devrait permettre de régler la question de la surpopulation de l'établissement de Faa'a-Nuutania.

Ce nouvel établissement comptera 410 places et devrait accueillir les personnes condamnées alors que l'actuelle prison serait destinée aux prévenus, aux femmes et aux mineurs. Alors que sa construction a été engagée en 2013, cet établissement devrait commencer à fonctionner à vide en octobre 2016 et recevoir des détenus au premier trimestre en 2017. Il emploiera environ 150 surveillants –

(1) Rapport de la Contrôleure générale des lieux de privation de liberté, op.cit, p. 4 et 5.

(2) Ibid, p. 11.

un concours a été lancé pour les recruter – et une vingtaine de personnels administratifs.

Construite selon des normes modernes particulièrement respectueuses de l’environnement, cette nouvelle prison ne sera en rien comparable à l’actuelle effroyablement vétuste. Pourtant plusieurs interlocuteurs de votre rapporteur – magistrats ou personnels pénitentiaires – se sont interrogés sur la manière dont la population incarcérée, habituée à un mode de vie communautaire que l’on vient de décrire, réagira à cette forme d’isolement qui caractérise les établissements pénitentiaires modernes.

Une autre préoccupation a été également exprimée auprès de votre rapporteur : la nouvelle prison sera très éloignée de Papeete et du palais de justice. Les extractions seront donc moins faciles à gérer, d’autant plus la circulation est une réelle difficulté à Tahiti. Il en est de même pour celles qui seront nécessaires pour raisons médicales.

5. Les carences dans le traitement des délinquants mineurs

La question de mineurs demeure extrêmement préoccupante en Polynésie. Il n’existe aucun établissement pénitentiaire pour mineurs, centre d’éducation fermé ou centre d’éducation renforcé en Polynésie française. L’établissement de Faa’a-Nuutania accueille des mineurs mais ne dispose pas de quartier qui leur soit dédié. La cour de promenade est partagée avec les majeurs ce qui a pour conséquence de réduire les créneaux qui leur sont attribués. Les cellules attribuées aux mineurs sont localisées au bout d’une des ailes de la prison comme a pu l’observer votre rapporteur. Le fait qu’il n’existe aucune structure spécialisée constitue une vraie difficulté soulignée par tous les acteurs de la chaîne pénitentiaire.

6. L’absence de véritable prise en charge des pathologies psychiatriques

Toute aussi difficile est la prise en charge des pathologies psychiatriques. Le seul hôpital psychiatrique de Tahiti est surencombré et il n’existe pas de structures médicales de prise en charge intermédiaires. De fait, l’incarcération des personnes atteintes de tels troubles est très problématique et leur sortie de l’établissement en fin de peine les expose à de forts risques de réitération faute de suivi possible. L’établissement de Faa’a-Nuutania compte aujourd’hui une dizaine de personnes souffrant de troubles mentaux très lourds.

La Contrôleure générale des prisons soulignait d’ailleurs dans son rapport que le taux d’occupation de l’établissement rendrait nécessaire la mise à disposition d’un psychiatre à plein temps. Elle ajoutait que le déficit de psychiatre en Polynésie française faisait obstacle au prononcé des mesures d’aménagement de peine alors que nombre de condamnations sont prononcées pour des infractions à caractère sexuel ou pour des violences et qu’en pareils cas, les aménagements de peine ne peuvent qu’être accordés qu’après une expertise psychiatrique.

En réponse à ces observations, la garde des Sceaux a indiqué que l'entrée en vigueur des dispositions de la loi n° 2014-896 du 15 août 2014 relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales, et de celles du décret n° 2014-1582 du 23 décembre 2014 relatif à l'exécution des peines, réduisant de fait le recours à l'expertise obligatoire préalable aux mesures d'aménagement de peine, devait se traduire par une amélioration de la situation.

Il n'en demeure pas moins que les carences vont subsister en la matière et qu'elles sont très préoccupantes.

D. LA QUESTION FONCIÈRE : UN FREIN AU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

1. L'indivision, un frein au développement économique

La question foncière est en Polynésie l'un des freins, peut-être le principal, au développement économique. Elle pèse également sur la cohésion sociale du territoire. Elle est très sensible car elle traduit l'opposition entre deux conceptions de la propriété et, finalement, deux visions du monde et de la société.

Avant l'arrivée des Européens, la notion de propriété foncière individuelle était inconnue en Polynésie. Comme l'écrivent les auteurs du *Guide pratique des affaires de la terre* : « L'organisation foncière *maohi* ne prévoit pas d'équivalent au principe révolutionnaire de propriété individuelle. La propriété et le droit d'usage de la terre sont lignagères, de la famille, de l'ancêtre fondateur du *marae*. La preuve du droit foncier résulte donc de la généalogie. »⁽¹⁾

À la faveur de la colonisation, les règles du droit civil français vont commencer à s'appliquer, en partie. Le fait est que de nombreux Polynésiens résisteront à ce mouvement et les terres vont très souvent être maintenues dans l'indivision.

En termes de titre de propriété et d'occupation des terrains, les situations sont aujourd'hui très complexes voire inextricables. Les patrimoines sont très souvent constitués de biens indivis et, comme le notait notre collègue Colette Capdevielle, rapporteure du projet de loi dans lequel a été créé le tribunal foncier de Polynésie française : « De nombreuses successions ouvertes au XIX^e siècle ne sont pas réglées à ce jour en raison des difficultés à établir les généalogies des héritiers sur plusieurs générations. Ces difficultés sont sources de tensions dans les familles polynésiennes. »⁽²⁾

(1) Catherine Chodzko, Tamatoa Bambridge, Catherine Vannier, *Guide pratique – Affaires de terre, 2011, n° 2, éditions Univers polynésiens, p. 8.*

(2) *Rapport de Mme Colette Capdevielle (n° 1808) sur le projet de loi relatif à la modernisation et à la simplification du droit et des procédures dans les domaines de la justice et des affaires intérieures, p. 22.*

2. La création du tribunal foncier

La création du tribunal foncier par la loi n° 2015-177 du 16 février 2015 relative à la modernisation et à la simplification du droit et des procédures dans les domaines de la justice et des affaires intérieures a constitué un progrès tout à fait significatif. Elle est issue de l'initiative du président Édouard Fritch alors député. Le principe de l'institution d'un tel tribunal avait été posé par l'article 17 de la loi n° 2004-193 du 27 février 2004. Toutefois, l'ordonnance qui aurait dû être prise dans les seize mois de la promulgation de cette loi pour définir ses modalités d'organisation et de fonctionnement n'a jamais été prise. Le Gouvernement s'est opposé, dans un premier mouvement, à l'adoption de l'amendement de M. Fritch au motif que serait mis en place un groupe de travail ayant pour mission de dresser un état des lieux des difficultés en matière de propriété immobilière. La commission des Lois n'a pas suivi le Gouvernement et a voté cet amendement.

Il faut rappeler que, lors de l'examen de ces dispositions, un débat a eu lieu sur le fait que le tribunal foncier statuera au vu des conclusions des parties et du commissaire du gouvernement de la Polynésie française. La garde des Sceaux avait présenté un amendement en nouvelle lecture pour prévoir l'intervention d'un tel commissaire du gouvernement en indiquant qu'il pourrait s'agir du directeur des affaires foncières du Pays. Cet amendement fut adopté mais la disposition suscita des interrogations en Polynésie, certains estimant que le directeur des affaires foncières pourrait être en quelque sorte juge et partie.

Finalement, ce dispositif fut maintenu après que la garde des Sceaux eut rappelé que ce commissaire du gouvernement ne participerait pas au délibéré et adresserait des comptes rendus, son expertise étant très utile pour régler des litiges aussi complexes.

3. L'implantation du tribunal foncier

La question de l'implantation du tribunal foncier a été plusieurs fois évoquée devant votre rapporteur, tant par les autorités judiciaires que par les services de l'État et ceux de la Polynésie française.

Le ministère de la Justice est en quête actuellement, à Papeete, des locaux disponibles pour accueillir ce tribunal mais aussi reloger des services disséminés dans la ville, avec des baux privés onéreux. Or, pour que le tribunal foncier, créé par la loi n° 2015-177 du 16 février 2015 relative à la modernisation et à la simplification du droit et des procédures dans les domaines de la justice et des affaires intérieures, puisse se mettre en ordre de marche rapidement, il faut que cette question puisse être résolue à brève échéance. Des magistrats et des fonctionnaires seront d'ailleurs mutés prochainement pour traiter les dossiers en instance.

Une première piste avait été explorée en 2014 afin de permettre un échange foncier entre l'État et le Pays. Il s'agissait d'échanger l'immeuble dit

hôtel de la Marine qui appartient à l'État contre une partie de l'ancien hôpital psychiatrique qui relève du Pays. Ce projet a néanmoins buté sur le fait que l'un des éléments de l'échange foncier relevant de l'État était un bien affecté au ministère de la Défense. Ce ministère a estimé qu'il devait lui revenir un montant de 6,8 millions d'euros correspondant à la perte de ce terrain. Dès lors, l'échange envisagé a été abandonné.

Une nouvelle hypothèse est aujourd'hui à l'étude. Le Pays a fait connaître, en août 2014, son intérêt pour des parcelles proposées à la vente par l'État. Il s'agit d'un terrain situé au centre-ville de Papeete, en face de la présidence de la Polynésie française ; il pourrait servir de nouvel élément d'échange entre l'État et le Pays. En contrepartie, le Pays propose une partie de l'ancien hôpital Vaiami, proche du palais de justice. Ainsi, l'État pourrait réhabiliter et construire les bâtiments nécessaires à l'implantation des services de la Justice : le tribunal foncier, le service pénitentiaire d'insertion et de probation (SPIP), le service administratif régional (SAR), la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) et l'annexe du tribunal de première instance hébergé actuellement à l'immeuble Bougainville. Un accord de principe du ministère de la Justice aurait été obtenu pour des travaux de rénovation à hauteur d'un million d'euros.

Hélas, compte tenu des délais nécessaires pour mener les travaux envisagés, votre rapporteur regrette que l'implantation du tribunal foncier ne soit pas possible avant le second semestre 2016.

4. Des obstacles juridiques qui demeurent

La création d'un tribunal foncier va permettre d'examiner dans des délais plus courts les nombreuses affaires dont sont saisis les juges. Un stock de 1 700 dossiers en souffrance est à traiter. Deux magistrats, deux greffiers et quatre agents administratifs seront affectés à ce tribunal.

Pourtant, les spécialistes de ces questions en Polynésie française estiment que les juges locaux vont continuer à se heurter à un état de droit qui, tel qu'il ressort de la jurisprudence de la Cour de cassation, ne permet pas de prendre en compte les spécificités de la situation de l'indivision en Polynésie. Les juges polynésiens tentent de régler ces litiges en procédant à des partages fondés sur la souche. Ce mode de partage du patrimoine s'applique quand l'héritier légal est lui-même décédé. « Les héritiers d'une personne décédée viennent à la succession de la ou des personnes dont leur auteur commun aurait hérité si ce dernier n'était pas mort avant le *de cuius*. On dit qu'ils viennent par représentation de cet auteur. Ainsi des petits-enfants succèdent à leurs grands-parents par représentation de leur père et / ou de leur mère prédécédés. Ces héritiers par représentations constituent une " souche ". » ⁽¹⁾

(1) Guide pratique – Affaires de terre, op.cit., p. 77.

Or, comme l'a indiqué à votre rapporteur Mme Catherine Vannier, magistrate détachée à Nuku Hiva, aux Marquises, et spécialiste reconnue de ces questions, la Cour de cassation impose que l'ensemble des indivisaires soit attrait à la cause et a rejeté à plusieurs reprises le raisonnement par souche que prônent les juges de Polynésie et qui permet pourtant de réduire le nombre de personnes attraites aux souches identifiées. Or il n'est pas rare, comme l'indiquait Mme Vannier, que le nombre d'indivisaires soit de l'ordre de six cents personnes voire plus. Mme Vannier soutenait l'idée qu'il faudrait tenir compte des spécificités polynésiennes en matière d'indivision et prévoir un régime juridique dérogatoire au droit commun ⁽¹⁾. On rappellera que le droit de succession relève toujours de la compétence de l'État. Votre rapporteur estime qu'une telle solution mérite d'être étudiée avec un grand soin tant l'indivision constitue, en Polynésie française, un handicap à la valorisation des terres et aux transactions. Le développement économique de ces archipels souffre trop de cette situation pour qu'on écarte *a priori* une telle piste. Le groupe de travail finalement mis en place par la Chancellerie devrait se pencher sur ce point.

E. L'ÉDUCATION : UNE GÉNÉRATION DE RETARD

La mission effectuée sur place par votre rapporteur était principalement consacrée aux questions statutaires et à la situation des communes. Il n'était pas possible en ces quelques jours de traiter de tous les sujets auxquels la Polynésie française est confrontée et qui ne ressortissent pas tous à la compétence de la commission des Lois.

Pour autant, à de nombreuses reprises, lors d'échanges avec plusieurs interlocuteurs, la situation préoccupante du système éducatif a été mise en avant comme constituant un enjeu prioritaire pour le territoire tant sur le plan social qu'économique.

Si on peut déplorer qu'aucune évaluation n'ait été réalisée sur la manière dont la Polynésie française a pu mettre en œuvre les compétences qui sont les siennes en vertu du statut d'autonomie, on peut cependant s'appuyer, pour ce qui est de la politique d'éducation, sur un travail très précis et exhaustif mené par la chambre territoriale des comptes ⁽²⁾ en 2014.

1. Un système éducatif en grande difficulté

La chambre territoriale des comptes observait que les évolutions des systèmes éducatifs en Polynésie française et en métropole n'ont jamais été simultanées. Depuis les années 2000, ce décalage se réduit, sans toutefois

(1) Catherine Chodzko et Catherine Vannier, « Droit des successions et des libéralités en Polynésie française », La Semaine juridique notariale et immobilière, n° 10, 6 mars 2015, p. 7-8.

(2) On trouvera ce document à l'adresse suivante :

<https://www.ccomptes.fr/Publications/Publications/Collectivite-de-la-Polynesie-francaise-Politique-de-L-Education>.

totalemment disparaître. Ainsi l'école maternelle qui date des débuts de la III^e République n'a été généralisée en Polynésie qu'en 1977 ; le lycée ne s'est développé que dans les années 70 et les collèges n'ont été créés dans les îles autres que Tahiti que dans les années 80.

Fin 2014, on comptait 233 écoles et 56 établissements secondaires pour une population scolaire de 74 484 élèves. Les dépenses liées au système éducatif en Polynésie française ont atteint, en 2012, 65,6 milliards de FCFP.

La chambre territoriale des comptes a estimé que le système éducatif connaissait des difficultés de gouvernance et apparaissait comme insuffisamment performant. Elle a d'ailleurs employé les termes forts de « crise larvée » le concernant.

Si la compétence en matière d'éducation a été pleinement reconnue à la Polynésie française par le statut de 1984, le système éducatif polynésien repose sur les mêmes principes fondamentaux que le système national figurant dans le livre 1 du code de l'éducation qui consacre l'organisation d'un enseignement public, gratuit, laïc à tous les degrés, et reconnaît et protège la liberté d'enseignement, plaçant l'enseignement privé dans des conditions similaires à celles qui prévalent en métropole

Dans l'ensemble de la Polynésie française, on compte 175 écoles primaires publiques et 20 privées qui assurent la scolarisation de 37 343 élèves. Pour faire en sorte que tous les enfants puissent accéder à l'éducation, et compte tenu de l'isolement de certaines îles ou de certaines vallées, on constate l'implantation de très nombreuses écoles à classe unique en particulier aux Tuamotu ou aux Marquises.

Pour ce qui est du premier cycle du secondaire, 26 collèges d'enseignement général accueillent 12 958 élèves dans le public et de 4 548 dans le privé.

Dans le second cycle du secondaire, sont accueillis 6 030 élèves en filière générale et technologique, et 5 277 en filière professionnelle, dans 11 lycées publics ou privés ; huit d'entre eux sont implantés à Tahiti, deux dans les Îles-sous-le-Vent et un aux Marquises. On doit noter qu'il n'existe aucun lycée d'enseignement général public en dehors de l'île de Tahiti. L'enseignement privé est, quant à lui, implanté dans tous les archipels.

La chambre territoriale des comptes estimait dans ses observations que le système était en grande difficulté, en particulier en termes de gouvernance. Elle notait que les relations entre les services de la Polynésie et ceux du vice-rectorat qui sont régies par une convention datant du 4 avril 2007 étaient devenues quasi antagonistes. Par ailleurs, les règlements servant de base à la gestion du système sont lacunaires, la chambre territoriale des comptes constatant que « les services polynésiens ne parviennent pas à assurer une production normative de qualité ».

De plus, elle observait des carences dans le pilotage du système éducatif, faute de vision prospective et d'outils pour ce faire.

Les services de la Polynésie française – en l'occurrence la direction de l'enseignement primaire et la direction de l'enseignement secondaire – ne produisent pas, de manière régulière, d'informations et des indicateurs statistiques pertinents et fiables.

Et la chambre territoriale des comptes de conclure : « [c]es diverses lacunes et carences ont entretenu dans le système éducatif une gestion trop bureaucratique, qui s'est révélée peu orientée vers le pilotage stratégique des politiques publiques ⁽¹⁾ ».

2. Un système qui échoue à résoudre les difficultés de l'éducation en Polynésie française

Le système scolaire polynésien est marqué par des inégalités fortes qui ne reculent pas en dépit des moyens mis en œuvre

La chambre territoriale des comptes observait ainsi que le baccalauréat général restait l'apanage des élèves issus des catégories socioprofessionnelles supérieures, que la déscolarisation précoce, dès la cinquième, qui touche en majorité les élèves issus de milieux modestes, s'aggrave, et atteint un niveau quatre fois plus élevé qu'en métropole, et qu'enfin les inégalités devant l'école ne régressent plus depuis dix ans. On ne peut naturellement se satisfaire d'une telle situation d'échec.

À l'évidence, les contraintes géographiques pèsent substantiellement sur l'ensemble, comme cela a été continuellement indiqué à votre rapporteur lors de sa mission. La déscolarisation précoce est en partie due à l'isolement des archipels éloignés. Les familles n'ont pas les moyens d'envoyer à Tahiti pour poursuivre leur éducation dans le secondaire. À cela s'ajoute, comme le note la chambre territoriale des comptes, des « difficultés spécifiques pour s'approprier le français, langue des apprentissages scolaires, dans un univers qui reste encore largement baigné par les langues polynésiennes, notamment dans les archipels éloignés ou parmi les populations les moins favorisées » ⁽²⁾.

Selon la même source, de fait, les résultats observés en Polynésie française sont nettement en deçà des résultats nationaux : inférieurs en moyenne de 40 % en français et de 48 % en mathématiques. Ils sont donc bien en dessous des exigences du socle de compétences et de connaissances fixé par la Charte de l'éducation de 2011. En CE1, les taux de réussite en français et en mathématiques dépassent à peine 40 %, et n'atteignent 50 % qu'à Papeete (51 % et 48 %), à Raiatea (61 % et 60%) et Maupiti (64%, et 49,5%). En CM2, les résultats aux évaluations permettent des constats similaires.

(1) Ibid., p. 7.

(2) Ibid., p. 8.

Pour la chambre territoriale des comptes : « Ces résultats du primaire sont inquiétants, parce qu'ils augurent mal de l'avenir ⁽¹⁾. »

D'après le suivi effectué sur les enfants entrés en CP en 2000-2001, le taux d'accès au baccalauréat général dans une classe d'âge est d'environ 16,5 %, soit le niveau métropolitain de 1970. Le taux d'accès au bac technologique est de 15,5 % alors que le taux d'accès au bac professionnel approche d'un point celui de 2011 en métropole (19 %). La performance actuelle de la Polynésie est donc, tous bacs confondus, du niveau de celui de la métropole de 1992. Le retard scolaire de la Polynésie est donc d'environ 20 ans, soit l'équivalent d'une génération.

On déplore trop d'élèves qui sortent du système scolaire sans le moindre diplôme ou sans qualification. En 2013, on estimait le nombre de ces élèves à environ 40 % de ceux entrés en CP. Bien que ce nombre soit en régression, il situe la Polynésie française au niveau de la métropole au début des années quatre-vingt.

On ne s'étonnera donc pas que l'illettrisme demeure très élevé en Polynésie française. Le pourcentage des jeunes détectés en difficulté de lecture atteint plus de 40 % sans que cette proportion ne régresse depuis plusieurs années. Dans le reste de la France, départements d'outre-mer compris, ce taux est de 9,6 % dont 4 % d'illettrés.

Le système éducatif polynésien demeure donc profondément inégalitaire. La chambre territoriale des comptes explique en partie ce qu'elle qualifie de « relatif échec » par des raisons budgétaires. « En effet, écrit-elle, les crédits n'ont pas été dégagés en quantité suffisante par la Polynésie pour assumer par exemple ses responsabilités en matière d'entretien et de construction ; les allocations de crédits auraient pu être accrues et, comme le constatent tous les rapports officiels depuis dix ans, le pilotage stratégique du système aurait pu être plus efficace ». Et elle ajoute ce qui est plus préoccupant encore : « Mais la performance très relative du système éducatif par rapport à l'objectif de la réussite de tous les élèves, est sans aucun doute due à la transparence lacunaire entretenue par les acteurs sur la situation réelle de la Polynésie française ⁽²⁾. »

En marge de ces questions d'éducation, votre rapporteur souhaiterait évoquer le service militaire adapté (SMA) dont il a visité le détachement aux Marquises, à Hiva Oa, dans la commune d'Atuona. Comme toujours, l'action du SMA est tout à fait remarquable pour former des jeunes – essentiellement marquisiens – qui, pour beaucoup, pouvaient manquer de repères et de projets. Les militaires qui assurent l'encadrement prennent très à cœur cette mission et les jeunes recrues s'engagent avec beaucoup de volonté pour se former, par exemple, aux métiers du bâtiment et de la restauration.

(1) Ibid.

(2) Ibid., p. 10.

F. LA SANTÉ : UN SUJET D'INQUIÉTUDE

Comme pour l'éducation, votre rapporteur n'a pas mené d'investigations particulières concernant la politique de santé en Polynésie française. Mais ce sujet, qui ne ressortissait pas à la compétence de la commission des Lois, s'est en quelque sorte imposé à lui au cours des entretiens qu'il a eus lors de son déplacement sur ce territoire.

1. Le besoin de mieux définir la politique de santé

Là encore, le travail effectué, cette fois en 2013, par la chambre territoriale des comptes de la Polynésie française ⁽¹⁾ constitue une référence, à la suite du rapport public annuel de la Cour des comptes, de 2011, qui s'était penché sur « le système de santé en Polynésie française et son financement ». Déjà à l'époque, la Cour des comptes concluait par des recommandations qui s'organisaient autour de quatre axes : la définition et la hiérarchisation d'objectifs de santé ; l'optimisation de l'offre de soins ; la refonte des principes et mécanismes de financement de la santé ; l'affirmation de la prééminence de la Polynésie française dans le processus de décision ⁽²⁾.

Dans ses observations de 2013, la chambre territoriale des comptes formule elle-même des recommandations pour chacune des principales étapes de définition d'une politique de santé : amélioration de la connaissance de l'état de santé de la population ; mise en cohérence de la politique de prévention pour l'adapter régulièrement à la situation épidémiologique constatée ; définition d'une offre de soins prenant en compte la vaste étendue territoriale de la Polynésie française accompagnée d'une densité de population très hétérogène ; détermination par les institutions de la Polynésie française des objectifs à atteindre et des moyens financiers annuels mobilisés.

2. Une situation qui se dégrade

Ces outils semblent en effet indispensables pour faire face à une situation qui se dégrade. La chambre territoriale des comptes observe ainsi que la prévalence du tabagisme progresse dans la population adulte (18-64 ans) de 36 % en 1995 à 41 % en 2010. Il en est de même de la proportion de consommateurs d'alcool (de 33 à 46 % durant la même période). L'usage du cannabis se développe pour atteindre 39 % dans la population adulte, avec les conséquences que l'on sait en termes de délinquance.

La prévalence de l'excès de poids et de l'obésité reste, selon les termes de la chambre territoriale des comptes, « inquiétante ». Là encore, c'est une question qui a été à maintes reprises évoquée devant votre rapporteur lors de son déplacement. Il est vrai que près de 70 % de la population polynésienne est en

(1) <https://www.ccomptes.fr/Publications/Publications/Collectivite-de-la-Polynesie-francaise-Mission-SANTE>

(2) *Cour des comptes*, Rapport annuel 2011, p. 221 et suiv.

excès de poids et plus de 40 % est frappée d'obésité. À cela s'ajoute une forte prévalence du diabète et de l'hypertension artérielle qui jouent un rôle dans le développement par exemple de l'insuffisance rénale chronique. Par ailleurs, la population de Polynésie française doit faire face à ces maladies endémiques comme la dengue ou la leptospirose.

3. L'accès aux soins et la prévention

La chambre territoriale des comptes observait que la santé publique dépendait aussi de la mise en œuvre d'autres politiques comme celle du logement, de l'éducation, de l'emploi, des transports pour améliorer la qualité de l'habitat, éduquer les enfants à la santé, avoir une médecine du travail efficace, mieux assurer la sécurité routière. De même les politiques qui dépendent des communes en matière d'approvisionnement en eau potable, de développement des réseaux et de stations d'assainissement des eaux usées, de collecte et de traitement des ordures ménagères sont tout autant essentielles. La relation entre la qualité de l'environnement et la santé n'est plus à établir. La difficulté réside aussi dans l'articulation de toutes ces politiques entre différents échelons administratifs.

La question de l'accès aux soins dans les archipels éloignés est naturellement un sujet de préoccupation qui a été notamment évoqué aux Marquises devant votre rapporteur. Le cas qui a été le plus cité est celui des visites médicales à Hiva Oa que doivent effectuer les femmes enceintes venant de Fatu Hiva à 75 kilomètres de là. En l'absence de desserte aérienne ou par hélicoptère, elles doivent subir plusieurs heures de bateau dans des conditions souvent très difficiles, sans aucun confort, parfois pour quelques minutes seulement passées dans le cabinet de consultation.

Au total, le niveau des dépenses consacrées à la santé est élevé et en progression rapide, alors même que les services offerts ne sont pas complets.

L'inégalité d'accès aux soins est fortement ressentie par les habitants des archipels éloignés. Ne pouvant garantir à chaque habitant du territoire la mise à disposition de tous les équipements et de toutes les compétences, la chambre territoriale des comptes estime qu'il faut encore conforter l'offre territoriale de proximité et promouvoir une organisation coordonnée dans des réseaux de santé.

Ensuite, le développement de la prévention – levier majeur de l'amélioration de l'état de santé de la population – est entravé par une politique encore balbutiante qui nuit à la lutte contre les maladies chroniques notamment. La mise en œuvre d'une politique de prévention ambitieuse en direction du grand public demeure un enjeu auquel il faut désormais répondre rapidement.

Enfin, il est essentiel de renforcer la connaissance de l'état de santé de la population et de disposer d'indicateurs épidémiologiques complets et régulièrement mis à jour sur la santé, indicateurs qui permettront de mieux orienter la politique de prévention et d'en évaluer *a posteriori* les résultats.

Il convient toutefois de souligner que la Polynésie française et l'Agence française du développement ont signé en 2014 une convention de partenariat sur l'élaboration d'un schéma d'organisation sanitaire. Le Pays considère ce schéma comme une priorité forte répondant notamment à l'engagement pris vis-à-vis de l'État en contrepartie de son retour au financement du régime de solidarité territoriale de la Polynésie française. Le schéma d'organisation sanitaire doit être finalisé début juillet 2015 pour être présenté en commission d'organisation sanitaire. Il sera ensuite présenté en septembre au gouvernement de la Polynésie française puis à l'assemblée en octobre 2015.

G. L'ESPACE MARITIME : UN NOUVEL HORIZON

L'océan apparaît comme le dernier continent à explorer sur notre planète et, de ce point de vue, la Polynésie française et ses 5 millions de km² de surface maritime (contre seulement 4 167 km² de superficie terrestre) a devant elle de formidables perspectives.

Les richesses dont regorge l'océan doivent constituer l'avenir de ce territoire. Pourtant, comme souvent, les enjeux qui s'y attachent sont aussi gros de menaces en particulier en termes de préservation de l'environnement. De plus, si l'océan est l'horizon indépassable des Polynésiens, il pourrait être funeste pour certaines îles.

1. La menace de submersion des îles basses

La montée des eaux en raison du dérèglement du climat est sans doute l'un des sujets dont votre rapporteur a le plus entendu parler lors de son déplacement. Les perspectives sont particulièrement alarmantes pour les îles basses qui ne s'élèvent que de quelques mètres au-dessus de la mer. Que vont devenir les populations en cas de hausse significative du niveau de l'océan ? On sait que certains États du Pacifique sont déjà confrontés à cette réalité. Le voisin de la Polynésie française, Kiribati, s'est lancé dans l'achat de terres dans les îles Fidji qui serviraient de refuges à ses populations. En juin 2014, le président de cet État, M. Anote Tong, déclarait à la télévision américaine : « les effets du réchauffement climatique sont d'ores et déjà irrattrapables. Quoi que décident maintenant les États-Unis ou la Chine, il est trop tard. La disparition de Kiribati, de Tuvalu, des îles Marshall et des Maldives paraît inévitable »⁽¹⁾.

En Polynésie française, des abris de survie ont déjà été construits par exemple sur certaines îles des Tuamotu pour faire face aux raz-de-marée. Votre rapporteur a pu en visiter un à Tikehau. Il s'agit là de constructions modernes montées sur pilotis à plusieurs mètres de hauteur. Outre le fait que ces bâtiments

(1) http://www.wedemain.fr/Montee-des-eaux-un-archipel-s-expatrie-pour-ne-pas-etre-submerge_a554.html.

On pourrait ajouter que d'autres îles françaises sont menacées par ce phénomène comme Miquelon au large de Terre-Neuve, comme le notait le président de la République, M. François Hollande, lors de son déplacement à Saint-Pierre-et-Miquelon en décembre 2014.

coûteux sont vides alors qu'ils pourraient être utilisés par les communes ou d'autres services publics, ils ne peuvent constituer que des solutions ponctuelles en cas d'événement climatique. Si, par malheur, la montée du niveau des océans se confirmait dans les prochaines décennies, certaines îles viendraient tout simplement à disparaître.

C'est pourquoi sont évoquées des perspectives de déplacements de populations des îles basses vers les îles hautes, par exemple des Tuamotu vers les Marquises. Cette perspective a été présentée à votre rapporteur dans chacun de ces archipels. Une nouvelle solidarité s'organiserait entre Polynésiens pour accueillir des réfugiés climatiques. Nous n'en sommes heureusement pas encore là. Mais ce sont là de lourds enjeux dont il faut prendre dès aujourd'hui toute la mesure.

Le président de la Polynésie française, M. Édouard Fritch, a d'ailleurs rencontré le ministre des Affaires étrangères, M. Laurent Fabius, en mai dernier pour aborder la préparation de COP 21, la convention des Nations unies sur les changements climatiques, dont l'importance n'est plus à souligner, et qui se tiendra à Paris en décembre 2015. La Polynésie française peut jouer, de ce point de vue aussi, le rôle d'un précieux relais pour notre diplomatie dans cette région du monde particulièrement menacée.

2. Comment tirer le meilleur parti des ressources maritimes ?

Le Conseil économique, social et culturel de la Polynésie française a rendu un important rapport ⁽¹⁾ en janvier 2015 sur la gouvernance durable du patrimoine marin polynésien. Ce document aborde la question sous tous ses aspects : infrastructures portuaires, tourisme, exploitations des ressources marines (pêche, aquaculture, perliculture), ressources minières, énergie, territoriale (avec l'enjeu de la délimitation du plateau continental et la gestion et le contrôle de la zone économique exclusive), climatique...

Votre rapporteur, qui a eu l'occasion d'échanger avec des membres du CESC lors de son déplacement sur le territoire, a été frappé tant par l'intérêt soutenu que suscite désormais le territoire maritime de la Polynésie française que par la difficulté du Pays et sans aucun doute de l'État aussi à faire face à l'immensité et la pluralité des enjeux. Même si de nombreux travaux portent sur cette question ⁽²⁾ et si la France s'est engagée dans une politique ambitieuse pour faire reconnaître ses droits auprès de la commission de l'ONU chargée de la délimitation du plateau continental ⁽³⁾, on ne mesure certainement pas

(1) <http://www.cesc.pf/images/pdf/Rapport-152-CESC-patrimoine-marin.pdf>

(2) Gérard Grignon, L'extension du plateau continental au-delà des 200 milles marins : un atout pour la France, Avis du Conseil économique, social et environnemental, octobre 2013.

(3) On citera le projet Extraplac, piloté par le secrétariat général à la mer, qui est le programme d'extension du plateau continental de la France (<http://www.extraplac.fr/>) ainsi que la prise de position de l'Assemblée nationale par le vote d'une proposition de résolution soutenant nos revendications au large de Saint-Pierre-et-Miquelon le 18 février 2014 (proposition de résolution de MM. Jean-Claude Fruteau, Paul Giacobbi et Mme Annick Girardin et plusieurs de leurs collègues appelant à la reconnaissance des droits légitimes de la France sur le plateau continental de Saint-Pierre-et-Miquelon, n° 1727).

suffisamment les potentialités pour l’instant encore lointaines qui sont devant nous.

Ces enjeux conduisent cependant à des interrogations tout à fait actuelles sur les compétences qui peuvent être reconnues à la Polynésie française. Dans les aménagements du statut du Pays sur lequel le président de la Polynésie française et son gouvernement travaillent, apparaît par exemple la question de la compétence du Pays pour ce qui concerne les terres rares (sélénium, tellure, cadmium, baryum, etc). Le rapport de M. Gérard Grignon pour le Conseil économique, social et environnemental indiquait, en 2013, à leur propos que :

« Ces éléments sont extrêmement recherchés en raison de leurs propriétés chimiques, électromagnétiques vitales aux technologies de pointe, aux semi-conducteurs, à l’industrie de défense en passant par la téléphonie, mais aussi les énergies renouvelables. Les innovations technologiques en lien avec le développement durable utilisent également ces éléments : néodyme dans les éoliennes, souvent 9 sortes de terres rares dans la construction des voitures électriques, itryum dans les écrans LED et les ampoules fluorescentes » ⁽¹⁾.

D’ailleurs ce même rapport évoquait les encroûtements cobaltifères qui « varient de quelques centimètres à 25 cm d’épaisseur pouvant couvrir plusieurs km² à des profondeurs variant de 400 à 4 000 mètres. Riches en oxyde de fer et de manganèse, en cobalt et en platine, associés également à des éléments rares tels que l’itrium, le titane, le lanthany... C’est dans le Pacifique, et notamment en Polynésie française, que ces dépôts présentent le plus fort potentiel en cobalt et en platine ⁽²⁾.

On pourrait aussi faire état des nodules polymétalliques, des hydrocarbures, des réserves d’hydrogène...

Avant même que nous soyons en mesure d’exploiter ces formidables richesses, il faudra définir des mécanismes de gouvernance qui permettent de fédérer les acteurs locaux, nationaux et internationaux, afin d’organiser des explorations et de futures exploitations qui ne soient pas des prédatations. L’enjeu principal pour l’avenir de la Polynésie française est bien là, dans l’océan. Comment pourrait-il d’ailleurs en être autrement ?

*

* *

On mesure ici à quel point la Polynésie française doit faire face à des enjeux qui semblent parfois la dépasser tellement ils sont considérables.

(1) *Gérard Grignon*, L’extension du plateau continental au-delà des 200 milles marins : un atout pour la France, op. cit., p. 27.

(2) *Ibid.*

Votre rapporteur n'a cependant jamais eu le sentiment, lors de son déplacement, que l'importance de ces enjeux décourageait les Polynésiens et leurs élus. Il aura plutôt perçu une volonté d'agir. Le statut d'autonomie dont bénéficie la Polynésie française est solide et offre à ce Pays les moyens de cette action. L'heure est plus à le conforter qu'à le bouleverser. Les énergies doivent être mieux employées qu'à démonter le mécano institutionnel pour le seul plaisir de le remonter ensuite.

DEUXIÈME PARTIE : ÉCARTER TOUT GRAND SOIR STATUTAIRE

Le statut que connaît la Polynésie française depuis 2004 lui assure un grand degré d'autonomie. Établi par la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 complétée par la loi n° 2004-193 complétant le statut d'autonomie de la Polynésie française du même jour, ce statut a donné à la Polynésie la capacité d'exercer de vastes compétences en disposant d'institutions représentatives choisies par les électeurs. La loi organique a été modifiée à sept reprises en vingt ans. À chaque reprise, il a été surtout question d'assurer une plus grande stabilité des institutions politiques, la succession des gouvernements et les multiples combinaisons majoritaires à l'assemblée de la Polynésie française ayant un impact non seulement sur le fonctionnement des pouvoirs publics mais plus largement sur la vie économique et sociale du Pays.

La presque totalité des personnes rencontrées sur place par votre rapporteur s'est accordée pour considérer que la mise en cause de ce statut n'était pas à l'ordre du jour. Personne ne semble réellement attendre un « grand soir statutaire » en Polynésie. Et l'idée dominante, que partage votre rapporteur, est que le statut de 2004 a plutôt bien vieilli.

La question essentielle serait même, à l'inverse, de mieux user de l'ensemble des possibilités qu'il offre aux élus polynésiens pour assurer le développement de leur pays. Il importe que les compétences nombreuses et importantes dont bénéficie la Polynésie française puissent être pleinement mises en œuvre par les autorités du territoire. Cela suppose que les conditions politiques soient réunies pour ce faire et qu'à la compétition électorale continue se substitue un esprit de coopération entre les forces politiques pour mener à bien des projets et des politiques publiques. Cela repose aussi sur la capacité des institutions polynésiennes à se doter de l'expertise nécessaire pour identifier de tels projets et les mener à bien en s'appuyant en particulier sur la jeunesse du Pays.

Des échanges que votre rapporteur a eus tout au long de sa mission avec les élus mais aussi les acteurs de la société civile, il retire la conviction que des ajustements sont possibles – par un toilettage de la loi organique de 2004 – mais que la question statutaire ne saurait être un préalable à la poursuite concrète de l'autonomie de la Polynésie française, dont l'objectif est d'abord d'améliorer le sort des Polynésiens.

I. UN STATUT QUI A BIEN VIEILLI

A. LA MARCHÉ VERS L'AUTONOMIE JUSQU'AU STATUT DE 1984

La présence de la France en Polynésie française date véritablement du milieu du XIX^e siècle. Après que les Marquises furent annexées en 1842, la France a étendu son protectorat à Tahiti et ses dépendances c'est-à-dire les Îles-du-Vent et une partie des Tuamotu, sous le règne de la reine Pomaré. Il est mis fin à cette fiction de la double souveraineté par l'annexion pure et simple de ces territoires à la France formalisée par la loi 30 décembre 1880⁽¹⁾. Les Îles Australes furent, quant à elles, les dernières à rejoindre le giron français en 1900.

À la création de l'Union française par la Constitution du 27 octobre 1946, ce qui était alors les Établissements français de l'Océanie devint un territoire d'outre-mer qui prit le nom de Polynésie française en 1957. Depuis, plusieurs réformes statutaires ont conféré davantage d'autonomies à ce territoire dans la gestion de ses propres affaires. Tel fut le cas en 1977 avec la loi n° 77-772 du 12 juillet 1977, qui lui reconnut une « autonomie de gestion », puis en 1984, par la loi n° 84-820 du 6 septembre 1984, qui assura au territoire une « autonomie interne ». La loi organique n° 96-312 du 12 avril 1996 apparaît, pour sa part, comme une étape charnière puisqu'elle confère à la Polynésie française un nouveau statut d'autonomie, avec une personnalité propre et des compétences accrues, au moment même où s'interrompent les essais nucléaires.

Le statut actuel est celui issu de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française, complétée par la loi n° 2004-193 du même jour. Depuis 2004, la loi organique a été modifiée à sept reprises par les textes suivants :

- la loi organique n° 2007-1719 du 7 décembre 2007 ;
- la loi organique n° 2010-704 du 28 juin 2010 ;
- la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 ;
- la loi organique n° 2011-410 du 14 avril 2011 ;
- la loi organique n° 2011-918 du 1^{er} août 2011 ;
- la loi organique n° 2013-402 du 17 mai 2013 ;
- la loi organique n° 2013-906 du 11 octobre 2013.

(1) Sur la présence française à cette époque, on se reportera commodément à l'article de Colin Newbury, « La représentation politique en Polynésie française, 1880-1903 (Étude d'un cas d'assimilation) », Journal de la Société des océanistes, tome 23, 1967. pp. 11-27.

Par deux fois, la loi organique de 2004 a été plus particulièrement modifiée aux fins d'améliorer le fonctionnement des institutions polynésiennes : tel a été l'objet des lois organiques du 7 décembre 2007 et du 1^{er} août 2011.

Aux termes du statut de 2004 qui qualifie la Polynésie française de pays d'outre-mer⁽¹⁾ en son article 1^{er}, celle-ci dispose d'une large autonomie qui se caractérise par plusieurs éléments.

On doit préalablement observer que le terme de « pays » a une valeur symbolique et politique forte mais ne porte pas à conséquences en droit. Le Conseil constitutionnel a ainsi été très clair lorsqu'il a eu à connaître du statut de 2004 en considérant que cette dénomination n'emportait « aucun effet de droit »⁽²⁾ et que c'était à cette condition que le dispositif en question était conforme à la Constitution.

La Polynésie française bénéficie tout d'abord d'une compétence de droit commun. L'État demeure compétent uniquement dans les matières dont la loi organique fixe la liste limitativement à l'article 14 du statut. Parmi ces compétences attribuées à l'État, on trouve, par exemple, la nationalité, les droits civiques, le droit électoral, l'état et la capacité des personnes, la garantie des libertés publiques, la justice, la politique étrangère, la défense, la monnaie... Ainsi, l'État voit son action limitée à des questions éminemment régaliennes, la Polynésie intervenant dans tous les autres domaines.

Cette autonomie se traduit concrètement par la nature des normes que le pays peut adopter. La Polynésie française peut voter des lois du pays qui interviennent dans des domaines pouvant relever de la loi nationale et sont soumises à un contrôle juridictionnel spécifique conformément à ce que rend possible l'article 74 de la Constitution. Celui-ci dispose en effet que « le Conseil d'État exerce un contrôle juridictionnel spécifique sur certaines catégories d'actes de l'assemblée délibérante intervenant au titre des compétences qu'elle exerce dans le domaine de la loi ». Toutefois, à la différence des lois du pays calédoniennes qui trouvent leur fondement dans le titre XIII de la Constitution, ces textes polynésiens demeurent des actes administratifs et non formellement législatifs dont le contentieux relève de la juridiction administrative et non du Conseil constitutionnel.

B. LES INSTITUTIONS DE LA POLYNÉSIE FRANÇAISE

Les institutions de la Polynésie française comprennent un pouvoir exécutif, une assemblée législative et un organe destiné à représenter les forces économiques et sociales du Pays. Il s'agit respectivement du président de la Polynésie française, du gouvernement de la Polynésie française, de l'assemblée de

(1) « *Pays d'outre-mer au sein de la République, la Polynésie française constitue une collectivité d'outre-mer dont l'autonomie est régie par l'article 74 de la Constitution* », (article 1^{er}, alinéa 2).

(2) *Conseil constitutionnel, décision n° 2004-490 DC, Loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie française, considérant n° 13.*

la Polynésie française, du conseil économique, social et culturel de la Polynésie française (CESC).

1. Le président de la Polynésie française

Le président de la Polynésie française est une institution distincte du gouvernement depuis le statut d'autonomie de 2004. Il est élu à la majorité absolue parmi les membres de l'assemblée de la Polynésie française, à la suite du renouvellement de cette dernière ou à la suite du vote d'une motion de défiance ou de renvoi.

Il peut être mis fin au mandat du président de la Polynésie française par le vote d'une motion de défiance par l'assemblée ou en cas de dissolution de la même assemblée. Dans les cinq jours qui suivent son élection, le président constitue son gouvernement en nommant son vice-président ainsi que les ministres. Il dispose du pouvoir de révoquer les membres de son gouvernement.

Le président représente la Polynésie française et dirige l'action du gouvernement ⁽¹⁾. Il dispose de l'administration du territoire ; il promulgue les lois du pays et les délibérations de l'assemblée de la Polynésie française ; il assure la publication au *Journal officiel de la Polynésie française* de tous les actes des institutions. Il est ordonnateur du budget et nomme à tous emplois publics, à l'exception de ceux relevant du président de l'Assemblée.

Le président de la Polynésie française est aujourd'hui notre ancien collègue à la commission des Lois, M. Édouard Fritch, depuis le 12 septembre 2014.

2. Le gouvernement de la Polynésie française

Le gouvernement de la Polynésie française est composé au plus de dix membres ⁽²⁾. Ses membres sont nommés par le président du Pays. L'exécutif composé du président et de son gouvernement est responsable devant l'assemblée. Le gouvernement peut être ainsi renversé par une motion de défiance. Par ailleurs, l'assemblée peut être dissoute par décret du président de la République, pris en conseil des ministres, à la demande du gouvernement local, lorsque le fonctionnement des institutions s'avère impossible.

Le gouvernement se réunit en conseil des ministres chargé collégalement et solidairement des affaires relevant de sa compétence. Il arrête les projets de délibération à soumettre à l'assemblée et les mesures d'application nécessaires à leur mise en œuvre. Il dispose du pouvoir réglementaire et est obligatoirement consulté, suivant les cas, par le ministre chargé de l'outre-mer ou par le haut-

(1) Voir articles 63 et suivants de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004.

(2) Articles 73 et suivants de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004.

commissaire sur les projets de textes réglementaires métropolitains intéressant la Polynésie.

3. L'assemblée de la Polynésie française

L'assemblée de la Polynésie française est composée de cinquante-sept membres élus pour cinq ans au suffrage universel direct sur la base d'un scrutin de liste à la proportionnelle sur une seule circonscription divisée en sections, sur le modèle des élections régionales en métropole. Les listes sont composées paritairement.

Au sein des huit sections composant la circonscription électorale, les sièges se répartissent de la sorte :

- 1^{re} section Îles-du-Vent : 13 ;
- 2^e section Îles-du-Vent : 13 ;
- 3^e section Îles-du-Vent : 11 ;
- 4^e section Îles-sous-le-Vent : 8 ;
- 5^e section Tuamotu ouest : 3 ;
- 6^e section Gambier/Tuamotu est : 3 ;
- 7^e section Îles Marquises : 3 ;
- 8^e section Îles Australes : 3

L'assemblée de la Polynésie française délibère sur toutes les matières pour lesquelles le Pays est compétent et qui ne sont pas dévolues au gouvernement ⁽¹⁾. Elle examine et adopte les projets de délibération présentés par le gouvernement ainsi que les projets de lois du pays.

L'assemblée vote le budget et approuve les comptes de la collectivité. Elle donne son avis sur les projets de loi métropolitains qui introduisent ou modifient des dispositions applicables en Polynésie française.

Elle dispose du pouvoir de renverser le gouvernement en adoptant une motion de défiance. Les conditions d'adoption d'une telle motion sont fixées à l'article 156 du statut. Elle n'est recevable que si elle est signée d'au moins un tiers des membres de l'Assemblée soit 19 élus. Elle doit mentionner les motifs pour lesquelles elle est présentée et – c'est le point essentiel – le nom du candidat appelé à exercer les fonctions de président de la Polynésie française en cas d'adoption de ladite motion de défiance. En session, l'Assemblée se réunit de plein droits trois jours francs après le dépôt de la motion, des conditions

(1) *Articles 102 et suivants de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004.*

particulières de délai étant fixées hors session. Pour être adoptée la motion doit recueillir – autre élément naturellement déterminant – les trois cinquièmes des membres de l'assemblée, seules les voies favorables étant décomptées. Chaque représentant à l'assemblée de la Polynésie française ne peut signer qu'une motion par année civile. L'adoption de la motion dans ces conditions très strictes conduit à la cessation immédiate et de plein droit des fonctions des membres du gouvernement. Le candidat au mandat de président de la Polynésie française est déclaré élu et entre immédiatement en fonction.

L'assemblée de la Polynésie française est présidée aujourd'hui par M. Marcel Tuihani, membre du parti Tahoeraa Huiraatira.

On mentionnera le fait qu'a été signée, le 3 décembre 2012, une convention de partenariat entre cette assemblée et l'Assemblée nationale pour contribuer à la formation des agents de cette institution polynésienne.

4. Le conseil économique, social et culturel

Le conseil économique, social et culturel est, pour sa part, une assemblée consultative qui émet des avis sur des projets de plan à caractère économique et social ⁽¹⁾. Il est obligatoirement consulté par le président de la Polynésie française ou le président de l'assemblée de la Polynésie française sur les projets ou propositions de loi du pays à caractère économique ou social. Il peut également être sollicité par le gouvernement ou par l'assemblée de la Polynésie française pour donner son avis sur les autres projets ou propositions de loi du pays ou sur des projets, ou des propositions de délibération, ainsi que sur toute question à caractère économique, social ou culturel. Le CESC peut décider de réaliser des études sur des questions relevant de ses compétences. Les rapports et avis du CESC sont rendus publics. Votre rapporteur a déjà évoqué le rapport rendu sur la gouvernance durable du patrimoine marin de la Polynésie française, qui illustre parfaitement le type de travaux que peut rendre le CESC.

Le CESC est composé de représentants des groupements professionnels, des syndicats, des organismes et des associations qui concourent à la vie économique, sociale et culturelle de la Polynésie française. Ses membres sont désignés pour 4 ans. Il comprend 51 sièges répartis à parts égales entre trois collèges, celui des salariés (17 sièges), celui des entrepreneurs et travailleurs indépendants (17 sièges) et celui de la vie collective (17 sièges).

Lors de la rencontre de votre rapporteur avec le président du CESC et plusieurs des membres de cette institution, a été évoqué le souhait de voir le mandat de représentant porté de 4 à 6 ans.

(1) *Articles 151 et suivants de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004.*

5. Une instabilité institutionnelle qui fut préjudiciable au Pays

La Polynésie française a souffert d'une instabilité politique très préjudiciable à son développement économique comme l'ont souligné la plupart des interlocuteurs de votre rapporteur. On constate ainsi que depuis 2004, douze présidents se sont succédé alors que dans le même laps de temps, la République française a connu cinq Premiers ministres et la Nouvelle-Calédonie sept présidents du Gouvernement. Les recompositions politiques, les alliances diverses ont souvent donné le sentiment que le jeu politique prenait le pas sur la gestion d'un pays autonome dans l'intérêt de tous les Polynésiens. C'est un sentiment qui semble encore largement répandu et les Polynésiens aspirent certainement à une action politique plus continue pour mener des politiques publiques sur une plus longue durée. Plusieurs fois a été indiqué à votre rapporteur que la succession accélérée des gouvernements avaient conduit les administrations à beaucoup d'attentisme dans la mise en œuvre des réformes et que les acteurs économiques restaient trop souvent dans l'expectative face aux incertitudes politiques nées de cette situation.

LES PRÉSIDENTS DE LA POLYNÉSIE FRANÇAISE

Date de nomination	Président de la Polynésie française
14 juin 2004	Oscar Temaru
22 octobre 2004	Gaston Flosse
3 mars 2005	Oscar Temaru
26 décembre 2006	Gaston Tong Sang
13 septembre 2007	Oscar Temaru
23 février 2008	Gaston Flosse
15 avril 2008	Gaston Tong Sang
11 février 2009	Oscar Temaru
24 novembre 2009	Gaston Tong Sang
1 ^{er} avril 2011	Oscar Temaru
17 mai 2013	Gaston Flosse
12 septembre 2014	Édouard Fritch

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 avait été présentée, à l'époque, comme un moyen d'éviter autant que faire se peut les recompositions incessantes de majorité et la succession des gouvernements qui en était la conséquence. Il avait été prévu que l'élection du président de la Polynésie française se ferait obligatoirement parmi les membres de l'Assemblée. Surtout avait été introduite la motion de défiance avec désignation du futur président en cas de vote de la motion afin de responsabiliser les acteurs et éviter des solutions de continuité institutionnelles.

Cette loi organique avait d'ailleurs été précédée par la loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer qui avait supprimé la prime majoritaire à l'élection des représentants à l'assemblée de la Polynésie française et relevé parallèlement de 3 à 5 % le score nécessaire pour participer à l'attribution des sièges à l'assemblée de la Polynésie française.

Ces deux réformes ne suffirent pas à enrayer l'instabilité chronique dont souffrait le territoire puisque pas moins de cinq présidents se succédèrent entre janvier 2008 et avril 2011, au fil des recompositions, des jeux d'alliances qui ont donné le sentiment que les élus se préoccupaient plus de considérations qui leur étaient propres que du bon fonctionnement des institutions.

Il a fallu attendre la loi organique n° 2011-918 du 1^{er} août 2011 relative au fonctionnement des institutions de la Polynésie française⁽¹⁾ pour qu'apparaissent véritablement les conditions juridiques d'une stabilisation des institutions polynésiennes.

L'objectif de ce texte était, en premier lieu, de modifier le régime électoral pour désigner les membres de l'assemblée de la Polynésie française. A été instituée une circonscription électorale unique, composée de huit sections (voir *supra*), afin d'assurer la représentation effective des archipels les moins peuplés et les plus éloignés, avec un mode de scrutin de liste à deux tours.

Par ailleurs, la loi organique de 2011 a entendu également rénover le statut afin de réduire les dépenses publiques et d'améliorer les relations entre l'exécutif du Pays et l'assemblée délibérante.

Pour assurer la stabilité des institutions, la loi organique de 2011 a mieux encadré la mise en cause de la responsabilité du gouvernement en renforçant les conditions de dépôt – par un tiers des membres de l'assemblée – et d'adoption d'une motion de défiance – par une majorité qualifiée des trois cinquièmes des membres. En outre, la loi organique a limité à deux successifs le nombre de mandats que peut exercer le président de la Polynésie française.

Plusieurs mesures contenues dans ce texte ont entendu aussi rénover la vie politique et rationaliser la dépense publique locale. Dans cette perspective, la loi organique de 2011 a fixé à dix le nombre maximal de membres du gouvernement polynésien, dont les indemnités ont par ailleurs été limitées sur le modèle actuellement applicable aux parlementaires nationaux et ce, à l'initiative de notre collègue René Dosière.

Dans le même temps, toujours à l'initiative de notre collègue René Dosière, la loi organique a également plafonné la rémunération du président de la

(1) Le projet de loi organique reprenait plusieurs préconisations formulées par M. Jacques Barthélemy, conseiller d'État, à qui le Gouvernement avait confié une mission en vue de procéder à une concertation avec les élus sur la réforme du mode de scrutin des représentants de l'Assemblée de Polynésie française et l'amélioration du fonctionnement institutionnel de la collectivité.

Polynésie française et des membres de l'assemblée du Pays. Elle a aussi encadré plus strictement la rémunération des collaborateurs de cabinet des membres du gouvernement local. Il appartient à l'assemblée de fixer le nombre de ces collaborateurs et de déterminer leur rémunération mais dans une enveloppe qui ne peut dépasser aujourd'hui 3 % des dépenses consacrées à la rémunération des personnels de la collectivité. Dès lors, le nombre de ces collaborateurs qui dépassait sept cents au début des années 2000 a été significativement réduit.

C. LES COMPÉTENCES DE LA POLYNÉSIE FRANÇAISE

1. La répartition des compétences entre la Polynésie française et l'État

Conformément au principe de l'autonomie, la Polynésie française dispose d'une compétence d'attribution comme le prévoit l'article 13 de la loi organique. L'État exerce, quant à lui, uniquement les compétences qui lui sont dévolues par l'article 14 de la loi organique. Par ailleurs, le statut de 2004 reconnaît aussi à la Polynésie française des compétences particulières (articles 15 et suivants de la loi organique). Enfin, l'article 31 de la même loi offre la possibilité à la Polynésie française de participer à l'exercice des compétences de l'État.

a. La compétence de droit commun de la Polynésie française

L'article 13 de la loi organique de 2004 dispose que « les autorités de la Polynésie française sont compétentes dans toutes les matières qui ne sont pas dévolues à l'État par l'article 14 et celles qui ne sont pas dévolues aux communes en vertu des lois et règlements applicables en Polynésie française ».

Introduisant l'idée si ce n'est d'une forme de subsidiarité, tout du moins d'une complémentarité, entre le Pays et les communes, cet article précise également que : « La Polynésie française et les communes de Polynésie française ont vocation, pour la répartition de leurs compétences respectives et sous réserve des dispositions de la présente loi organique, à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon ».

Les autorités de la Polynésie française ne peuvent, par les décisions prises dans l'exercice de leurs compétences, exercer une tutelle sur les communes de Polynésie française, selon les termes du 3^e alinéa de l'article 13 de la loi organique.

b. Les compétences de l'État.

L'article 14 de la loi organique fixe la liste des compétences exercées par les autorités de l'État. Il s'agit, selon les termes de cet article, des « seules » matières suivantes :

– nationalité ; droits civiques ; droit électoral ; droits civils, état et capacité des personnes, notamment actes de l'état civil, absence, mariage, divorce, filiation ; autorité parentale ; régimes matrimoniaux, successions et libéralités (1° de l'article 14) ;

– garantie des libertés publiques ; justice : organisation judiciaire, aide juridictionnelle, organisation de la profession d'avocat, à l'exclusion de toute autre profession juridique ou judiciaire, droit pénal, procédure pénale, commissions d'office, service public pénitentiaire, services et établissements d'accueil des mineurs délinquants sur décision judiciaire, procédure administrative contentieuse, frais de justice pénale et administrative (2° du même article) ;

– politique étrangère (3° du même article) ;

– défense ; importation, commerce et exportation de matériel militaire, d'armes et de munitions de toutes catégories ; matières premières stratégiques telles qu'elles sont définies pour l'ensemble du territoire de la République, à l'exception des hydrocarbures liquides et gazeux ; liaisons et communications gouvernementales de défense ou de sécurité en matière de postes et télécommunications (4° du même article) ;

– entrée et séjour des étrangers, à l'exception de l'accès au travail des étrangers (5° du même article) ;

– sécurité et ordre publics, notamment maintien de l'ordre ; prohibitions à l'importation et à l'exportation qui relèvent de l'ordre public et des engagements internationaux ratifiés par la France ; réglementation des fréquences radioélectriques ; préparation des mesures de sauvegarde, élaboration et mise en œuvre des plans opérationnels et des moyens de secours nécessaires pour faire face aux risques majeurs et aux catastrophes ; coordination et réquisition des moyens concourant à la sécurité civile (6° du même article) ;

– monnaie ; crédit ; change ; Trésor ; marchés financiers ; obligations relatives à la lutte contre la circulation illicite et le blanchiment des capitaux (7° du même article) ;

– autorisation d'exploitation des liaisons aériennes entre la Polynésie française et tout autre point situé sur le territoire de la République, à l'exception de la partie de ces liaisons située entre la Polynésie française et tout point d'escale situé en dehors du territoire national, sans préjudice des dispositions du 6° du I de l'article 21 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie ⁽¹⁾ ; approbation des programmes d'exploitation et des tarifs correspondants ; police et sécurité concernant l'aviation civile (8° du même article) ;

(1) Cette disposition donne compétence à l'État pour ce qui concerne les dessertes aériennes entre la Nouvelle-Calédonie et les autres points du territoire de la République.

– police et sécurité de la circulation maritime ; surveillance de la pêche maritime ; sécurité de la navigation et coordination des moyens de secours en mer ; francisation des navires ; sécurité des navires de plus de 160 tonneaux de jauge brute et de tous les navires destinés au transport des passagers ; mise en œuvre des ouvrages et installations aéroportuaires d'intérêt national (9° du même article) ;

– règles relatives à l'administration, à l'organisation et aux compétences des communes, de leurs groupements et de leurs établissements publics ; coopération intercommunale ; contrôle des actes des communes, de leurs groupements et de leurs établissements publics ; régime comptable et financier et contrôle budgétaire de ces collectivités ; fonction publique communale ; domaine public communal ; dénombrement de la population (10° du même article) ;

– fonction publique civile et militaire de l'État ; statut des autres agents publics de l'État ; domaine public de l'État ; marchés publics et délégations de service public de l'État et de ses établissements publics (11° du même article) ;

– communication audiovisuelle (12° du même article) ;

– enseignement universitaire ; recherche ; collation et délivrance des grades, titres et diplômes nationaux ; règles applicables aux personnels habilités des établissements d'enseignement privés liés par contrat à des collectivités publiques pour l'accomplissement de missions d'enseignement en ce qu'elles procèdent à l'extension à ces personnels des dispositions concernant les enseignants titulaires de l'enseignement public, y compris celles relatives aux conditions de service et de cessation d'activité, aux mesures sociales, aux possibilités de formation et aux mesures de promotion et d'avancement (13° du même article).

L'article 14 prévoit également que ces compétences de l'État s'exercent sous réserve des pouvoirs conférés aux institutions de la Polynésie française par les dispositions de la section 2 du présent chapitre et du titre IV⁽¹⁾, et de la participation de la Polynésie française aux compétences de l'État en application des dispositions de la section 3 du présent chapitre.

c. Les « compétences particulières » de la Polynésie française

La section 2 du chapitre I^{er} (« Répartition des compétences entre l'État, la Polynésie française et les communes) du titre III (« Les compétences ») porte sur les compétences particulières de la Polynésie française (articles 15 à 30-1 de la loi organique).

Ces compétences « particulières », qui traduisent également le caractère autonome du Pays, relèvent par exemple des actions dans le domaine des relations internationales que la Polynésie française peut engager. Ainsi l'article 15 de la loi

(1) La section 2 du chapitre I^{er} (« Répartition des compétences entre l'État, la Polynésie française et les communes) du titre III (« Les compétences ») porte sur les compétences particulières de la Polynésie française et le titre IV de la loi organique sur les institutions de la Polynésie française.

organique prévoit que la Polynésie peut disposer de représentations auprès de tout État ainsi que l'une de ses entités territoriales ou territoire reconnu par la République française ou de tout organisme international dont cette dernière est membre ou tout organisme international du Pacifique. Il appartient au président de la Polynésie française de négocier l'ouverture de ces représentations et de nommer les représentants, les autorités de la République et l'assemblée de la Polynésie française en étant tenues informées.

De même l'article 16 du statut dispose que le président de la Polynésie française négocie, dans le respect et pour l'application des engagements internationaux de la République, des arrangements administratifs avec les administrations de tout État ou territoire du Pacifique, en vue de favoriser le développement économique, social et culturel de la Polynésie française. Ces arrangements administratifs sont signés par le président de la Polynésie française et approuvés par le conseil des ministres de la Polynésie française. Ils entrent en vigueur dès leur transmission au haut-commissaire de la République dans les conditions fixées à l'article 171 de la loi organique ⁽¹⁾.

Enfin, l'article 17 de la loi organique dispose que le président de la Polynésie française peut aussi négocier et signer, dans les matières relevant de la compétence de la Polynésie française, des conventions de coopération décentralisée avec des collectivités territoriales françaises ou étrangères, leurs groupements ou établissements publics, sous réserve d'y avoir été préalablement habilité par une délibération de l'assemblée de la Polynésie française lorsque la convention porte sur une matière relevant de la compétence de celle-ci. Ces conventions sont soumises après leur conclusion à l'approbation du conseil des ministres de la Polynésie française et, lorsqu'elles portent sur une matière relevant de sa compétence, de l'assemblée de la Polynésie française. Elles entrent en vigueur dès leur transmission au haut-commissaire de la République, là encore, dans les conditions fixées à l'article 171.

Au titre des compétences particulières de la Polynésie française figure, à l'article 18 de la loi organique, la faculté de prendre des mesures favorisant l'accès notamment aux emplois salariés du secteur privé au bénéfice des personnes justifiant d'une durée suffisante de résidence sur son territoire ou des personnes justifiant d'une durée suffisante de mariage, de concubinage ou de pacte civil de solidarité avec ces dernières. Un projet de loi du pays a été adopté en 2009 sur ce sujet ⁽²⁾, mais a fait l'objet d'une censure du Conseil d'État en 2011 ⁽³⁾.

En application de l'article 19 de la loi organique, la Polynésie française peut aussi prendre des mesures pour « préserver l'appartenance de la propriété foncière au patrimoine culturel de la population de la Polynésie française et

(1) Cet article prévoit les conditions dans lesquelles les actes du président de la Polynésie française, notamment, sont exécutoires de plein droit ainsi que les conditions dans lesquelles certains de ces actes doivent être transmis au représentant de l'État.

(2) Loi du pays n° 2009 LP/APF du 19 mai 2009.

(3) CE, 25 novembre 2011, n° 328776.

l'identité de celle-ci » et « sauvegarder ou (...) mettre en valeur les espaces naturels ». Pour ce faire, elle peut exercer son droit de préemption sur les propriétés foncières. Les personnes ayant un lien particulier avec la Polynésie française, par exemple en raison de leur durée de résidence dans le pays, sont protégées contre l'exercice de ce droit de préemption.

La Polynésie française peut prévoir des peines d'amende pour sanctionner le non-respect des lois du pays ou les délibérations de l'assemblée ainsi que des sanctions administratives (article 20 de la loi organique). Elle peut aussi prévoir des peines de prison sous certaines conditions et sous réserve d'une homologation par la loi nationale (article 21). Elle peut également édicter des contraventions de grande voirie pour réprimer les atteintes au domaine public qui lui est affecté (article 22).

La Polynésie française peut aussi réglementer le droit de transaction en toutes matières administrative, fiscale, douanière ou économique relevant de sa compétence (article 23) et déterminer les règles applicables aux casinos et cercles de jeux, aux loteries, tombolas et paris, dans le respect des règles de contrôle et des pénalités définies par l'État (article 24).

Le Pays a également la faculté de créer des entreprises de production et de diffusion d'émissions audiovisuelles (article 25) ainsi qu'organiser ses filières de recherche et de formation (article 26).

L'article 27 de la loi organique dispose que la Polynésie française exerce ses compétences dans le respect des sujétions imposées par la défense nationale.

La Polynésie française fixe aussi les règles applicables à la commande publique du Pays et de ses établissements publics 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 (article 28-1).

Elle peut créer des sociétés d'économie mixte (article 29) et participer au capital de sociétés privées gérant un service public ou d'intérêt général (article 30).

Enfin, l'article 30-1 de la loi organique dispose que la Polynésie française peut, pour l'exercice de ses compétences, créer des autorités administratives indépendantes, pourvues ou non de la personnalité morale, aux fins d'exercer des missions de régulation dans le secteur économique. Tel a été le cas avec la loi du pays du 25 juin 2014 ayant créé une autorité de la concurrence.

d. La participation de la Polynésie française à l'exercice des compétences de l'État

Les articles 31 à 42 du statut fixent les conditions dans lesquelles la Polynésie française peut participer à l'exercice des compétences de l'État.

Ainsi la Polynésie française peut participer aux compétences suivantes, en application de l'article 31 de la loi organique :

« 1° État et capacité des personnes, autorité parentale, régimes matrimoniaux, successions et libéralités ;

2° Recherche et constatation des infractions ; dispositions de droit pénal en matière de jeux de hasard ;

3° Entrée et séjour des étrangers, à l'exception de l'exercice du droit d'asile, de l'éloignement des étrangers et de la circulation des citoyens de l'Union européenne ;

4° Communication audiovisuelle ;

5° Services financiers des établissements postaux. »

Dans le cadre de cette participation aux compétences conservées par l'État en application de l'article 14 du statut, les projets ou propositions d'actes pris par les autorités polynésiennes (lois du pays, arrêtés du conseil des ministres, décisions individuelles) sont soumis à un encadrement précis qui permet aux autorités de l'État d'exercer leur contrôle sur ces actes (article 32 de la loi organique).

Les articles 33 à 42 du statut complètent le cadre dans lequel peuvent être exercées conjointement ces compétences qui demeurent du domaine de l'État, notamment pour ce qui concerne l'organisation de l'enseignement universitaire ou les facultés reconnues au président de la Polynésie française de prendre part à des négociations internationales.

À l'heure actuelle, l'État n'a pas partagé de compétences qui lui appartiennent avec le Pays au titre de l'article 31 de la loi organique.

On peut cependant évoquer des matières où le Pays et l'État peuvent intervenir si ce n'est concurremment, tout du moins de manière parallèle ou complémentaire. Tel est le cas en matière d'éducation, une convention ayant été signée le 4 avril 2007 pour une durée de dix années. On peut aussi signaler la création de l'école supérieure du professorat et de l'enseignement, par décret du 6 avril 2015 ; un projet de convention entre l'État, l'Université de la Polynésie française et le Pays est en cours de conclusion.

Citons aussi la mission d'aide et d'assistance technique qui intervient dans le secteur de la jeunesse et des sports dans le cadre d'une convention du 10 avril 2003.

Enfin, comme cela a été rappelé à votre rapporteur lorsqu'il a rencontré les responsables des services de l'État, le service des douanes est mis à disposition du Pays pour assurer des missions qui relèvent désormais de la compétence de la Polynésie française.

2. Les lois du pays : instrument de la mise en œuvre des compétences propres

a. Des actes administratifs intervenant dans le domaine législatif

Aux termes de l'article 140, alinéa premier, de la loi organique, les lois du pays sont les actes « qui, relevant du domaine de la loi, soit ressortissent à la compétence de la Polynésie française en application de l'article 13, soit sont pris au titre de la participation de la Polynésie française à l'exercice des compétences de l'État dans les conditions prévues aux articles 31 à 36 ».

En dépit de leur dénomination, et bien qu'elles interviennent dans ce qui ressortit au domaine législatif national, les lois du pays constituent en Polynésie française des actes administratifs comme l'a estimé le Conseil constitutionnel ⁽¹⁾. Leur contentieux est confié au Conseil d'État, en application des dispositions du chapitre II du titre VI de la loi organique statutaire du 27 février 2004. L'article 140 de cette loi relatif à ce type de normes a recours à l'expression suivante que l'on retrouve partout ailleurs dans le statut : « les actes de l'assemblée de la Polynésie française, dénommés " lois du pays " » ⁽²⁾.

b. Des actes adoptés par l'assemblée de la Polynésie française

Les articles 141 et suivants de la loi organique déterminent la procédure applicable pour l'adoption des lois du pays.

L'initiative de tels actes appartient concurremment au gouvernement du Pays et aux membres de l'assemblée. Un rapporteur est désigné au sein de l'assemblée. Il rend un rapport écrit. Auparavant, le conseil économique, social et culturel est consulté sur les projets et propositions de loi du pays à caractère économique et social (article 151 de la loi organique).

Dans le processus d'élaboration des lois du pays, le rôle du Haut-Conseil de la Polynésie française, organe d'expertise juridique, présidé par un magistrat administratif, a suscité des débats contentieux. La loi organique n° 2011-918 du 1^{er} août 2011 relative au fonctionnement des institutions de la Polynésie française a supprimé, à l'initiative de notre collègue René Dosière, le Haut-Conseil qui avait été institué par le statut de 2004. Le 11 juillet 2013, l'assemblée de la Polynésie française a pourtant adopté une délibération recréant cet organe. Le rapporteur au nom de la commission des Lois du texte organique de 2011, M. Didier Quentin, avait précisé que « les difficultés financières de la Polynésie rendent cet organe d'expertise non indispensable ». Parallèlement à la délibération du 11 juillet 2011, avait été adoptée une loi du pays qui a été déclarée illégale par une décision du Conseil d'État du 19 février 2014. Une nouvelle délibération fut prise, le 14 mars 2014, pour donner au Haut-Conseil un nouveau fondement juridique.

(1) CC, décision n° 2004-490 DC du 12 février 2004, considérants n° 75 et 90.

(2) Dans le présent rapport, est fait référence plus simplement aux lois du pays sans que soit reprise la formule que l'on trouve dans la loi organique.

L'article 1^{er} de la délibération du 14 mars 2014 dispose que : « le Haut-Conseil de la Polynésie française est consulté par le président de la Polynésie française sur toute question de nature juridique, de rédaction ou de codification de textes normatifs ainsi que sur la simplification et l'amélioration de la qualité, de l'intelligibilité et de l'accessibilité du droit, sur la déontologie des agents publics ou sur les relations entre les usagers et l'administration selon le cas, lorsque le président le décide ou lorsqu'un arrêté en conseil des ministres le prévoit ».

Par un arrêté du conseil des ministres du 17 octobre 2013 complété par un arrêté du 3 avril 2014, il a été prévu, entre autres, que le Haut-Conseil serait saisi obligatoirement par le président de la Polynésie française, avant leur délibération en conseil des ministres, des projets de lois du pays. Tel fut le cas, 66 fois, de septembre 2013 à fin novembre 2014.

La délibération réinstituant le Haut-Conseil a fait l'objet d'un recours contentieux devant le tribunal administratif de Papeete. Cette juridiction a saisi le Conseil d'État avant de statuer. Celui-ci a rendu son avis le 10 mars 2015 ⁽¹⁾ estimant valide la délibération du 14 mars 2014 mais considérant que l'arrêté en conseil des ministres du 17 octobre 2013 modifié par celui du 3 avril 2014 était entaché d'incompétence en tant qu'il attribuait au Haut-Conseil des attributions consultatives obligatoires trop larges.

Le Conseil d'État a estimé que, ce faisant, cet arrêté affectait l'équilibre des institutions de la Polynésie française, tel que défini par le législateur organique. Sans surprise, le tribunal administratif de Papeete a suivi l'avis du Conseil d'État, en mars dernier, annulant notamment les dispositions de l'arrêté qui avait rendu obligatoire la consultation du Haut-Conseil sur les projets de lois du pays.

Enfin les lois du pays sont adoptées après débat par l'assemblée de la Polynésie française au scrutin public et à la majorité des membres qui la composent, comme en dispose l'article 142 de la loi organique.

c. Des actes soumis à un régime contentieux particulier

La loi organique a soumis les lois du pays à un régime particulier en termes de recours contentieux. À la différence des délibérations votées par l'assemblée de la Polynésie française dans le domaine non législatif, les lois du pays peuvent être déférées non pas devant le tribunal administratif de Papeete mais devant la juridiction administrative suprême : le Conseil d'État.

C'est en effet à l'expiration du délai de saisine d'un mois ouvert aux particuliers intéressés que la loi du pays est promulguée par le président de la

(1) Avis du Conseil d'État du 10 mars 2015, le haut-commissaire de la République en Polynésie française, M. Temaru et Mme Tautu, n^{os} 386585, 386986 et 386587.

Polynésie française, dans un délai de dix jours, si du moins elle peut l'être ⁽¹⁾. Font exception à cette mise en attente de la promulgation liée aux éventuels recours contentieux et ce, depuis la modification apportée à la loi statutaire de 2004 par la loi organique n° 2011-918 du 1^{er} août 2011, les lois du pays relatives aux impôts et taxes qui, elles, sont « sont publiées au *Journal officiel de la Polynésie française* et promulguées par le président de la Polynésie française au plus tard le lendemain de leur adoption » ⁽²⁾.

Or, il a été fait état à plusieurs reprises à votre rapporteur des difficultés qui pouvaient naître du caractère suspensif des recours exercés devant le Conseil d'État contre les lois du pays intervenant hors du domaine fiscal. La juridiction n'étant pas toujours en mesure de statuer dans le délai de trois mois pourtant fixé par la loi organique de 2004 (article 177, alinéa 1^{er}), des réformes peuvent ainsi rester en suspens alors même que leur mise en œuvre apparaît indispensable.

Afin de mieux la saisir la portée de ces difficultés, il convient de revenir sur le régime contentieux dont relèvent les lois du pays. La première spécificité de ce contrôle, par rapport à celui des actes des assemblées délibérantes des collectivités territoriales de métropole ou d'outre-mer non dotées de l'autonomie, est la compétence exclusive du Conseil d'État pour connaître en premier et dernier ressort de la légalité des lois du pays ⁽³⁾, par voie d'action, au titre du contrôle *a priori* organisé par l'article 176 de la loi du 27 février 2004, mais aussi par voie d'exception, au titre de l'article 179 de la même loi, ou encore dans le cadre d'une procédure de déclassement prévue à l'article 180, alinéa 2, de la loi organique. Le contentieux de la loi du pays est donc confié à une seule instance, comme c'est le cas pour les lois de la République et les lois du pays de Nouvelle-Calédonie ⁽⁴⁾.

Le recours par voie d'action intervient avant que la loi du pays ne soit promulguée, comme en dispose l'alinéa 1^{er} de l'article 180 de la loi statutaire, selon lequel les lois du pays « ne sont susceptibles d'aucun recours par voie d'action après leur promulgation ». Lorsqu'il est saisi par voie d'action, le Conseil d'État ne prononce donc pas à proprement parler une annulation pour excès de pouvoir, mais se borne à constater une éventuelle illégalité, laquelle fait alors obstacle à la promulgation de la loi.

Les personnes physiques ou morales peuvent déférer une loi du pays si elles justifient d'un intérêt à agir (article 176 de la loi organique de 2004), dans le mois qui suit sa publication pour information au *Journal officiel de la Polynésie française*.

Une loi de pays peut aussi être déférée devant le Conseil d'État par des requérants qu'on peut qualifier d'institutionnels : le haut-commissaire de la

(1) Si la loi du pays est déférée ou fait l'objet d'un recours, la promulgation intervient après la publication de la décision du Conseil d'État.

(2) Articles 180-1 et 180-2 de la loi organique créés par la loi organique n°2011-918 du 1^{er} août 2011.

(3) Article L 311-7 du code de justice administrative.

(4) Dans ces deux cas, les recours s'exercent en revanche devant le Conseil constitutionnel.

République en Polynésie française, le président de la Polynésie française, le président de l'assemblée de la Polynésie française et six membres de cette assemblée au moins. Aucun d'entre eux n'a à justifier d'un intérêt à agir. L'ouverture du recours à six membres de l'assemblée permet à l'opposition politique d'agir. Cette voie de recours a rapidement été exploitée en ce sens.

Depuis 2004, les « lois du pays » ont généré un contentieux relativement abondant. On dénombre 58 recours ayant donné lieu à 40 décisions du Conseil d'État relatives au contentieux de la loi du pays polynésiennes.

Parmi les 40 décisions rendues par le Conseil d'État, on peut identifier une décision d'irrecevabilité, 21 décisions de rejet, 6 décisions déclarant l'illégalité partielle de la loi du pays concernée et 12 décisions déclarant l'illégalité totale de la loi du pays en cause, dont une déclaration du caractère nul et non avenue de la « loi du pays » attaquée ⁽¹⁾.

Sur les 40 décisions du Conseil d'État, 9 avaient été rendues à la suite d'une saisine émanant de six représentants à l'assemblée de la Polynésie française siégeant dans l'opposition, et ce, dans un délai moyen d'environ 3 mois et demi.

Sur ces 9 décisions, on identifie 4 décisions de rejet, 2 décisions déclarant l'illégalité totale des lois du pays attaquées et 3 décisions déclarant l'illégalité partielle des dispositions des lois du pays contestées.

Sur ces 9 décisions, le Conseil d'État a statué en moins de trois mois dans 5 cas ; dans 2 cas il a statué en trois mois ; la haute juridiction a respectivement statué en 4 mois et 27 jours et 5 mois et 19 jours s'agissant des deux dernières décisions rendues sur saisine de six représentants à l'assemblée de la Polynésie française.

Ces recours constituent un mode d'intervention de l'opposition à l'assemblée de Polynésie. Au vu de ces chiffres, on ne peut considérer qu'ils ont pour effet de paralyser véritablement l'action du gouvernement.

Le Conseil d'État a rendu 2 décisions à la suite de sa saisine par le président de l'assemblée de la Polynésie française et 45 décisions sur saisine par le haut-commissaire.

On dénombre en outre 18 recours introduits par des personnes physiques, ayant donné lieu à 12 décisions du Conseil d'État (les requêtes déposées étant souvent jointes à d'autres recours présentant à juger les mêmes questions sur les mêmes lois du pays).

En outre, 28 recours ont été introduits par des personnes morales (sociétés, syndicats, fédérations, confédérations, conseil des entreprises de la Polynésie française, etc.) et ont donné lieu à 17 décisions du Conseil d'État.

(1) CE, 5 déc. 2011, Président de l'assemblée de la Polynésie française, n° 347214.

Enfin, une décision de rejet est intervenue, dans un délai inférieur à trois mois à la suite d'un recours initié par le maire de Papara au nom de cette commune. Une décision a été rendue au bout de cinq mois et cinq jours sur la requête des maires de Punaauia, de Taiarapu-Est, de Bora-Bora et d'Arue.

Le caractère suspensif des recours par voie d'action contre les lois du pays est justifié par la volonté d'éviter l'exécution d'une norme qui pourrait être entachée d'irrégularité. On peut aisément le comprendre. Si la Polynésie française appliquait une loi du pays finalement annulée par le Conseil d'État, sa responsabilité pourrait être engagée ; faute de pouvoir reconstituer la situation ayant existé avant l'exécution illicite le pays devrait réparer le préjudice causé par l'exécution illicite. Par ailleurs, ce caractère suspensif des recours est une condition pour éviter qu'ils aient finalement un caractère vain si la loi a déjà été mise en œuvre et qu'il est impossible de revenir sur ses conséquences.

Néanmoins ce régime de recours suspensif automatique pose des difficultés que les acteurs locaux aimeraient surmonter. Ils s'en sont plusieurs fois ouverts à votre rapporteur lors de son déplacement.

Tout d'abord, un recours qui n'a pourtant pas de chances sérieuses d'aboutir peut conduire à la suspension de l'entrée en vigueur de la loi du pays. De la sorte, la bonne marche de l'administration et des réformes pourtant indispensables au nom de l'intérêt général peuvent se trouver entravées, le cas échéant par des actions purement dilatoires destinées à satisfaire des intérêts privés. Le risque existe d'une instrumentalisation du recours juridictionnel.

Cela est d'autant plus préjudiciable que le délai de jugement de trois mois encadrant le contrôle juridictionnel spécifique des lois du pays n'est pas toujours respecté par le Conseil d'État. Sur les 40 décisions identifiées, 18 ont été rendues dans le délai égal ou inférieur à trois mois ⁽¹⁾.

Le coût du retard dans la mise en œuvre de certaines lois du pays portant des réformes d'importance peut être significatif et ce, alors même que le recours exercé contre la loi du pays en cause s'est soldé par une décision de rejet de la part du Conseil d'État. Ainsi, a été évoquée la loi du pays relative à la réforme du régime de retraite des travailleurs salariés en Polynésie française. Le pays estime le coût du retard dans la mise en œuvre de cette réforme à 2,4 milliards de FCFP française, le recours ayant été rejeté par le Conseil d'État quatre mois après l'enregistrement de la requête.

En 2012, notre collègue René Dosière, rapporteur pour avis au nom de la commission des Lois sur les crédits relatifs aux collectivités d'outre-mer, observait déjà dans son rapport ⁽²⁾ sur le projet de loi de finances pour 2013 que :

(1) Cf. tableau récapitulatif des décisions rendues sur les lois du pays (annexe n° 6).

(2) Avis sur le projet de loi de finances pour 2013, « Outre-mer – collectivités d'outre-mer, Nouvelle-Calédonie et Terres australes et antarctiques françaises », n° 258, 10 octobre 2012, p. 25.

« Lorsqu'une majorité adopte, dans le cadre des "lois du pays" des mesures de redressement, la minorité ne manque pas de déférer ces textes au Conseil d'État. Or, ce recours suspend la promulgation de la délibération adoptée, ce qui a des conséquences importantes, le Conseil d'État ne respectant pas le délai de trois mois qui lui est fixé pour rendre sa décision. Le caractère suspensif de la procédure ainsi que la longueur des délais de jugement par le Conseil d'État entraînent un « manque à gagner » pour les comptes sociaux ou un frein aux réformes administratives.

À titre d'exemples, on citera le recours contre la loi du pays du 19 mai 2011 relative au régime de retraite des travailleurs salariés qui occasionne une perte de recettes pour la caisse de prévoyance sociale de 25 millions d'euros à la date de septembre 2012. Par ailleurs, le recours contre la loi du pays du 2 décembre 2011 relative aux personnels des entités dont la Polynésie reprend les missions constitue un frein dans la mise en œuvre des réformes administratives. Il conviendrait de réexaminer les conditions de recours devant le Conseil d'État ».

La question du régime contentieux des lois du pays devra être traitée pour surmonter les conséquences du caractère suspensif des recours et des délais de jugement du Conseil d'État. Plusieurs pistes sont explorées comme la suppression de cet effet suspensif, la limitation du recours par voie d'action aux requérants « institutionnels » et aux personnes morales et physiques ayant un véritable intérêt à agir considéré plus strictement.

3. L'exercice de ses compétences par la Polynésie française

L'article 14 de loi organique du 27 février 2004 en reconnaissant une compétence d'attribution à la Polynésie française lui offre sur le plan juridique des moyens extrêmement étendus pour mener les politiques publiques nécessaires au développement et au progrès social de ce territoire. Tout au plus, pourrait-on envisager quelques ajustements marginaux en ce domaine, a-t-il semblé à votre rapporteur lors de son déplacement.

En revanche, si l'on s'attache à l'exercice réel des compétences transférées le processus peut paraître moins abouti et tous les interlocuteurs de votre rapporteur se sont accordés sur le fait que la Polynésie française éprouvait des difficultés à adapter ses propres normes dans plusieurs secteurs.

Votre rapporteur ne sous-estime en aucune manière les obstacles qu'il faut surmonter dans un pays de 270 000 habitants éparpillés sur un territoire grand comme l'Europe et qui reste très isolé géographiquement. Mobiliser les énergies, passer outre les intérêts particuliers, trouver l'expertise nécessaire pour rédiger les textes et les appliquer sont des défis auxquels sont confrontés tous les responsables publics mais le contexte polynésien rend les choses encore plus difficiles pour les raisons structurelles que l'on vient d'évoquer mais aussi plus conjoncturelles comme l'instabilité institutionnelle que connut le pays des années durant.

a. L'absence préjudiciable d'évaluation de l'exercice des compétences

Aucune évaluation précise n'a été menée sur ces transferts de compétences afin de mesurer leur pertinence et leur efficacité. Le bilan du statut d'autonomie reste encore objectivement à poser.

C'est là un manque considérable qui rend difficile toute conclusion définitive sur la portée réelle de ces transferts. Or, la question mérite d'être posée : quels sont les résultats en termes de service rendu à la population, ne serait-ce que pour satisfaire ses besoins les plus fondamentaux, en termes d'emploi, de logement, de santé ou d'éducation. Or, aussi surprenant que cela puisse paraître, lors du colloque organisé en juin 2014 par l'assemblée de la Polynésie française pour tracer un bilan des 30 ans d'autonomie, aucune des interventions n'a porté sur une évaluation de l'exercice de ses compétences par le Pays ⁽¹⁾.

À tout le moins, la Polynésie française devrait procéder à une telle évaluation pour mieux mesurer l'adéquation entre les moyens juridiques, mais aussi financiers et humains, dont elle dispose et ceux qui seraient nécessaires pour exercer pleinement les larges compétences qui sont les siennes. Cette évaluation devrait être menée avec l'aide de l'État et pourrait prendre la forme de rencontres régulières – annuelles peut-être – permettant de dresser des bilans d'étapes et d'identifier des secteurs dans lesquels un effort pourrait être engagé. Fort d'une telle évaluation et d'un tel programme de travail, le Pays pourrait recourir aux expertises nécessaires en particulier pour mettre à jour la législation locale.

b. Des compétences qui restent encore à assimiler

Plusieurs interlocuteurs rencontrés lors du déplacement effectué par votre rapporteur ont estimé que certaines compétences étaient exercées de manière imparfaite.

Ces difficultés trouvaient leurs origines dans plusieurs facteurs. La crise économique qui sévit depuis la fin des années 2000 n'a pas favorisé l'exercice serein des nouvelles compétences. On peut aussi rappeler que la décentralisation en métropole ne s'est pas faite en dix ans. Le transfert de compétences suppose des moyens humains et financiers ainsi qu'une pratique expérimentée des politiques publiques. Il est vrai que l'instabilité politique et la priorité souvent donnée aux combinaisons plutôt qu'à une action cohérente n'ont sans doute pas été des facteurs favorables.

Toutefois, l'objectivité conduit à indiquer que la collectivité de Polynésie française doit encore démontrer son aptitude à assimiler les compétences qui lui ont été transférées depuis 2004.

(1) Polynésie française, 30 ans d'autonomie : bilan et perspectives. Actes du colloque organisé par l'assemblée de la Polynésie française, juin 2014.

Tel est le cas, par exemple, dans le domaine de l'éducation ; comme cela a été souligné précédemment, on observe malheureusement un décrochage scolaire important, un taux d'illettrisme supérieur à la métropole et un taux d'une classe d'âge accédant au bac inférieur à la métropole. Les problèmes d'organisation administrative, d'articulation entre les services de la Polynésie française et ceux de l'État sont très préjudiciables à la conduite d'une politique publique déjà très complexe en soi.

On a aussi souligné les carences dans le domaine de la santé sans qu'il soit besoins d'y revenir.

Par ailleurs, des pans entiers de la législation locale ne sont aujourd'hui plus adaptés et apparaissent très en retrait par rapport à la législation nationale sans que le Pays ne réussisse à les mettre à niveau.

Pour l'essentiel, les retards constatés, mais dont les raisons ne sont pas connues, se rapportent aux matières suivantes :

– le code civil, pour ce qui concerne le droit des contrats notamment ; il n'a pas fait l'objet depuis 2004 des adaptations et des modifications qui sont rendues nécessaires par l'évolution du droit civil métropolitain. La codification de certains textes reste, de plus, à réaliser ;

– le code des assurances, dont la dernière modification du code local date de l'année 2001, n'est pas non plus à jour des évolutions en matière de protection des droits des consommateurs. Rien n'explique les raisons pour lesquelles les consommateurs polynésiens ne pourraient bénéficier de la même protection qu'en métropole ;

– les règles fixant le régime de la copropriété des immeubles bâtis, dont les dispositions anciennes ne sont pas appropriées à la gestion immobilière actuelle ;

– la réglementation relative aux casinos est, à ce jour, inexistante ;

– le code des marchés publics des communes, doit être actualisé : en l'absence de réglementation adoptée par la Polynésie française, le décret n° 80-918 du 13 novembre 1980 est appliqué. Toutefois, les dispositions étendant ce code en Polynésie française ont été abrogées par l'ordonnance du 5 octobre 2007 portant extension du code général des collectivités territoriales en Polynésie française.

– les règles de prescription des créances sur les personnes publiques – hors État, communes et leurs établissements publics – devraient être modifiées à la suite d'une décision du Conseil constitutionnel ⁽¹⁾ ;

(1) *Décision n° 2014-3 LOM du 11 septembre 2014. Le Conseil constitutionnel a jugé que dans la mesure où aucune disposition de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 ne réserve à l'État la compétence pour déterminer les relations des citoyens avec l'administration de la Polynésie française et de ses*

– la motivation des actes administratifs et l'accès aux documents administratifs, en raison également d'une décision du Conseil constitutionnel ⁽¹⁾.

Selon votre rapporteur, la question est moins aujourd'hui celle d'un nouveau pas vers l'autonomie que l'engagement de politiques publiques, pour lesquelles la Polynésie française est compétente, aux fins d'améliorer le sort des Polynésiens.

À l'issue de son déplacement sur place et des nombreux entretiens qu'il a pu avoir avec des élus polynésiens, votre rapporteur demeure convaincu que l'autonomie est une chance pour la Polynésie française mais qu'elle doit être saisie pleinement pour répondre aux besoins des habitants de ce pays.

D. LE REFUS DE LA FUITE EN AVANT STATUTAIRE

L'heure semble plus aujourd'hui à la stabilisation statutaire ce qui ne signifie nullement – et il faut y insister – le refus de tout ajustement de la loi organique de 2004.

En effet, de son déplacement en Polynésie française, votre rapporteur est revenu avec la conviction que la priorité des Polynésiens n'est pas celle d'une fuite en avant statutaire qui occuperait les esprits et mobiliserait une énergie qui serait mieux employée à résoudre les difficultés socio-économiques auxquelles le pays est confronté. Il a paru à votre rapporteur que les habitants du pays aspiraient à des réformes économiques et sociales et se tenaient à distance de ce qui pourrait apparaître de la part des élus comme du « nombrilisme institutionnel ». L'intérêt de toute modification statutaire doit être mesuré à sa contribution à l'amélioration concrète de la vie quotidienne des Polynésiens.

1. Les vaines tentations d'un nouveau débat institutionnel

On voit poindre çà et là l'idée que l'autonomie dont bénéficie la Polynésie française ne serait pas suffisante et qu'il faudrait franchir une étape nouvelle en la matière. Pour certains cette marche supplémentaire est celle de l'indépendance, pour d'autres celle d'une plus grande autonomie encore, sous la forme d'une association avec la République française.

Le combat de certaines forces politiques polynésiennes pour l'indépendance n'est pas nouveau. Cette solution n'a jamais suscité un élan tel sur le territoire qu'elle soit inscrite concrètement à l'agenda politique.

On évoquera certes le vote par l'Assemblée générale des Nations unies, le 17 mai 2013, à l'initiative de trois petits États du Pacifique, les Îles Salomon,

établissements publics, cette compétence appartient donc à la Polynésie française. L'assemblée de la Polynésie française est ainsi habilitée à modifier ou abroger les dispositions déclassées. Il s'agissait en l'espèce des règles de prescription quadriennale appliquées aux créances sur les personnes publiques.

(1) Décision n° 2014-4 LOM du 19 septembre 2014.

Nauru et Tuvalu, d'une résolution qui affirme « le droit inaliénable de la population de la Polynésie française à l'autodétermination et à l'indépendance » et invite le gouvernement français à « faciliter et accélérer la mise en place d'un processus équitable et effectif d'autodétermination en Polynésie ⁽¹⁾ ». En réaction à l'adoption de cette résolution, le Gouvernement français a dénoncé une ingérence flagrante et une absence de respect pour les choix démocratiques des Polynésiens. Il faut bien dire que le vote de ce texte est intervenu juste après l'élection des membres de l'assemblée de Polynésie française et la défaite, lors de ce scrutin, du parti indépendantiste de M. Oscar Temaru, alors président du Pays. Ce dernier avait été l'artisan de cette démarche auprès de l'Organisation des nations unies.

Mais au-delà de l'idée d'un processus d'indépendance, pur et simple, de manière plus récente, le président du parti Tahoera'a Huiraatira, M. Gaston Flosse, a décidé de faire de la transformation de la Polynésie française en « pays associé » un thème de débat. Votre rapporteur tient donc à rappeler que cette notion n'a pas aujourd'hui de fondement constitutionnel en droit français.

Notre droit constitutionnel connaît uniquement la notion d'État associé. Celle-ci renvoie à l'article 88 de la Constitution du 4 octobre 1958 qui dispose : « La République peut conclure des accords avec des États qui désirent s'associer à elle pour développer leurs civilisations. ». Cette forme d'association avait été conçue, en 1958, pour tenter de maintenir des liens avec certaines des anciennes possessions coloniales françaises : Cambodge, Laos, Tunisie, Maroc, Cameroun et Togo. Mais ces dispositions n'ont jamais trouvé à s'appliquer.

En droit international, « l'État associé » est un concept moins clairement défini. On peut considérer qu'il est un État souverain lié à un autre État par une convention de partenariat par laquelle il délègue à ce dernier certains pouvoirs qui relèvent normalement de sa souveraineté, par exemple la défense et les affaires étrangères.

Ce type d'association a trouvé à s'appliquer en Océanie en raison non seulement du passé colonial mais aussi de la difficulté pour de micro-États à assumer seuls tous les attributs de la pleine souveraineté. On peut citer le cas des États fédérés de Micronésien, des îles Marshall ou de la République de Palau, associés aux États-Unis.

On cite aussi souvent le statut des Îles Cook, tout à fait original et qui se situe aux confins de l'autonomie et de l'indépendance. La Nouvelle-Zélande avec laquelle les îles Cook sont associées a présenté le statut de ces îles de la manière suivante dans une déclaration en octobre 1989 à l'UNESCO :

« Les îles Cook ne sont ni une colonie ni un territoire non autonome. Pour autant elles ne sont pas un État souverain au sens du droit international. Elles constituent une catégorie spéciale dont les îles Cook et Niue sont peut-être les

(1) De ce fait, la Polynésie figure à nouveau sur la liste des territoires non autonomes des Nations unies où figure déjà la Nouvelle-Calédonie (<http://www.un.org/fr/decolonization/nonselgoverterritories.shtml>).

seuls exemples. Elles sont un territoire associé, possédant une complète maîtrise de leur destinée aussi bien dans le domaine des affaires intérieures que dans celui des relations internationales. La relation entre les îles Cook et la Nouvelle-Zélande s'apparente donc à un partenariat dont les éléments communs sont le partage de la personnalité juridique au plan international et le fait d'avoir le même chef d'État et la même citoyenneté. (...) Chaque partenaire peut, s'il le souhaite, rompre le partenariat à tout moment. (...) L'exercice par la Nouvelle-Zélande de certaines responsabilités en matière de défense et de relations internationales (...) ne confère au Gouvernement néo-zélandais aucun droit de contrôle sur les îles Cook (...) et doit être précédé d'une consultation approfondie entre les deux gouvernements. En endossant ces responsabilités la Nouvelle-Zélande agit sur délégation de compétence consentie par le gouvernement des îles Cook qui a constitutionnellement la capacité juridique de conduire elle-même ses relations internationales (...). Cette capacité, en droit international, dépend de la notion de reconnaissance internationale (...) et il ressort clairement de la pratique récente de plusieurs États que ceux-ci ont entendu reconnaître au territoire des îles Cook la capacité d'exercer certains attributs de souveraineté et d'engager de son propre chef sa responsabilité internationale ».

La Constitution des îles Cook délègue ainsi à la Nouvelle-Zélande une partie de ses compétences, mais uniquement à la demande et avec le conseil et le consentement de ces îles. En outre, ces délégations de compétences évoluent et si jusqu'en 2001, la Nouvelle-Zélande avait dans le domaine des affaires étrangères un rôle de représentation pour « pallier l'absence de représentation physique des îles Cook au sein des organisations internationales, par manque de moyens financiers »⁽¹⁾, ces dernières ont, depuis, davantage de responsabilités dans la gestion de leurs affaires étrangères⁽²⁾ et entretiennent davantage de relations diplomatiques avec de nombreux États, dont la France.

En application du *Cook Islands Constitution Act* de 1964, les citoyens des îles Cook sont également citoyens de Nouvelle-Zélande, et il n'y a pas de nationalité des îles Cook, même si une citoyenneté particulière a été définie. Ainsi, selon la loi adoptée par le Parlement des îles Cook, un insulaire est un membre du peuple indigène polynésien comme ses descendants. Il a alors droit dans les îles Cook à un traitement préférentiel, particulièrement le droit au travail sans restriction, le droit à la propriété, le droit à l'éducation ou à la santé. Ce droit n'est pas accordé réciproquement aux nationaux néo-zélandais, même si un statut de résident permanent, à égalité de droits et de devoirs, peut leur être octroyé. Cette prérogative règle implicitement la question des flux migratoires. De plus, le *New Zealand Citizenship Act* de 1977 confère aux résidents des îles Cook tous les droits dont bénéficieraient les Néo-Zélandais en Nouvelle-Zélande, puisqu'ils sont précisément des nationaux néo-zélandais.

(1) N. Rossette Cazal, *Le statut des îles Cook : essai sur la notion d'état libre associé*, op. cit.

(2) Centenary declaration of the principles of the relationship between the Cook Islands and New Zealand, avril 2001.

Ce statut si particulier correspondrait-il à celui de « pays associé » ? Selon ceux qui la prônent, cette notion ne définirait pas un État indépendant au sens du droit international mais un territoire ayant acquis une forme ultime d'autonomie.

C'est ce que sous-entendait M. Gaston Flosse, lors du colloque organisé par l'assemblée de Polynésie française à l'occasion du trentième anniversaire du statut de 1984, quand il affirmait : « Faut-il parler de lien fédéral, de pays associé – j'ai bien dit de « pays » et non d'État – ? Ce pas, celui de pays associé, associé à la France bien sûr, sera, à mon avis, le futur statut de notre Tahiti Nui »⁽¹⁾. Le président de l'assemblée de la Polynésie française, M. Marcel Tuihani, a évoqué, certes de manière moins explicite, cette perspective dans la proposition de résolution sur l'adoption d'une loi organique tendant à actualiser et conforter le statut d'autonomie de la Polynésie française déposée à la fin du mois de janvier 2015. Il y indique, dans l'exposé des motifs de ce texte, que : « il est permis d'envisager de nouveaux schémas qui permettront de repousser les limites de l'autonomie et d'offrir à la Polynésie française des outils pour son développement, dans le respect des liens forts qui l'unissent à la République et au sein de celle-ci. / La question de ce nouveau modèle de partenariat entre l'État et la Polynésie française doit être abordée, en toute responsabilité, sans jamais qu'il se confonde avec l'éventualité d'une séparation d'avec la France. (...) Ce chantier mérite, le moment venu, d'être mené sereinement et de manière approfondie au sein de notre Assemblée qui assure la représentation de notre population dans toute sa diversité, mais il ne fait pas obstacle à ce que notre institution propose d'ores et déjà, et parallèlement à cette perspective, des modifications de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 ».

Sans préjuger des débats politiques qui pourront se dérouler en Polynésie française sur ces questions dans les années à venir, il faut souligner qu'aller vers une telle autonomie, qui excède même le statut quasi fédéré de la Nouvelle-Calédonie depuis l'Accord de Nouméa et la révision constitutionnelle de 1998, supposerait bien que nous modifions notre loi fondamentale.

2. Des Polynésiens plus préoccupés par le développement de leur pays

Votre rapporteur a été frappé par le fait que, si ces questions demeurent tout à fait stimulantes intellectuellement, elles ne semblent pas rencontrer un grand écho parmi la population. On ne distingue pas un vaste mouvement prônant une telle évolution du statut de l'archipel à ce stade, les Polynésiens semblant plus préoccupés par le développement économique et la création d'emplois.

C'est d'ailleurs pourquoi le président Édouard Fritch et le gouvernement de la Polynésie française ont clairement fait valoir à votre rapporteur, lors des réunions qui se sont tenues sur place, que l'heure n'était pas à la remise en cause des grands principes de l'autonomie mais bien plutôt à une « pause statutaire ».

(1) Polynésie française, 30 ans d'autonomie : bilan et perspectives, op. cit., p. 15.

Pour l'exécutif polynésien, la priorité est à la relance économique, à l'emploi et au rééquilibrage des comptes sociaux.

Pour votre rapporteur, l'accent doit plutôt être mis tout d'abord sur l'exercice plein et entier des larges compétences dont le Pays est déjà doté. Cela suppose que la mise en œuvre de ces compétences soit évaluée et que des priorités d'action soient identifiées tant en termes de politiques publiques à mener que de pans de la législation à moderniser.

Par ailleurs, l'une des conditions de l'efficacité de la mise en œuvre de ces politiques publiques est une adhésion de la population à l'action politique ; cette action doit, pour susciter cette confiance, être marquée par la stabilité et la probité. Nombreux sont les Polynésiens qui attendent beaucoup du Pays pour améliorer leurs conditions de vie mais qui sont désabusés par des affrontements stériles. Votre rapporteur a cru déceler des motifs d'espoir lors de son déplacement en observant l'engagement de nombreux élus au service de leurs concitoyens. On ne peut qu'encourager ce mouvement.

Reste que, faute d'un « grand soir » statutaire qui semble tenter pour l'essentiel les imaginatifs amateurs de mécanos institutionnels, des ajustements sont possibles voire souhaitables. C'est ce que votre rapporteur a pu mesurer lors de plusieurs réunions de travail menées avec le gouvernement de la Polynésie française sous l'égide du président du Pays ainsi qu'avec le haut-commissaire.

II. LES AJUSTEMENTS ENVISAGEABLES : UNE MODERNISATION SANS RÉVOLUTION

A. LES LIGNES DIRECTRICES

Il ne s'agit pas pour votre rapporteur de faire état dans le détail des dispositions qui pourraient être modifiées au sein de la loi organique du 27 février 2004, mais de rendre compte des questions qui ont été abordées devant lui par ses interlocuteurs lors de son déplacement dans ce territoire. Il appartiendra, le moment venu, au gouvernement et à l'assemblée de la Polynésie française ainsi qu'à l'État d'envisager ces ajustements avec plus de précisions dans le cadre de la préparation d'un projet de loi organique. Le Parlement en sera alors saisi et débattera sur ce texte.

À ce stade, votre rapporteur est convaincu qu'il convient de s'en tenir à des ajustements sur des points clairement identifiés pour améliorer le fonctionnement concret et répondre aux questions posées par la réalité et non satisfaire un goût pour la spéculation institutionnelle. C'est l'examen de ces éléments qui peuvent aujourd'hui « gripper » le fonctionnement des institutions et des administrations qui ont occupé votre rapporteur lors des réunions de travail menées à Papeete avec le gouvernement de la Polynésie française sous l'égide de son président, Édouard Fritch, ainsi qu'avec le haut-commissaire, M. Lionel Beffre, et ses équipes.

À l'occasion de ces réunions, le président de la Polynésie française a porté une appréciation globalement positive sur le statut d'autonomie dans ses principes, tant sur le plan constitutionnel qu'en ce qui concerne la répartition des compétences, le régime électoral pour élire les membres de l'assemblée, ou l'organisation et le fonctionnement des institutions. Il a estimé que le transfert des compétences de l'État vers le Pays et les communes était insuffisamment accompagné, en particulier sur le plan financier. De fait, le président Fritch a convenu que des retards avaient été pris dans l'exercice de certaines compétences.

Le président et le gouvernement de la Polynésie française ont déterminé quatre axes de réforme du statut :

- la coopération État-Pays ;
- la répartition des compétences ;
- l'amélioration de la rédaction de la loi organique pour préciser certains de ses termes et combler quelques carences ;
- la modernisation et l'amélioration du fonctionnement des institutions polynésiennes.

Votre rapporteur estime, en tout état de cause, que l'une des conditions pour mener à bien, dans les meilleures conditions, un tel ajustement statutaire est qu'il puisse faire l'objet de convergences politiques et non de dissensions. Si le débat démocratique doit demeurer dans toute sa vitalité en Polynésie française comme ailleurs, il est inutile en revanche qu'il soit alimenté par des querelles artificielles dont les Polynésiens sont las.

Il faut ajouter qu'au moment où votre rapporteur effectuait son déplacement en Polynésie française, une proposition de résolution sur l'adoption d'une loi organique tendant à actualiser et conforter le statut d'autonomie de la Polynésie française était en cours de dépôt à l'assemblée de la Polynésie française. Signée par le président de cette institution, M. Marcel Tuihani, et Mme Teura Iriti, président du groupe Tahoeraa Huiraatira, cette proposition de résolution suggère de nombreuses modifications de la loi organique dont certaines rejoignent les préoccupations du président et du gouvernement de la Polynésie française.

En tout état de cause, toute modification prochaine de la loi organique qui porte statut de la Polynésie française devra, selon votre rapporteur, répondre aux préoccupations suivantes :

- naturellement s'insérer dans le cadre constitutionnel fixé par l'article 73 de la Constitution ;
- relever clairement du champ de la loi organique ; on pense notamment aux dispositions qui pourraient porter sur les communes ou les établissements

publics de coopération intercommunale qui, en principe, ressortissent au champ de la loi simple ;

– la capacité pour les institutions de la Polynésie française de mettre en œuvre réellement les nouveaux pouvoirs ou les nouvelles compétences qui lui seraient reconnus.

B. DES EXEMPLES D'AJUSTEMENT

Les différentes propositions d'ajustement du statut de la Polynésie française développées ci-après correspondent à celles qui ont été présentées à votre rapporteur lors des réunions tenues avec le président Édouard Fritch et son gouvernement.

1. La coopération entre l'État et le Pays

Aux termes de l'article 169 de la loi organique, par voie de convention, l'État peut apporter son concours financier et technique à des investissements économiques et sociaux, notamment en matière de formation. Selon l'article 170, il peut aussi conclure avec la Polynésie française des conventions en vue de définir leurs obligations respectives en ce qui concerne, notamment, la rémunération des personnels dans l'enseignement secondaire. L'article 170-1 du statut prévoit que les conventions en question soient soumises à l'approbation préalable de l'assemblée de la Polynésie française. Le gouvernement explore l'idée que cette approbation préalable soit limitée aux seules conventions cadres, les conventions de mise en œuvre n'étant plus soumises à cette condition.

L'exécutif de la Polynésie française souhaiterait aussi que soit renforcé l'accompagnement des compétences transférées au Pays dans le cadre de conventions avec des services et des organismes de l'État. Lors de la réunion qui s'est tenue le 24 février 2015 à Papeete, ont été évoqués le droit du travail, le droit commercial, le droit civil, le droit des assurances ou le droit de la propriété littéraire et artistique, entre autres.

Il appelle également de ses vœux une coopération pour mieux protéger le patrimoine polynésien, par l'interdiction de l'exportation de certains biens culturels.

Des ajustements sont étudiés pour étendre la participation des agents de la Polynésie française aux missions de police incombant à l'État. La question de la sûreté des navires et des installations portuaires a été également évoquée.

Dans un autre domaine, il a été demandé que soient rendus possibles des transferts de biens du domaine de l'État vers les communes, dans le cadre du contrat de redynamisation des sites de défense (article 56 de la loi organique). Le gouvernement a fait état de la possibilité actuellement de faire bénéficier les communes de tels transferts par le biais de syndicats mixtes réunissant la

commune concernée et le Pays, car seul ce dernier dispose de la compétence « développement économique » qui justifierait un tel transfert. Or, les communes exprimeraient des réticences à s'engager dans de tels syndicats.

Le gouvernement de la Polynésie française a aussi évoqué la possibilité pour lui d'adresser des recommandations à l'attention du ministère public pour l'application du droit pénal réprimant les atteintes à la réglementation du Pays ce qui suscite de la part de votre rapporteur une forte réprobation, comme cela a été précédemment indiqué.

Il est également souhaité que le haut-commissaire communique au président de la Polynésie française un état récapitulatif des titres de séjour délivrés sur le territoire (article 97 de la loi organique) ce qui traduirait dans les textes la pratique actuelle.

L'exécutif de la Polynésie française a également fait état d'ajustements à apporter dans les conditions de remboursement des rémunérations des agents de l'État mis à disposition de la Polynésie française (articles 169 et 170 de la loi organique).

Il est également souhaité que le président de la Polynésie française puisse disposer d'une habilitation pour une durée déterminée, qui pourrait être de cinq années, et non plus au cas par cas, pour négocier et signer des accords relatifs à des droits de trafic en matière de desserte aérienne internationale (article 39 de la loi organique). Parallèlement, le président de la Polynésie française devrait pouvoir être tenu informé des négociations d'accords internationaux pouvant affecter les compétences du Pays (ce qui constituerait un nouvel article 68-1 de la loi organique) ; l'exemple a été donné des conventions sur la protection de certaines espèces, compétence qui relève de la Polynésie française.

2. La répartition des compétences

Le président de la Polynésie française et son gouvernement ont évoqué les conditions dans lesquelles sont déterminés le taux et les modalités de liquidation du Fonds intercommunal de péréquation (FIP) qui correspond à une quote-part des impôts, droits et taxes perçus au profit du budget général de la Polynésie française en application de l'article 52 de la loi organique. Cette quote-part ne peut être inférieure à 15 % des ressources en question en application de cet article du statut. L'exécutif du Pays souhaiterait que les modalités de liquidation du FIP puissent être fondées non pas sur le budget prévisionnel mais sur les encaissements réels ce qui constitue une réelle différence quand les recettes perçues par le Pays sont moins bonnes que prévues, ce qui fut le cas en 2007 et 2008 par exemple.

Le président et le gouvernement de la Polynésie française ont également avancé l'idée d'une extension de la compétence du Pays à la gestion des terres

rare⁽¹⁾ dans la perspective de l'extension du plateau continental et des ressources qui pourraient se trouver dans le sous-sol marin. Le Pays souhaiterait également disposer de la possibilité d'intervenir dans l'exploitation du plateau continental (article 47 de la loi organique).

Le Pays pourrait aussi disposer de la compétence de fixer les règles d'expropriation pour son compte, celui des communes, règles qui relèvent aujourd'hui de la législation nationale. Dans le même esprit, il souhaiterait fixer les règles relatives à l'indivision successorale en matière foncière (nouvel article 30-4 de loi organique).

A été aussi évoquée la possibilité de modifier les références qui permettent de répartir les compétences entre l'État et la Polynésie française en matière de sécurité des navires en raisonnant en fonction de la longueur des bâtiments (plus ou moins de 25 mètres) et non plus en fonction de tonneaux de jauge brute (comme cela est le cas aujourd'hui au 9° de l'article 14 de la loi organique).

Par exception à la compétence générale de l'État en la matière, le Pays souhaiterait pouvoir fixer les règles de rattachement de placement des fonds libres dont il dispose ainsi que ceux de ses établissements publics (ce qui pourrait constituer un nouvel article 28-2 de la loi organique). Lors de la réunion que votre rapporteur a tenue avec le gouvernement de la Polynésie française, il lui a été indiqué que certains de ces placements n'étaient en aucune façon rémunérateurs, des taux réels étant même négatifs.

3. Des précisions de rédaction

Le président et le gouvernement de la Polynésie française ont fait valoir que la loi organique de 2004 comportait des dispositions qui mériteraient d'être précisées ou mises à jour.

Ce serait ainsi le cas pour ce qui concerne les opérations électorales pour désigner les membres de l'assemblée de la Polynésie française en cas d'annulation de l'élection. Ainsi l'article 107 de la loi organique fait référence à l'annulation des opérations électorales dans une circonscription alors que depuis 2011 la Polynésie française constitue une circonscription unique. Il en est de même concernant la disposition du III de l'article 111 de la loi organique qui prévoit le cas d'un candidat élu dans plusieurs circonscriptions.

Ont été aussi évoquées des dispositions pour prendre en compte l'absence ou l'empêchement du vice-président du gouvernement lorsqu'il assure les fonctions d'ordonnateur (article 64-1 de loi organique) ou pour revoir la situation des membres du gouvernement pour ce qui concerne les conditions dans lesquelles ils retrouvent ou non immédiatement leur mandat de représentant à l'assemblée de la Polynésie française lorsque cessent leurs fonctions (article 78 de loi organique).

(1) Sur les terres rares, voir le chapitre consacré à l'espace maritime.

Les dispositions relatives aux conditions dans lesquelles les agents assermentés des ports autonomes et de la caisse de prévoyance peuvent rechercher des infractions devraient être également précisées selon le gouvernement de la Polynésie française (article 35 de la loi organique).

Le Pays entend également que les règles portant sur les autorités administratives indépendantes puissent être complétées, l'une des idées avancées étant la création d'un organe s'inspirant des agences régionales de santé. Actuellement l'article 30-1 de loi organique ne le permet que dans le domaine de la régulation dans le secteur économique.

Font également l'objet de réflexions des ajustements qui pourraient être apportés aux conditions d'organisation d'un contrôle *a priori* des actes soumis à référendum, aucune consultation de ce type n'ayant eu lieu jusqu'à ce jour (article 159 de la loi organique) ainsi qu'aux conditions d'homologation des peines (article 121 de la loi organique) ou de transpositions en Polynésie française des règles actuellement applicables en métropole en matière de transparence financière (article 160 de la loi organique).

4. Le fonctionnement des institutions

Le régime des recours contre les lois du pays a été étudié de manière précise pour rapprocher celui applicable aux lois du pays non fiscales de celui des lois fiscales (articles 176 et suivants de la loi organique).

Sont explorées aussi des modifications de la loi organique permettant d'améliorer les conditions dans lesquelles l'assemblée ou le gouvernement de la Polynésie française sont consultés respectivement sur les lois ou les décrets qui peuvent intéresser le Pays (articles 9 et 10 de la loi organique).

A été aussi avancée l'idée que la Polynésie française puisse créer des sociétés publiques locales et fixer leur régime juridique ce qui n'est pas possible aujourd'hui (nouvel article 30-2 de la loi organique).

Des adaptations pourraient intervenir sur les conditions d'application des sanctions administratives et des amendes forfaitaires (articles 20 et 94 de la loi organique), sur les délégations de signature pour les ordonnateurs (article 64 de la loi organique).

A été évoquée aussi, question plus délicate, la suppression du plafond des crédits alloués à la rémunération des personnels de cabinet (article 86 de loi organique). Actuellement le statut prévoit, depuis la loi organique n° 2011-918 du 1^{er} août 2011, que l'assemblée de Polynésie française inscrit dans le budget de la collectivité, sur un chapitre spécialement créé à cet effet, les crédits nécessaires à la rémunération de ces collaborateurs de cabinet, sans que ces crédits puissent excéder 3 % des crédits consacrés à la rémunération des personnels de la Polynésie française. Votre rapporteur estime cependant que les dispositions de

2011 ont eu le grand mérite de mettre fin à des dérives et qu'il ne serait pas heureux de les mettre en échec alors qu'elles ont démontré tout leur intérêt.

Des propositions ont été également faites pour que la présidence du comité des finances locales soit assurée par un représentant des communes (nouvel article 52-1 de la loi organique), que soit créé un fonds de réserve du FIP (nouvel article 52-2 de la même loi), pour que soit prévu le versement d'une quote-part de la fiscalité communale au FIP (nouvel article 53-1), ou que soit rendu possible dans le statut la création de syndicats mixtes associant le Pays et les communes (nouvel article 55-1).

La question d'étendre aux groupements de communes la possibilité de produire et de distribuer de l'électricité a été abordée ainsi que celle de redonner au Pays la compétence exercée par les communes en la matière (article 45 de la loi organique).

Le conseil des ministres de la Polynésie française pourrait disposer d'une délégation de pouvoir dans le domaine du transport aérien international (article 92 de la loi organique). La liste des emplois auxquels il est pourvu en conseil des ministres actuellement fixée par l'article 93 de la loi organique (secrétaire général du gouvernement, secrétaires généraux adjoints, chefs de service, directeurs d'offices ou d'établissements publics...) pourrait être complétée par la réglementation propre à la Polynésie française en s'inspirant des dispositions de l'article 13 de la Constitution qui renvoient à une loi organique le soin de compléter la liste figurant dans ce même article.

Les règles de publication des actes par voie électronique pourraient être prévues par le statut (nouvel article 30-3 de la loi organique) et les conditions d'accessibilité aux dispositions législatives et réglementaires pourraient être améliorées (article 8 de la loi organique), la transmission des lois du pays et des délibérations étant désormais possibles par voie électronique (article 130 de la même loi).

Des résolutions pourraient être votées par l'assemblée de la Polynésie française pour ce qui concerne les engagements internationaux, cette possibilité n'étant offerte aujourd'hui que si la résolution tend soit à étendre des lois ou règlements en vigueur en métropole, soit à abroger, modifier ou compléter les dispositions législatives ou réglementaires applicables en Polynésie française (article 133). Enfin, a été évoquée la consultation de la commission de contrôle budgétaire et financier sur les participations du Pays aux sociétés publiques locales (article 157-2, 2°).

*

* *

L'ensemble des ajustements sur lesquels le président et le gouvernement de la Polynésie française travaillent ne constituent aucunement une refonte globale d'un statut dont l'économie générale est jugée comme satisfaisante. À l'énoncé de

ces différentes et finalement assez nombreuses propositions de révision de la loi organique de 2004, on mesure une volonté : celle de répondre à des difficultés concrètes d'application du texte ou de résolution de certaines questions posées par la pratique quotidienne.

On retrouve aussi certaines des idées d'ajustement ainsi présentées à votre rapporteur dans la proposition de résolution déposée par le président de l'assemblée de la Polynésie française : les règles d'expropriation, la création de sociétés d'économie mixte, de sociétés publiques locales, la possibilité pour le président de la Polynésie française de signer des accords relatifs aux liaisons aériennes, la compétence en matière de terres rares et d'exploration du plateau continental, la possibilité de compléter la liste des postes faisant l'objet d'une nomination en conseil des ministres par un acte de droit local...

Comme votre rapporteur l'a indiqué, ces propositions qui seront sans doute encore affinées d'ici quelques mois méritent d'être examinées avec attention par l'État et en particulier le haut-commissariat qui dispose de l'expertise nécessaire et de la connaissance intime du fonctionnement des institutions et des administrations polynésiennes et de l'application des dispositions statutaires.

Certaines de ces propositions peuvent susciter d'emblée une réelle réserve de la part de votre rapporteur comme la possibilité de faire des recommandations au Parquet ou de toucher aux dispositions limitant le volume de rémunération pour les membres du cabinet des membres du gouvernement. Mais plus largement le travail sérieux mené par le gouvernement de M. Édouard Fritch constitue une base solide de travail pour mener à bien ces ajustements qui sont on ne peut plus normaux pour ce qui est d'un statut datant de plus de dix ans.

*

* *

Si la venue en Polynésie de votre rapporteur avait été souhaitée par le Président du Pays pour commencer à envisager une rénovation du statut, elle avait également été demandée par les maires polynésiens à plusieurs reprises afin de mesurer les contraintes qui s'imposent à eux et les adaptations nécessaires de notre droit des collectivités territoriales aux réalités locales.

TROISIÈME PARTIE : SOUTENIR LES COMMUNES ET FÉDÉRER LEUR ACTION

Les communes constituent un échelon de proximité essentiel pour mener des politiques publiques indispensables aux populations. C'est particulièrement vrai en Polynésie où la géographie impose que soit maintenue une telle proximité entre élus et citoyens. On constate cependant qu'en Polynésie les communes sont des collectivités encore trop faibles, pour des raisons historiques, financières, juridiques ou matérielles. Cette faiblesse des communes contraste avec les exigences de plus en plus lourdes que notre droit fait peser sur elles. Il est apparu au cours de cette mission que le regroupement des moyens des compétences des communes dans un cadre intercommunal plus accompli constitue une voie d'avenir.

I. DES COLLECTIVITÉS ENCORE TROP FAIBLES

A. DES COLLECTIVITÉS JEUNES, DIVERSES MAIS SOUMISES SOUVENT À DES PROBLÉMATIQUES COMMUNES

Les communes sont des collectivités territoriales récentes en Polynésie française. Elles ont toutes été créées par 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, à l'exception de Papeete (créée en 1890), Uturoa (en 1945), Faa'a et Pirae (en 1965).

On compte aujourd'hui 48 communes en Polynésie française :

– 13 communes dans l'archipel des Îles-du-Vent : Arue, Faa'a, Hitia'a O Te Ra, Mahina, Moorea-Maiao, Paea, Papara, Papeete, Pirae, Punaauia, Tairapu-Est, Tairapu-Ouest et Teva I Uta ;

– 7 communes dans l'archipel des Îles-sous-le-Vent : Bora Bora, Huahine, Maupiti, Tahaa, Taputapuatea, Tumaraa et Uturoa ;

– 6 communes dans l'archipel des Marquises : Fatu Hiva, Hiva Oa, Nuku Hiva, Ua Huka, Ua Pou et Tahuata ;

– 17 communes dans l'archipel des Tuamotu-Gambier : Anaa, Arutua, Fakarava, Fangatau, Gambier, Hao, Hikueru, Makemo, Manihi, Napuka, Nukutavake, Pukapuka, Rangiroa, Reao, Takaroa et Tureia ;

– 5 communes dans l'archipel des Îles Australes : Raivavae, Rapa, Rimatara, Rurutu et Tubuai.

Nul besoin de revenir sur l'éclatement géographique qui caractérise la carte communale de la Polynésie française.

Les populations de ces 48 communes sont très diverses. La commune la plus peuplée est Faa'a avec 30 094 habitants, la moins peuplée est Pukapuka – dans les Tuamotu – qui compte 167 habitants.

UNE DIVERSITÉ DE SITUATIONS COMMUNALES

	Papeete	Makemo	Hiva Oa
Archipel	Îles-du-Vent	Tuamotu	Marquises
Distance à Tahiti	–	625 km	1373 km
Nombre d'habitants (recensement de 2012)	25 769	1 558	2 190
Nombre de km²	19	100	319
Densité (hab./km²)	1 356	16	7
Spécificités principales	Une des communes de Tahiti. Zone urbaine dense	11 atolls. 4 communes associées. Population dispersée sur plusieurs atolls.	Îles hautes d'Hiva Oa et des îles de Moho Tani, Terihi et Fatu Huku inhabitées 2 communes associées. Très faible densité

Source : Observatoire des communes de Polynésie française, rapport 2014.

Globalement, les communes polynésiennes connaissent des populations peu nombreuses en dehors de Tahiti ⁽¹⁾. Hormis le cas particulier de cette dernière qui connaît des problématiques urbaines ignorées des autres îles, on observe des questions communes à ces différentes collectivités :

- l'isolement ;
- la faiblesse de l'activité économique permettant de retenir les plus jeunes dans les îles ;
- l'accès à l'éducation et à la formation ;
- l'accès aux soins ;
- l'accès à l'eau potable, à l'énergie, à l'assainissement ;
- la faiblesse des moyens financiers et la dépendance vis-à-vis de l'État et du Pays ;
- le manque de personnels qualifiés pour mener des projets structurants.

(1) Pour le détail de la population de chaque commune de la Polynésie française, on se reportera à l'analyse du recensement de 2012 par l'Institut de la statistique de la Polynésie française : http://www.ispf.pf/docs/default-source/publi-pr/POP_LEGALE_2012_PF.pdf?sfvrsn=2

B. LES COMMUNES ASSOCIÉES, UNE SPÉCIFICITÉ POLYNÉSIIENNE

On compte 98 communes associées en Polynésie française et on observe des cas de figure très variés : dans certains cas, on trouve plusieurs communes dans une seule île (par exemple, Tahiti ou Raiatea) ; dans d'autres cas, une commune est formée de plusieurs îles (comme Gambier) ; dans d'autres encore, plusieurs îles constituent une seule commune mais avec des communes associées comme Rangiroa avec Makatea, Mataiva et Tikehau.

La présence d'un si grand nombre de communes associées s'explique naturellement par le caractère insulaire du territoire. L'association permet de fédérer les îles entre elles tout en conservant une forme d'autonomie et une identité pour certaines parties de la commune principale très éloignées de « l'île-centre ».

Cette forme d'association a conduit à des tensions lors des dernières élections municipales en raison du mode de scrutin applicable en la matière.

Les élections municipales se déroulent, en Polynésie française, par section électorale, le territoire en comptant 116, et ce, pour toute la commune quand elle ne comporte pas de communes associées et par commune associée dans le cas contraire. Le mode de scrutin est fixé par l'article L. 438 du code électoral.

Le scrutin majoritaire plurinominal s'applique :

- aux communes de moins de 1 000 habitants ;
- pour les communes de moins de 3 500 habitants composées de communes associées ;
- pour les communes d'au moins 3 500 habitants composées d'au moins une commune associée de moins de 1 000 habitants.

Le scrutin de liste à la représentation proportionnelle s'applique :

- aux communes d'au moins 1 000 habitants ;
- aux communes d'au moins 3 500 habitants composées de communes associées ayant toutes une population d'au moins 1 000 habitants.

Les élections municipales de 2014 ont conduit à ce que certains maires délégués de communes associées ne soient pas choisis par le conseil municipal de la commune au sein de la liste pourtant arrivée en tête dans la section électorale correspondant à ladite commune associée. C'est le cas à Tikehau qui est associée à Rangiroa, où votre rapporteur s'est rendu lors de son déplacement. Ce cas de figure crée des tensions lorsque la tendance politique entre les majorités qui se sont exprimées au sein de la commune « principale » et de la commune associée divergent. Après les élections municipales de 2014, on a assisté à des démissions de membres de conseils municipaux pour protester contre cet état de fait.

Votre rapporteur a été saisi à de multiples reprises de cette question. Il n'ignore pas les difficultés qui peuvent naître de ce type de sectionnement électoral puisqu'il fut à l'origine de l'amendement qui mit un terme à ce mécanisme en métropole pour l'essentiel des cas ⁽¹⁾. De telles tensions conduisent certains élus à demander que leur commune associée devienne une commune de plein exercice.

Il faut certainement trouver une voie qui permette de continuer à fédérer les forces des différentes îles tout en préservant une réelle proximité des élus avec les populations.

Sur ce sujet, le Syndicat pour la promotion des communes de Polynésie française a engagé un travail approfondi qui devrait aboutir à l'automne pour trouver une solution à cette situation qui crée des tensions inutiles. Cette échéance ne permet pas d'envisager une modification des textes dans le cadre du projet de loi relatif à la modernisation du droit de l'outre-mer dont l'Assemblée nationale est actuellement saisie. Votre rapporteur partage le point de vue des maires de la Polynésie française concernant le calendrier de la réforme qui pourrait être conduite une fois la solution identifiée : même si les prochaines élections municipales se dérouleront en 2020, il est plus sage de modifier notre droit bien en amont afin d'éviter la cristallisation de tensions qui ne manqueront pas d'apparaître à l'approche du scrutin ; il est aussi plus raisonnable de consulter pendant toute la durée nécessaire les élus pour arriver à une solution qui satisfasse le plus grand nombre.

C. DES MOYENS NETTEMENT INSUFFISANTS

Les communes de Polynésie manquent de moyens humains, financiers et juridiques. Lors de son déplacement sur le territoire, votre rapporteur a entendu les maires qu'il a rencontrés souligner la nécessité pour eux de disposer d'un personnel ayant un niveau de compétences suffisant pour faire face aux missions qui incombent à ces collectivités.

Elles peuvent compter sur le soutien de structures comme le Syndicat pour la promotion des communes de Polynésie française (SPC) mais, comme on le verra, il est parfois difficile de disposer de l'expertise nécessaire pour mener à bien des projets structurants.

On abordera plus loin la question délicate des ressources des communes. Rappelons simplement à ce stade, que les communes ont à leur disposition des ressources fiscales très faibles et se trouvent extrêmement dépendantes du Pays et de l'État.

(1) Amendement au projet qui allait devenir la loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral. Cet amendement a modifié l'article L. 261 du code électoral.

De ce point de vue, les relations entre le Pays et les communes de Polynésie française ont longtemps été ambiguës dans la mesure où le pouvoir qu'on pourrait qualifier de « central » ne voyait pas forcément d'un bon œil l'émergence de communes fortes. Depuis quelques mois, sous l'égide du gouvernement de M. Édouard Fritch, la politique du territoire semble se réorienter en direction des communes perçues comme des relais importants pour mener des politiques publiques au bénéfice des Polynésiens.

Sur le plan juridique, l'application aux communes de Polynésie du code général des collectivités territoriales, question sur laquelle on se penchera longuement, est une source de difficultés permanentes. Les élus municipaux que votre rapporteur a rencontrés sur place éprouvent une forme d'appréhension à devoir appliquer des textes complexes, en décalage avec la réalité à laquelle ils sont confrontés. Ils ont, à plusieurs reprises, évoqué la crainte qui était la leur d'être tenus pénalement responsables en cas de défaillance de leur commune dans la mise en œuvre des lois et règlements qui s'appliquent à elles. Malgré tout, votre rapporteur a été frappé par la volonté de ces élus et de leurs équipes d'agir pour leurs concitoyens pour leur rendre le meilleur service possible.

II. UN CADRE JURIDIQUE À ADAPTER À DES CONTRAINTES LOCALES SI SINGULIÈRES

A. LES COMPÉTENCES DES COMMUNES ET L'ORDONNANCE DU 5 OCTOBRE 2007 ÉTENDANT L'APPLICATION DU CODE GÉNÉRAL DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

La Polynésie française détient, en vertu de la loi organique statutaire, une compétence générale de principe et, dès lors, les communes – mais aussi les établissements publics de coopération intercommunale qui les regroupent – et l'État ne disposent que de compétences d'attribution. C'est pourquoi les compétences des communes ne peuvent être interprétées que « restrictivement » et qu'elles ne peuvent mettre en œuvre que les seules compétences qui leur ont été expressément attribuées par des lois.

L'article 43 du statut de la Polynésie française réserve des compétences d'attribution aux communes :

- 1° police municipale ;
- 2° voirie communale ;
- 3° cimetières ;
- 4° transports communaux ;

5° constructions, entretien et fonctionnement des écoles de l'enseignement du premier degré ;

6° distribution d'eau potable, sans préjudice pour la Polynésie française de satisfaire ses propres besoins ;

7° collecte et traitement des ordures ménagères ;

8° collecte et traitement des déchets végétaux ;

9° collecte et traitement des eaux usées.

Le II de l'article 43 dispose, par ailleurs, que :

« Dans les conditions définies par les actes prévus à l'article 140 dénommés " lois du pays " et la réglementation édictée par la Polynésie française, sous réserve du transfert des moyens nécessaires à l'exercice de ces compétences, les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale peuvent intervenir dans les matières suivantes :

1° aides et interventions économiques ;

2° aide sociale ;

3° urbanisme ;

4° culture et patrimoine local. »

Les communes de Polynésie française étaient, jusqu'à peu, encore régies par des dispositions issues du code des communes précédemment applicables en métropole et qui avaient été étendues par la loi n° 77-1460 du 29 décembre 1977 modifiant le régime communal dans le territoire de la Polynésie française. Elles étaient ainsi soumises à un régime de tutelle de l'État avec un contrôle des actes *a priori* comme cela était le cas avant le processus de décentralisation engagé en 1982.

L'ordonnance n° 2007-1434 du 5 octobre 2007, prise sur le fondement de l'article 74-1 de la Constitution ⁽¹⁾, a étendu aux communes de Polynésie française, à leurs groupements et à leurs établissements publics les dispositions des première, deuxième et cinquième parties du code général des collectivités territoriales (CGCT) ⁽²⁾. Cette ordonnance a été ratifiée par la loi n° 2009-594 pour le

(1) Article 74-1 de la Constitution : « Dans les collectivités d'outre-mer visées à l'article 74 et en Nouvelle-Calédonie, le Gouvernement peut, par ordonnances, dans les matières qui demeurent de la compétence de l'État, étendre, avec les adaptations nécessaires, les dispositions de nature législative en vigueur en métropole ou adapter les dispositions de nature législative en vigueur à l'organisation particulière de la collectivité concernée, sous réserve que la loi n'ait pas expressément exclu, pour les dispositions en cause, le recours à cette procédure.

Les ordonnances sont prises en conseil des ministres après avis des assemblées délibérantes intéressées et du Conseil d'État. Elles entrent en vigueur dès leur publication. Elles deviennent caduques en l'absence de ratification par le Parlement dans le délai de dix-huit mois suivant cette publication. »

(2) Les première, deuxième et cinquième parties du code général des collectivités territoriales sont respectivement relatives aux dispositions générales, aux communes et à la coopération locale.

développement économique de l'outre-mer (LODEOM) le 27 mai 2009 en son article 66-IV.

Ainsi sont applicables aux communes de la Polynésie les dispositions du chapitre IV (« Services publics industriels et commerciaux ») du titre II (« Services communaux ») du livre II (« Administration et services communaux ») de la deuxième partie du code général des collectivités territoriales. Ces dispositions portent, par exemple, sur l'eau et l'assainissement ou sur les déchets.

L'extension des dispositions du code général des collectivités territoriales aux communes de la Polynésie française a entraîné le passage au régime de droit commun des actes des communes avec un contrôle *a posteriori* depuis le 1^{er} janvier 2012.

Le code général des collectivités territoriales tel qu'étendu aux communes polynésiennes en 2007 dote celles-ci de nouveaux moyens de coopération et de développement de projets avec la possibilité de recourir à de nouvelles formes d'intercommunalité (les communautés de communes et d'agglomération), plus intégrées et mieux soutenues financièrement par l'État (voir *infra*).

Si l'exercice des compétences mentionnées au I de l'article 43 du statut de 2004 n'appelle pas d'observations particulières, on s'arrêtera sur une question dont a été saisi votre rapporteur sur place, par les maires et les élus municipaux, comme l'avait déjà été le Sénat ainsi que l'Assemblée nationale lors de l'examen du projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (projet dit « NOTRe ») actuellement en navette entre l'Assemblée nationale et le Sénat. Il s'agit des conditions de mise en œuvre des compétences communales en matière d'eau potable, de déchets et d'assainissement.

B. LA MISE EN ŒUVRE DIFFÉRÉE DES COMPÉTENCES EN MATIÈRE D'EAU, DE DÉCHETS ET D'ASSAINISSEMENT

Aux termes de l'article 43 du statut de 2004, les communes sont compétentes en matière de distribution d'eau potable, de collecte et de traitement des ordures ménagères et des déchets végétaux ainsi que des eaux usées.

L'ordonnance n° 2004-192 du 27 février 2004, qui a étendu aux communes de Polynésie française plusieurs pans du code général des collectivités territoriales, a fixé des délais de mise en œuvre de ces compétences dans les termes suivants :

– *pour le traitement des déchets*, les communes devaient avoir organisé le service au plus tard le *31 décembre 2011* (article L. 2573-30 du code général des collectivités territoriales) ;

– *le service de la distribution d'eau potable* devra être assuré par les communes au plus tard le *31 décembre 2015* (article L. 2573-27 du code général des collectivités territoriales) ;

– pour l’assainissement, le délai de mise en œuvre est fixé au 31 décembre 2020 au plus tard (article L. 2573-27 du code général des collectivités territoriales).

Il s’agissait, en 2007, de laisser le temps aux communes de programmer et d’engager les travaux nécessaires pour assurer l’accès à l’eau potable, l’assainissement collectif et le traitement des déchets. Il est vrai que les communes de Polynésie doivent faire face à des contraintes totalement ignorées dans les communes de métropole.

Ces contraintes sont d’abord d’ordre en quelque sorte physique.

Une grande partie des îles basses ne disposent quasiment d’aucune ressource en eau douce, si ce n’est celle venant de la pluie, traditionnellement récupérée dans des citernes, ou celle contenue dans les lentilles d’eau douce, c’est-à-dire des poches qui se forment sous les atolls et qui, en raison de la différence de densité, se maintiennent au-dessus d’une masse d’eau salée. Dans les îles hautes, l’eau douce est présente, mais son adduction est complexe en raison des travaux importants à engager pour construire des réseaux, comme votre rapporteur a pu le constater à Fatu Hiva, sur la route de Hanavave.

Ces réseaux doivent, dans certains cas, être très étendus en raison de la dispersion de l’habitat. Les contraintes qui s’imposent aux communes sont d’ailleurs très différentes selon les situations. Dans les îles hautes, très montagneuses, ces contraintes sont d’une tout autre nature que celles qui s’imposent dans les atolls où, dès que l’on creuse le sol, de l’eau – salée –, affleure.

La potabilité totale de l’eau distribuée est un objectif très difficile à atteindre en raison de la rareté de la ressource dans certains cas et des coûts que cela ferait supporter aux communes.

L’assainissement est également tout aussi difficile à mettre en place. On sait combien en métropole la question est parfois, elle-même, peu aisée à résoudre. On imagine à quel point les obstacles sont compliqués à surmonter en Polynésie pour les raisons évoquées précédemment.

Quant au traitement des déchets, il est loin de répondre aux normes métropolitaines dans les faits. Votre rapporteur a pu constater les efforts des communes en ce domaine comme à Tikehau, avec des déchetteries comportant des zones de tri. Cependant, le stockage de ces déchets est souvent sauvage et leur évacuation vers Tahiti pour être retraités suppose un transport maritime coûteux.

Les communes sont à la recherche de solutions techniques pour rendre le service auquel les populations peuvent légitimement prétendre en tenant compte des contraintes auxquelles elles sont objectivement soumises.

Services publics environnementaux : des solutions techniques adaptées aux profils des archipels

(extrait du rapport 2014 de l'Observatoire des communes de Polynésie française, p. 12)

La production et distribution d'eau potable

Le service public de l'eau potable est étroitement lié à la question des ressources en eau douce, qui sont très hétérogènes sur le territoire polynésien, d'où de fortes disparités entre les communes. Les îles hautes, à forte pluviométrie, bénéficient de ressources en eau douce abondantes alors qu'à l'inverse, dans les atolls des Tuamotu, à faible pluviométrie, la principale ressource disponible provient de la nappe phréatique sous les motus, constituée de lentilles d'eau douce.

Les solutions techniques retenues jusqu'ici pour la production d'eau potable dans les îles hautes sont généralement celles du captage des eaux de surface et des eaux souterraines. Le captage des eaux de surface est facilité par un relief souvent adéquat (sources, chutes d'eau, rivières). Dans les atolls à très faible altitude, des dispositifs de dessalement d'eau de mer ou de récupération et chlorification d'eau de pluie sont privilégiés.

Le rapport du CHSP (Centre d'hygiène et de salubrité publique en Polynésie française) de février 2013 sur la qualité des eaux destinées à la consommation humaine souligne les efforts faits ces dernières années par les communes et en particulier le nombre croissant de communes distribuant de l'eau d'excellente qualité. En 2012, 13 communes ont un taux de conformité supérieur à 90 % (dont 5 à 100 %). Le CHSP déplore néanmoins une qualité de l'eau encore médiocre globalement, avec plusieurs communes desservant toujours de l'eau impropre à la consommation.

La collecte et le traitement des déchets

L'inégale répartition du gisement en Polynésie française a conduit à des dispositifs de gestion adaptés selon les archipels : les Îles du Vent générant environ 80 % des déchets, elles disposent d'un système de gestion plus développé que celui en vigueur dans les autres archipels, avec notamment l'existence de filières de traitement.

Concernant la gestion des ordures ménagères, la collecte sélective a été mise en place sur Tahiti en 2001 et s'est accompagnée de la distribution de bacs gris et verts destinés à la collecte des déchets non recyclables et recyclables. L'organisation de la filière de traitement a par ailleurs conduit à la fin des années 1990 à l'ouverture du Centre d'Enfouissement Technique (CET) de Paihoro à Taravao (presqu'île de Tahiti) et du Centre de Recyclage et de Transfert (CRT) de Motu Uta à Papeete. Une fois collectés, les déchets recyclables sont transportés vers le CRT, triés puis exportés vers l'Asie pour y être traités selon des filières appropriées.

Sur Tahiti, toutes les communes ont intégré ce système, sauf la commune de Faa'a (agglomération de Papeete), qui continue de stocker les déchets ménagers collectés dans sa décharge municipale. Dans les archipels autres que les Îles du Vent, la gestion des déchets ménagers se fait par enfouissement dans des décharges communales (voire des dépotoirs sauvages dans certains cas) ou par brûlage par les administrés eux-mêmes.

Pour le verre et les déchets spéciaux (batteries, piles, huiles usagées...), ils sont collectés grâce à des points d'apport volontaire (PAV) mis à la disposition du public. Certaines îles éloignées disposent également de PAV d'où elles stockent leurs déchets ménagers spéciaux qui sont ensuite rapatriés sur Tahiti pour y être traités.

Votre rapporteur a pu échanger avec de nombreux élus sur ces questions stratégiques pour les communes et leurs habitants. Il s'agissait d'ailleurs d'un souhait fort du Syndicat pour la promotion des communes de la Polynésie française qui a justifié ce déplacement.

Soutenus par les parlementaires polynésiens et le président de la Polynésie française, les élus municipaux ont revendiqué le report des échéances prévues initialement dans l'ordonnance de 2007. Manifestement, les communes ne sont aujourd'hui pas prêtes à fournir des services publics environnementaux répondant aux stricts critères du code général des collectivités territoriales.

Si les difficultés techniques sont des obstacles à surmonter, il faut également composer avec les mentalités locales. Ainsi, il a été plusieurs fois expliqué à votre rapporteur que les Polynésiens considéraient l'eau comme « un don de Dieu » et qu'il était difficile de les convaincre de payer pour un service de mise à disposition d'eau potable. Or, la perception de redevances est essentielle pour les communes pour des motifs financiers évidents, mais également en raison de la vertu pédagogique d'un tel paiement. Il permet de comprendre combien cette ressource doit être préservée.

À Raiatea ou à Tikehau, il a été indiqué à votre rapporteur qu'étaient mis en place des systèmes de prépaiement par carte grâce à des systèmes adaptés ou à des distributeurs collectifs d'eau potable. Ces distributeurs sont des solutions d'ailleurs très intéressantes. Ils ne satisfont pas à l'obligation d'apporter dans chaque foyer l'eau potable mais, à Tikehau, ils permettent aux habitants qui le souhaitent d'accéder à des points d'eau propre à la consommation et de continuer à utiliser l'eau des citernes pour les autres besoins courants.

Les communes peuvent compter sur le soutien technique du Syndicat pour la promotion des communes de Polynésie française, comme l'a observé votre rapporteur à Tumaraa, avec le projet PAPE (Partenariat pour la potabilité de l'eau). L'objectif est d'aller vers une potabilité de l'eau à 100 %. Ce projet PAPE permet d'engager la réorganisation des réseaux et des services hydrauliques. Les résultats observés sont extrêmement encourageants.

À Tikehau, a été exposée à votre rapporteur l'action menée dans les îles basses comme celles des Tuamotu. Traditionnellement, le stockage de l'eau de pluie se fait grâce à des citernes, aujourd'hui en béton ou en plastique. Chaque foyer dispose d'une telle citerne. En fait, la population produit ainsi en quelque sorte elle-même l'eau qu'elle consomme par ce biais ou en pompant les lentilles d'eau douce. La population n'est pas habituée à payer cette ressource. Cette eau n'est pas potable au sens sanitaire, mais elle est bue par les populations locales dont l'organisme semble adapté à sa consommation, a-t-on indiqué à plusieurs reprises à votre rapporteur. À Tikehau a été prévu un système de potabilisation de l'eau avec l'équivalent de fontaines publiques – en fait des distributeurs d'eau – qui fonctionnent grâce à un mécanisme de prépaiement.

Ce système est beaucoup plus efficace que celui des osmoseurs qui ont été implantés il y a quelques années à grands frais pour dessaler l'eau de mer et qui ont été rejetés par la population car trop complexes à maintenir et distribuant une eau au goût peu apprécié.

Le recours à ces systèmes de distributeurs publics d'eau potable semble une solution adaptée aux besoins des habitants de ces îles basses. Pourtant, il ne répond pas strictement aux prescriptions du code général des collectivités territoriales en la matière.

Deux questions se posent alors :

- un nouveau report de l'application du code en ces domaines :
- l'adaptation des normes de ce type au contexte local.

Le report de ces obligations a été acté dans le projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République aux articles 23 *bis*, *ter* et *quater*, votés conformes par les deux assemblées.

L'article 23 *bis* modifie l'article L. 2573-25 du code général des collectivités territoriales aux fins de reporter jusqu'au 31 décembre 2020 l'obligation pour chaque commune de disposer d'un cimetière et d'un « site cinéraire destiné à l'accueil des cendres des personnes décédées dont le corps a donné lieu à crémation ». Cette question particulière n'a pas été réellement abordée lors du déplacement de votre rapporteur mais cette exigence semble poser des difficultés de même ordre que celles précédemment évoquées pour les communes.

L'article 23 *ter* modifie l'article L. 2573-27 du même code pour prévoir que les communes doivent assurer le service de distribution d'eau potable et le service de l'assainissement au plus tard le 31 décembre 2024. Il prévoit que les communes présentent un plan prévisionnel d'équipement et de mise à niveau relatif aux services de distribution d'eau potable et d'assainissement au plus tard le 31 décembre 2019.

L'article 23 *quater* modifie l'article L. 2573-30 du même code en substituant à l'échéance du 31 décembre 2011 celle du 31 décembre 2024, en matière de collecte et de traitement des déchets. Il exige également la présentation d'un plan prévisionnel d'équipement et de mise à niveau d'ici le 31 décembre 2019.

Le report de ces échéances était attendu par les maires des communes de Polynésie. Le Parlement les entendus.

Néanmoins, lors de sa mission, votre rapporteur a insisté sur le fait que ce report ne devait pas apparaître comme un permis de passivité pour les communes. Il faut au contraire qu'elles mettent à contribution cette nouvelle échéance pour

organiser ces services dans les meilleures conditions. Le contrat de projets signé par l'État et le Pays pour la période 2015-2020 permettra de financer des opérations en ce sens puisque l'eau, l'assainissement et les déchets sont les trois axes mentionnés dans ce document.

Reste ouverte la question de l'adaptation des normes aux contraintes spécifiques des communes de Polynésie. En l'espèce, les solutions trouvées à Rangiroa et Tikehau pour organiser la distribution d'eau potable ont le mérite d'être pragmatiques et soutenables financièrement, alors qu'elles ne répondent pas aux obligations du code général des collectivités territoriales. Ne faut-il pas explorer la voie de telles adaptations ?

Plus largement, votre rapporteur a pu mesurer la nécessité pour le gouvernement de la Polynésie française et pour les parlementaires élus dans ce territoire de mieux veiller à l'application des lois et des règlements dans leurs îles. Cela suppose qu'ils puissent se doter d'une structure pour ce faire qui, en métropole, puisse alerter et proposer des adaptations qui éviteraient de plaquer mécaniquement les normes nationales aux réalités souvent plus complexes de la Polynésie française. La commission des Lois, comme toutes les autres commissions permanentes, devra porter une attention plus soutenue à cette adaptation des normes.

III. L'ADÉQUATION NÉCESSAIRE DES MOYENS

La question n'est pas nouvelle mais votre rapporteur a eu le sentiment qu'elle devenait plus aiguë encore dans un contexte de récession économique à la fin des années 2000 et au début des années 2010 et, parallèlement, de raréfaction des moyens budgétaires de l'État et de la Polynésie française.

A. LA DÉPENDANCE FINANCIÈRE DES COMMUNES

1. Des ressources fiscales très limitées,

Comme le note l'Observatoire des communes de Polynésie française dans son rapport 2014 ⁽¹⁾ :

« Sur le plan budgétaire, les finances communales polynésiennes se traduisent globalement par une autonomie financière limitée, nécessitant un soutien financier important de la part de ses principaux partenaires institutionnels, l'État et la Collectivité de Polynésie française. N'ayant pas de véritable marge de manœuvre sur les recettes qu'elles perçoivent (dotations de l'État, fiscalité reversée par le Pays) et enregistrant une augmentation de leurs charges

(1) *Observatoire des communes de Polynésie française, Camille Chaigneau et Mathieu Thenaisie, Rapport 2014, Agence française du développement, p. 6*

<http://www.afd.fr/webdav/shared/PORTAILS/PAYS/POLYNESIE%20FRANCAISE/pdf/observatoire-communes-polynesie-2014.pdf>.

structurelles, les communes polynésiennes dégagent des niveaux d'autofinancement structurellement faibles. En conséquence, l'effort d'équipement soutenu par les communes reste limité et historiquement subventionné par l'État et la Collectivité de Polynésie française dans des proportions très importantes. »

Aujourd'hui les ressources fiscales des communes de Polynésie française sont tirées des redevances et taxes parmi lesquelles on trouve : la redevance sur l'assainissement, la redevance d'enlèvement des ordures ménagères, la redevance d'eau potable, la redevance d'extraction de matériaux d'origine corallienne, la redevance pêche et aquaculture, la redevance perliculture, la taxe de séjour, la taxe sur l'électricité...

Les ressources fiscales sont très inégales d'une commune à l'autre. L'Observatoire des communes constate ainsi que six communes seulement sur les 48 ont des ressources fiscales supérieures à 20 % de leurs recettes de fonctionnement. Une note du haut-commissariat (direction de l'ingénierie publique et des affaires communales) de 2012 indiquait que : « Si globalement 20 % des produits de fonctionnement sont issus de la fiscalité, cette proportion est différente selon les archipels et la nature et la démographie de chaque commune. Ainsi, ce chiffre est de 27 % pour les communes des Îles-du-Vent, 14 % aux Îles-sous-le-Vent mais chute à environ 3 % pour les communes situées aux Marquises et aux Australes et 1 % aux Tuamotu-Gambier ».

Dès lors, la faiblesse de la fiscalité locale restreint considérablement les marges de manœuvre financières de ces collectivités. Les principales recettes de fonctionnement ne dépendent pas en effet des décisions des conseils municipaux.

2. La dépendance à l'égard de l'État

Comme les autres communes de la République, les communes polynésiennes perçoivent une dotation globale de fonctionnement (DGF) versée et fixée par l'État. Celle-ci est composée d'une part forfaitaire, fonction du nombre d'habitants et de la superficie, et d'une dotation d'aménagement, fonction de la population, de l'éloignement de Tahiti et de la capacité financière.

Depuis 2012, certaines communes polynésiennes perçoivent le Fonds de péréquation intercommunal (FPIC).

3. La dépendance à l'égard du Pays

Le Fonds intercommunal de péréquation (FIP) constitue la principale ressource des communes polynésiennes (en moyenne 40 % de leurs ressources budgétaires). Il dépend essentiellement des décisions fiscales de la Polynésie française, dans la mesure où il est principalement alimenté par une quote-part prélevée sur les recettes fiscales douanières perçues par le Pays sur l'exercice. Cette quote-part, de 15 % minimum, est fixée à 17 % depuis 2006. Le reste des

ressources du FIP provient de dotations de l'État. Les ressources du FIP sont versées en deux sections. Une première, constituée de la quote-part du Pays et d'une dotation de l'État, est versée aux communes en fonctionnement et en investissement ; elle est libre d'emploi. La seconde section est constituée de la dotation territoriale pour l'investissement des communes et affectée au financement de projets d'investissement. Le comité des finances locales de Polynésie répartit les ressources du FIP entre les communes et leurs groupements.

Comme le note le rapport de l'Observatoire des communes de Polynésie française ⁽¹⁾ : « La crise économique qui frappe la Polynésie française depuis plusieurs années a entraîné des diminutions successives des ressources du FIP (baisse des dotations non affectées de 9,5 % en 2011, de 8,32 % en 2012 et maintien en 2013). Les élus locaux polynésiens ont souhaité ouvrir une réflexion sur les critères de répartition du FIP dans le but d'en définir de nouveaux. Une étude sur le sujet, financée par l'AFD [Agence française du développement] et pilotée par le SPC Polynésie française [Syndicat pour la promotion des communes de la Polynésie française], a ainsi été réalisée par le cabinet de conseil FCL (Financière Collectivités Locales), avec pour objectifs de remettre à plat les calculs utilisés ces dernières années et de proposer des pistes pour le choix de nouveaux critères. »

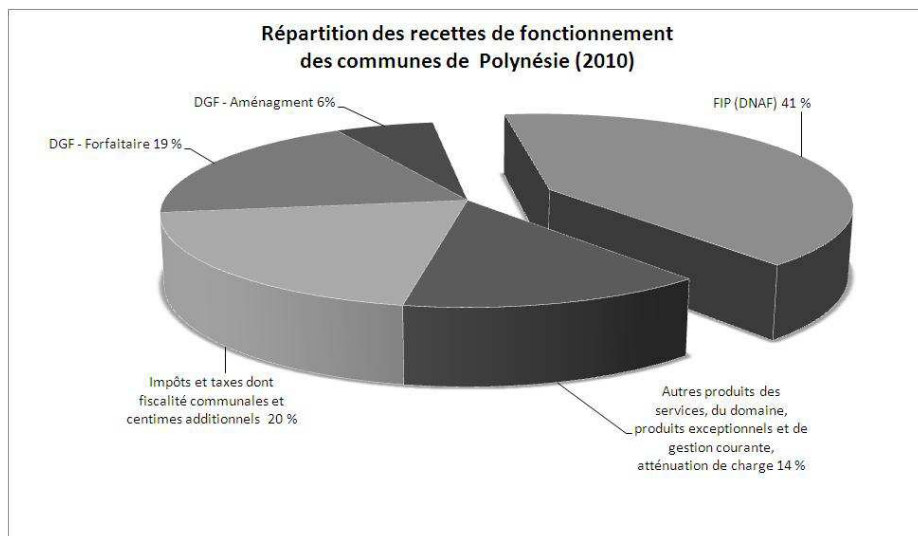
Il faut ajouter que les principales recettes fiscales sont soumises à des aléas ou à des décisions que ne maîtrisent pas les conseils municipaux.

Ainsi, le niveau des centimes additionnels, qui correspondent à des majorations d'impôts territoriaux, est fortement lié aux décisions fiscales de la Polynésie française. La taxe sur l'électricité est liée à la consommation des acteurs économiques et encadrée pour la plupart des communes par la convention avec Électricité de Tahiti. Les communes exerçant la compétence en régie doivent, quant à elles, accorder leurs tarifs sur ceux en vigueur dans le cadre de la concession EDT pour bénéficier d'un prix du carburant subventionné par le Pays.

Comme le conclut l'Observatoire des communes : « Aujourd'hui, les seules véritables marges de manœuvre des communes sont constituées des produits d'exploitation et de services tels que les redevances et certaines taxes (taxe de séjour, taxe sur la publicité...) à l'assiette généralement contrainte. » ⁽²⁾

(1) Ibid., p. 25.

(2) Ibid.



Source : haut-commissariat

4. Une réforme de la fiscalité communale à relancer

Lors du conseil des ministres de la Polynésie française du 3 décembre 2014, a été annoncée une réouverture du chantier de la réforme de la fiscalité communale. Comme l'indique le communiqué paru alors : « Conformément à l'article 53 du statut d'autonomie de la Polynésie française, c'est cette dernière qui institue les impôts et taxes spécifiques aux communes. Or à ce jour, la fiscalité communale est quasiment inexistante, ou, lorsqu'elle existe, elle est simplement dépassée. En 2010, le chantier de la réforme de la fiscalité communale a été ouvert mais n'a jamais abouti, suite aux différents gouvernements qui ne se sont pas approprié le dossier. Ce chantier va être repris là où il fut laissé. Il s'inscrit dans l'action de réforme globale de notre fiscalité locale. »

Votre rapporteur a pu mesurer, sur place, la nécessité de relancer ce processus, ce à quoi s'est attelé le Syndicat pour la promotion des communes de la Polynésie française. Il est vrai que la réorientation de la politique de l'actuel président de la Polynésie française et de son gouvernement en direction des communes est propice à l'aboutissement d'une réforme trop longtemps différée. Votre commission des Lois et, à n'en pas douter, votre rapporteur pour avis sur le projet de loi de finances, pour ce qui concerne les collectivités d'outre-mer, M. René Dosière, ne manqueront pas de suivre attentivement les travaux menés par les maires et le Pays, sachant que l'État, par les dotations qu'il verse aux communes, ne pourra pas rester à l'écart de ces réflexions.

B. LES PERSONNELS COMMUNAUX

1. Des charges de personnel particulièrement lourdes

Les charges de personnel sont, pour les communes, très lourdes et rigides. La part des dépenses en personnel atteint 61 % du budget des communes. Elle est en augmentation depuis 2008 et ce, en dépit de certains efforts fournis par les collectivités. Son poids est très supérieur à la moyenne nationale mais inférieur du niveau observé pour les communes d'outre-mer.

L'Observatoire des communes de Polynésie française note que : « Cette situation s'explique notamment par le faible recours à l'externalisation de certains services publics de base (eau, assainissement, voire électricité dans les archipels éloignés) via un prestataire privé ou une intercommunalité. Par ailleurs, malgré le fait que beaucoup de communes soient faiblement peuplées, leur éloignement et la nature des services obligatoires qu'elles doivent rendre les obligent à disposer d'un nombre d'agents minimum pour assurer ses missions prioritaires (police, administration générale, services techniques...). En dernier lieu, l'augmentation de la part de ces dépenses s'explique aussi mécaniquement par la diminution d'autres postes de charges sur la période » ⁽¹⁾.

Toujours selon cette même source, en 2012, les communes polynésiennes comptaient environ 4 530 agents, répartis en 4 catégories. Le nombre d'agents communaux pour 1 000 habitants, ou taux d'administration, est plus élevé dans les archipels éloignés, révélant l'importance de l'emploi public communal dans ces communes où l'économie locale est limitée. La répartition des agents par catégorie laisse d'autre part apparaître une faiblesse des postes d'encadrement, avec 2 % seulement des agents qui sont de catégorie A. À titre de comparaison, dans les collectivités territoriales françaises (communes, EPCI, départements, régions) les agents de catégories A représentent 9 % des effectifs totaux ⁽²⁾.

Effectivement, au cours de ses échanges avec les maires et les élus municipaux, votre rapporteur a pu mesurer l'importance de ces emplois, en particulier dans les archipels les plus éloignés. Pour autant, il est essentiel que les communes se dotent aussi de personnels dont la formation et les compétences permettront à ces collectivités d'assumer leurs responsabilités et ce, d'autant plus si le Pays entend s'appuyer sur cet échelon territorial pour relayer des politiques publiques.

2. Le processus de titularisation des agents des communes et des groupements de communes

Lors de son déplacement en Polynésie française, votre rapporteur a été saisi de la nécessité de mener à son terme le processus de titularisation des agents

(1) *Observatoire des communes de Polynésie française, rapport 2014, op. cit., p. 51.*

(2) *Ibid.*

contractuels des communes et des groupements de communes de la Polynésie française. Les négociations étaient alors en voie de conclusion. L'accord trouvé avec les partenaires sociaux se traduit par des dispositions figurant à l'article 11 du projet de loi relatif à la modernisation du droit de l'outre-mer.

Les agents des communes et des groupements des communes de la Polynésie française se distinguent des agents du territoire dont le statut est déterminé par l'assemblée de la Polynésie française ainsi que des « fonctionnaires de l'État pour l'administration de la Polynésie française qui se voient appliquer des règles spécifiques définies par la loi n° 66-496 du 11 juillet 1966.

À l'origine, ces agents disposaient de contrats de droit privé et relevaient de règles très diverses. Après la réforme du statut de 2004, l'ordonnance n° 2005-10 du 4 janvier 2005 a prévu un mécanisme d'intégration à la fonction publique des agents contractuels de ces communes et groupements de communes. Ce processus d'intégration n'a pas encore abouti et le gouvernement propose dans le projet de loi précité de faire en sorte qu'il puisse arriver à son terme.

L'ordonnance de 2005 a prévu un dispositif transitoire permettant aux agents contractuels d'intégrer la fonction publique des communes et groupements de communes et ce, en deux étapes.

Le contrat de droit privé des agents est, dans un premier temps, requalifié en contrat de droit public à durée indéterminée si deux conditions sont remplies : les agents sont en fonction et ont accompli plus d'un an de service effectif au cours des trois dernières années civiles (article 73 de l'ordonnance). Les conditions dans lesquelles ces agents sont rémunérés restent inchangées. Désormais titulaires d'un contrat de droit public, ces agents ont alors vocation à intégrer, à leur demande, la fonction publique, en application de l'article 74 de l'ordonnance à condition de respecter les conditions requises pour avoir la qualité de fonctionnaire.

La durée de ce dispositif est limitée. Les assemblées délibérantes disposent de trois ans à compter de la publication par le pouvoir réglementaire des statuts des cadres d'emploi spécifiques à la Polynésie française. Les statuts des cadres d'emploi ayant été publiés le 12 juillet 2012, les assemblées délibérantes ont jusqu'au 12 juillet 2015 pour ouvrir les postes correspondants.

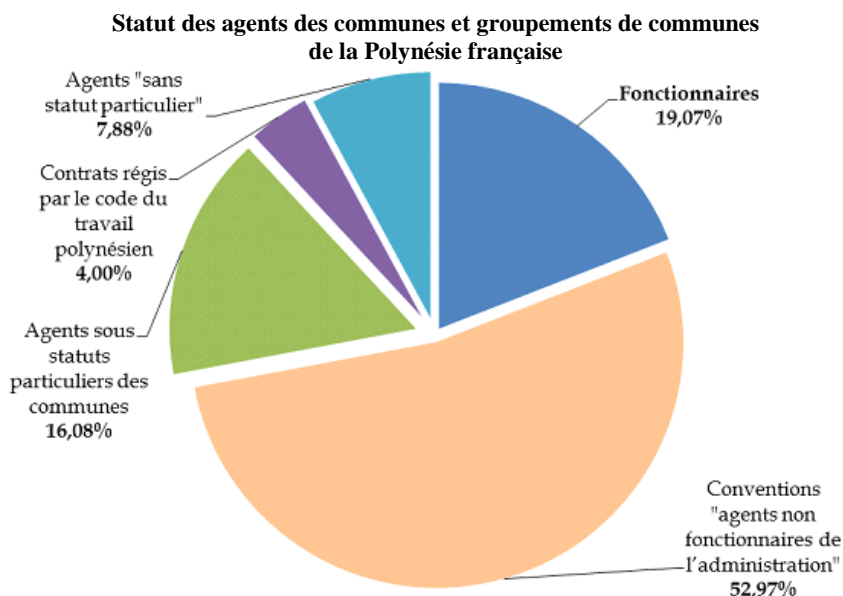
Les agents concernés bénéficient d'un « droit d'option » : ils peuvent choisir de ne pas rejoindre la fonction publique. Ils continuent alors d'être employés dans les conditions prévues par leur contrat de droit public.

Comme le note le rapporteur pour la commission des Lois du Sénat sur le projet de loi relatif à la modernisation du droit de l'outre-mer : « Certains contrats comprenant des clauses très favorables, il est possible que la fonction publique représente peu d'attrait pour les contractuels des communes et groupements de communes de la Polynésie française. Pour éviter tout effet contreproductif, l'ordonnance précitée du 4 janvier 2005 prévoit une "*crystallisation*" de leurs

conditions d'emploi : s'ils conservent les stipulations de leurs contrats, ces agents qui ne souhaitent pas devenir fonctionnaires ne peuvent "prétendre à de nouveaux avantages ni à de nouvelles primes, ni à avancement de catégorie ou de grade lorsqu'ils existent" » ⁽¹⁾.

Ce processus d'intégration a connu un sérieux retard notamment en raison de l'adoption très tardive des mesures d'application de l'ordonnance de 2005 qui n'ont été publiées qu'en 2011 et 2012. Par ailleurs, les communes et groupements de communes de la Polynésie française n'ont pas tous pris les mesures nécessaires à la titularisation de leurs agents contractuels alors même que le délai d'ouverture des emplois expire le 12 juillet 2015 en l'état du droit.

Ainsi, sur les 4 622 personnes qu'emploient ces communes et groupements de communes, seules 900 ont le statut de fonctionnaire, ce qui représente 19,47 % des effectifs.



Source : Rapport de M. Jean-Jacques Hyest, op. cit., p. 53.

En dépit, d'une récente accélération du rythme des intégrations, l'objectif de l'ordonnance de 2005 consistant à donner une réelle cohérence à la fonction publique communale ne pourra être tenu dans le délai qui expire le 12 juillet prochain ; c'est pourquoi le Gouvernement a proposé de repousser ce délai, par le biais de l'article 11 du projet de loi précité. Aux termes des dispositions du projet de loi initial, actuellement en cours de discussion, les assemblées délibérantes

(1) Jean-Jacques Hyest, Rapport au nom de la commission des Lois du Sénat sur le projet de loi relatif à la modernisation du droit de l'outre-mer, n° 522, 17 juin 2015, p. 52.

auraient jusqu'au 12 juillet 2018 pour ouvrir les emplois correspondants et permettre la titularisation de leurs agents à un poste de fonctionnaire.

C. LA PERSPECTIVE DU CONTRAT DE PROJETS

Dans le cadre du contrat de projets signé entre l'État et le Pays, le 9 mars dernier, a été prévu un volet relatif au financement des projets d'investissements communaux, ce qui a été perçu comme un signal très positif pour ces collectivités.

Un quart des autorisations d'engagement de l'État au titre du contrat de projets seront affectées à ce volet communal. Ce volet représentera un volume de 12 milliards de FCFP financés par l'État et la Polynésie française à parité et par les communes pour une part comprise entre 5 et 15 % du montant des opérations. Pourront bénéficier d'un tel concours financier les communes, leurs groupements, établissements publics, sociétés d'économie mixte (SEML) et les syndicats mixtes.

Trois secteurs éligibles sont définis :

- l'alimentation en eau potable ;
- la gestion des déchets ;
- l'assainissement des eaux usées.

Le contrat rappelle aussi que, dans les atolls, la population est susceptible d'être abritée en cas de matérialisation de risques naturels dans des bâtiments dont la destination est d'héberger à titre principal des services publics communaux ou de la Polynésie française. En conséquence, sous certaines conditions, les outils financiers prévus par le contrat pourront être mobilisés pour la construction de ces abris.

Le précédent contrat de projets 2008-2014 avait déjà permis le financement d'opérations d'investissement concernant des réseaux vétustes, la pose de compteurs, la potabilisation de l'eau. Il s'agit d'accentuer cet effort pour la période 2015-2020.

En matière de gestion des déchets, les objectifs seront, entre autres, d'améliorer la collecte sélective, le réemploi, le recyclage, la valorisation et le traitement des déchets.

Pour ce qui concerne l'assainissement des eaux usées, l'objectif est d'étendre l'assainissement public lorsque cela est nécessaire et d'optimiser l'assainissement autonome, collectif et individuel, dans les zones où il est approprié.

IV. L'INTERCOMMUNALITÉ COMME CONDITION DU SUCCÈS

Votre rapporteur a été marqué, lors de son déplacement en Polynésie, par le retard pris sur ce territoire dans le développement de l'intercommunalité alors même que la mise en commun de moyens et de compétences constitue la meilleure des réponses aux enjeux auxquels les communes doivent faire face.

Le constat n'est certes pas nouveau. Déjà en décembre 2008, les sénateurs Bernard Frimat et Christian Cointat estimaient que le recours à l'intercommunalité était indispensable aux communes de la Polynésie ⁽¹⁾.

A. LE CADRE JURIDIQUE DE L'INTERCOMMUNALITÉ EN POLYNÉSIE

Si le statut de 2004 contient quelques dispositions sur les établissements publics de coopération intercommunale en Polynésie française, c'est essentiellement dans le code général des collectivités territoriales que l'on trouve les règles en matière. Ainsi l'ordonnance du 5 octobre 2007 a créé un titre IV (« Dispositions applicables en Polynésie française » ⁽²⁾) au sein du livre VIII (« Dispositions particulières ») de la cinquième partie (« La coopération locale ») du code général des collectivités territoriales pour étendre à la Polynésie française les dispositions communes aux différents établissements publics de coopération intercommunale (EPCI).

Depuis l'ordonnance de 2007, quatre formes d'intercommunalité peuvent être créées en Polynésie : le syndicat de communes (à vocation unique et à vocation multiple) ; le syndicat mixte ; la communauté de communes ; la communauté d'agglomération.

L'article L. 5842-20 du code général des collectivités territoriales prévoit que les articles L. 5214-1 et L. 5214-4 applicables en métropole le sont aussi en Polynésie française sous réserve des adaptations prévues au II de ce même article qui dispose que la continuité territoriale qui est l'une des conditions pour constituer une communauté de communes s'apprécie sans tenir compte de l'espace maritime qui existe entre les communes qui décident de coopérer ainsi. On trouve un dispositif du même ordre pour les communautés d'agglomération à l'article L. 5842-25 du même code.

C'est l'ordonnance de 2007 qui a introduit la possibilité de créer des communautés de communes ou d'agglomération, c'est-à-dire des établissements publics à fiscalité propre inconnus jusqu'alors en Polynésie. Le rapport de présentation de l'ordonnance au président de la République fixait clairement l'ambition attachée à l'introduction de cette nouvelle possibilité : « la création de communautés de communes et de communautés d'agglomération devra permettre

(1) Rapport d'information n° 130 (2008-2009) de MM. Christian Cointat et Bernard Frimat, fait au nom de la commission des lois, 10 décembre 2008.

(2) Il s'agit des articles L. 5841-1 à L. 5843-4 du code général des collectivités territoriales.

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 souhaitent d'optimiser la gestion en commun de certaines compétences dont le coût est élevé, comme le traitement des déchets, l'assainissement ou les transports ». Cette ambition ne s'est pas encore réalisée.

B. UNE INTERCOMMUNALITÉ À CONSTRUIRE

On recense aujourd'hui 10 structures intercommunales ⁽¹⁾ regroupant les 48 communes polynésiennes couvrant ainsi l'ensemble du territoire et de la population de Polynésie française. Pourtant, parmi toutes ces structures, on ne compte que deux communautés de communes, forme plus intégrée de l'intercommunalité. Cette situation paraît tout à fait paradoxale dans un territoire dont on a souligné l'éclatement géographique et où les communes manquent cruellement de moyens pour faire face aux besoins parfois les plus élémentaires de la population.

Ce retard dans le développement de l'intercommunalité au regard de ce que l'on observe en métropole depuis le début des années 2000 s'explique par plusieurs facteurs : juridiques, géographiques et politiques.

1. Un état des lieux de l'intercommunalité en Polynésie française

Parmi les dix structures intercommunales, on compte deux syndicats mixtes qui regroupent des communes et la Polynésie française, six syndicats de communes, deux étant à vocation multiple et quatre à vocation simple, deux communautés de communes sur le cas desquelles on reviendra plus précisément.

a. Les syndicats mixtes

Le premier est le syndicat mixte chargé de la gestion du contrat urbain de cohésion sociale (CUCS), regroupant la Polynésie française et les communes, toutes situés dans les Îles-du-Vent, de Arue, Faa'a, Papeete, Paea, Pirae, Mahina et Punaauia. Créé en 2005, il veille à l'application de la politique de la ville. Il verse des subventions aux communes, aux établissements publics, aux associations et à toute personne publique ou privé dont l'objet concourt à la mise en œuvre de cette politique. Il finance des actions au niveau de l'agglomération menées dans le cadre du CUCS.

Le second est le syndicat mixte ouvert (SMO) pour la gestion, la collecte, le traitement et la valorisation des déchets en Polynésie française regroupant la Polynésie française et l'ensemble des communes des Îles du vent à l'exception de Faa'a. Créé en 2012, il est chargé de la gestion, la collecte, le traitement et la valorisation des déchets en Polynésie française. Il assure la gestion du service

(1) Voir annexe n° 4.

public d'élimination des déchets en général, ménagers et non ménagers, assimilés et spéciaux. Il exerce également toutes les activités de valorisation des déchets comme leur transformation en énergie et/ou en matériaux réutilisables.

b. Les syndicats de communes

Parmi les six syndicats de communes, deux sont à vocation multiple.

Le syndicat intercommunal à vocation multiple des Tuamotu-Gambier (**SIVMTG**) a été créé en 1974 et regroupe les 17 communes de cet archipel. Son objet est d'apporter conseil et assistance administrative, technique, juridique et financière à chacune des communes membres.

Le syndicat pour la promotion des communes de Polynésie française (**SPC**) a été constitué en 1980 et compte toutes les communes du territoire à l'exception de Faa'a et Arue. Il agit pour promouvoir les communes de Polynésie française ce qui explique qu'il constitue un interlocuteur de premier choix pour évoquer les questions transversales qui se posent à l'ensemble des communes du Pays. Il mène également des actions pour informer et former les élus. Par ailleurs, au titre des compétences optionnelles, figurent l'animation et la coordination d'un programme relatif à la restauration scolaire du premier degré, des études et du conseil ainsi que de l'assistance à la gestion et à la maîtrise d'œuvre de travaux en matière d'adduction d'eau potable, et, en matière d'informatique, des études, du conseil, de l'assistance...

Les quatre autres syndicats sont à vocation unique. On trouve :

– le syndicat pour l'électrification des communes de Polynésie (**SECOSUD**) créé en 1975 ;

– le syndicat intercommunal d'étude de l'assainissement des eaux usées de Pirae et Arue (**SIVU ARUE-PIRAE**) créé en 2010, dont le président est M. Édouard Fritch ;

– le syndicat intercommunal pour la gestion de la fourrière animale (**SIGFA**)⁽¹⁾ créé en 2012 ;

– le syndicat **TE OROPAA** qui, datant de 1974, gère les installations et les ouvrages annexes vers les réservoirs communaux de Paea, Punaauia et Faa'a.

c. Les communautés de communes

Les deux communautés de communes ont celle de Hava'i (Îles Sous-le-Vent, à Raiatea) et celle des Marquises.

(1) Ce syndicat regroupait les communes de Punaauia, Paea et Papara. Cette dernière commune a sollicité son retrait en début d'année 2013. Une procédure de réduction du périmètre du syndicat a donc été mise en œuvre et a abouti au retrait de la commune de Papara le 14 février 2014.

Lors de son déplacement en Polynésie, votre rapporteur a pu observer l'exemple très stimulant de mise en commun des compétences et des moyens des communes dans l'archipel des Marquises. Il a également pu mesurer les difficultés qui peuvent exister pour réunir des communes qui auraient naturellement vocation à travailler ensemble et ce, en se rendant sur l'Île de Raiatea où la communauté de communes de Hava'i regroupe deux des trois communes de l'île, la dernière refusant une telle coopération intercommunale. Enfin, il a été témoin de la signature d'un protocole entre cinq communes des Tuamotu-Gambier souhaitant constituer une communauté de communes et sollicitant le Pays pour qu'il accepte de transférer des compétences à la nouvelle structure.

Il existe d'autres projets de création de communautés de communes. C'est le cas de celle de Tahiti Sud qui regrouperait Hitiaa O Te Ra, Taiarapu-est, Taiarapu-ouest et Teva I Uta. Toutefois, la concrétisation de ce projet butte sur un désaccord entre les communes quant au périmètre à fixer.

Une communauté de communes des îles des Australes pourrait aussi voir le jour après la dissolution en décembre 2014 du syndicat à vocation multiple de l'archipel (le SIVMA) ; les communes des îles Australes souhaitent désormais se diriger vers un nouveau projet de création d'une communauté de communes.

Les communautés de communes, ayant en charge des compétences structurantes comme le développement économique ou l'aménagement de l'espace, constituent un excellent outil de développement pour peu que de réels projets stratégiques soient élaborés et s'articulent de manière cohérente avec l'action des services de la Polynésie française.

2. Les obstacles au développement d'une plus grande intégration intercommunale

Les obstacles à une plus grande intégration intercommunale sont de trois ordres : géographiques ; juridiques ; politiques.

Dans une forme de paradoxe, l'éclatement géographique de la Polynésie française rend à la fois l'intégration intercommunale absolument nécessaire pour mutualiser les moyens et les énergies mais également beaucoup plus difficile à mettre concrètement en œuvre. Il n'est ainsi pas besoin d'insister sur le fait que l'insularité est un frein au développement de la coopération intercommunale pour ce qui est de la gestion opérationnelle de services.

Sur le plan juridique, le développement de structures intercommunales plus intégrées butte sur les spécificités de la Polynésie française en termes de répartition des compétences et de moyens financiers. Or, on sait qu'il s'agit là des deux questions essentielles lorsqu'il s'agit de créer des EPCI telles que des communautés de communes.

En effet, le partage des compétences fixé par la loi organique statutaire de 2004 entre la Polynésie française et les communes ne confère pas à celles-ci une

latitude d'action aussi large que celles des communes métropolitaines qui disposent d'une clause générale de compétences. Ainsi, les communes polynésiennes ne peuvent intervenir dans plusieurs matières importantes – aides et interventions économiques, aide sociale, urbanisme, culture et patrimoine local – que dans les conditions définies par une loi du pays. Or, à ce jour, seule une loi de pays n° 2010-12 du 25 août 2010 a été adoptée en la matière pour les communautés de communes et elle limite l'action de celles-ci en matière de développement économique : elles ne peuvent qu'élaborer des projets dans ce domaine. L'un des enjeux pour chaque communauté de communes qui souhaite se constituer est de se voir confier par la Polynésie française des compétences plus substantielles, ce à quoi le Pays ne s'est pas montré très enclin jusqu'à ces derniers mois.

Par ailleurs, la création de structures de coopération intercommunale est freinée par la quasi-inexistence d'une véritable fiscalité communale. La Polynésie française est compétente depuis 2004 pour instituer des impôts ou taxes spécifiques aux communes, mais elle n'a pas exercé cette compétence. L'absence de fiscalité obère manifestement le développement de structures intercommunales plus intégrées que les SIVU et les SIVOM qui permettent actuellement de gérer de manière mutualisée des compétences comme l'eau, les déchets ou l'assainissement.

Reste enfin un dernier obstacle qui est de nature politique. Les élus communaux se montrent souvent peu séduits à l'idée de renoncer à une partie de leur pouvoir au profit d'un groupement intercommunal. Il faut savoir surmonter de telles préventions qui ne sont pas propres à la Polynésie française. Les efforts qu'il a fallu engager en métropole pour imposer le fait intercommunal en témoignent. Toutefois l'insularité – et l'identité forte de chaque île – rend sans doute la difficulté plus grande dans ce territoire. Par ailleurs, par le passé, l'émergence d'intercommunalités intégrées et de plus grande dimension a pu apparaître, pour certains, comme un risque pour le pouvoir central polynésien. Votre rapporteur a le sentiment que ces préventions heureusement s'éloignent.

Des volontés se font ainsi jour pour surmonter ces obstacles et constituer des intercommunalités nécessaires au développement de la Polynésie française.

C. L'EXEMPLE STIMULANT DES MARQUISES

Au cours de son déplacement dans les Îles Marquises, votre rapporteur a été frappé par la volonté des élus de travailler ensemble. Il a ainsi pu participer à une réunion de travail avec les maires des communes de l'archipel consacrée aux actions de la communauté de communes des Îles Marquises (CODIM).

1. Ses structures et ses moyens

Cet établissement public de coopération intercommunale regroupe les six communes marquisiennes : Fatu Hiva, Hiva Oa, Nuku Hiva, Tahuata, Ua Huka et

Ua Pou. Elle a été créée par un arrêté du 29 novembre 2010. Son siège est fixé à Atuona dans l'île de Hiva Oa.

L'organe délibérant de la CODIM compte 15 élus ; il se réunit au moins trois fois par an mais, en pratique, le nombre de réunions est plutôt de l'ordre de six comme l'a indiqué à votre rapporteur le maire de Tahuata et président de la Communauté de Communes des Îles Marquises (CODIM), M. Félix Barsinas, maire de Tahuata.

Les communes dont la population est égale ou supérieure à 1 000 habitants contribuent à hauteur de 3 millions de FCFP par an alors que les communes demeurant sous ce seuil de population versent 1,5 million de FCFP. Le versement total des communes au bénéfice de l'intercommunalité est de 13,5 millions de FCFP. L'État verse pour sa part 55 millions de FCFP par an à l'établissement.

2. Les compétences de la CODIM

Dans le cadre des compétences obligatoires nécessairement dévolues aux communautés de communes, la CODIM peut intervenir au titre de l'aménagement de l'espace et du développement économique. Il aura fallu que le Pays consente à transférer à la communauté de communes ces compétences par la loi du pays n° 2010-2 du 25 août 2010, évoquée précédemment, pour que la constitution de cet établissement public de coopération intercommunale soit possible. Lors de la réunion de travail avec les maires des communes membres de la CODIM, le président de celle-ci a insisté sur le fait que cette structure n'exerçait pas de compétences relevant normalement des communes.

En ce qui concerne l'aménagement de l'espace, la CODIM a pour compétence l'élaboration d'un schéma de développement touristique pour mettre en valeur ses ressources en la matière, notamment ses sites historiques. La communauté de communes a pu s'engager aussi dans la création et l'aménagement des chemins de randonnée d'intérêt communautaire et la conduite d'études d'opportunité sur l'aménagement des dessertes, routes d'accès et chemins de pénétration reconnus d'intérêt communautaire, pour désenclaver des vallées.

Pour ce qui est du développement économique, la CODIM a mené des actions dans plusieurs directions comme l'organisation et la promotion des filières économiques dans les domaines de l'agriculture, du bois, de la pêche et de l'artisanat et l'identification de zones d'activités, la gestion d'équipements structurants, tels que des ateliers-relais ou des marchés communaux.

La CODIM exerce aussi des compétences optionnelles dans plusieurs domaines :

– l'environnement avec la promotion d'une agriculture durable, la mise en œuvre du service du traitement de déchets et de l'assainissement des eaux usées ainsi qu'une politique de protection des ressources en eau potable ;

– la culture avec le projet de classement des Marquises à l’UNESCO sur lequel les élus de la CODIM insistent en mentionnant qu’ils ont pour modèle, à cet égard, le classement de l’Île de Pâques ; lors de la réunion de travail qui a eu lieu à Fatu Hiva avec les représentants de la communauté de communes, il a été observé que la difficulté pour ce projet de classement était de mieux identifier des sites spécifiques ce à quoi les communes s’emploient en prenant des délibérations en ce sens comme le président de la CODIM l’a souligné ;

– les transports : l’EPCI participe à la réalisation d’un schéma de transport maritime entre les îles de la communauté.

Les élus des communes membres de la CODIM aimeraient voir certaines des compétences de celle-ci évoluer, notamment en ce qui concerne les compétences obligatoires en matière de développement économique et d’aménagement de l’espace, limitées actuellement à la seule élaboration d’un plan de développement économique et que d’autres soient modifiées particulièrement en matière d’assistance à la maîtrise d’ouvrage, d’action culturelle et sportive, et de transport maritime.

Au cours de la réunion de travail tenue avec les élus de la CODIM, a été en particulier présenté à votre rapporteur le plan de développement économique durable élaboré pour la période 2012-2027. Il est conçu comme un outil de développement de l’archipel aux fins de renforcer les solidarités entre des îles qui, éloignées les unes des autres mais liées par leur histoire et leur culture, entendent – pour reprendre les termes de ce plan – « mettre en place et maintenir des activités "durables" aux Marquises, au profit de la population locale, et dans le respect du "capital des ressources" qui l’alimente, afin que jamais, il ne soit épuisé, ni dégradé de manière irréversible »⁽¹⁾.

Dans ce document extrêmement complet et qui traduit une ambition, on mesure combien les élus ont la volonté d’assurer le développement de leurs îles pour améliorer les conditions de vie des Marquisiens tout en voulant préserver les principaux atouts de cet archipel : son environnement et sa culture. Cela se traduit par exemple par l’un des objectifs exprimé en ces termes dans ce plan : « Développer le tourisme "authentique" mais... pas trop, et pas trop vite »⁽²⁾

Dans ce document sont prises en compte les contraintes fortes qui pèsent sur les Marquises : l’obligation pour les touristes de transiter par Tahiti ; l’absence de desserte aérienne pour certaines îles ; une desserte maritime qui n’est assurée que ponctuellement par deux bateaux de croisières (*L’Aranui* et *Le Gauguin*). Il en est de même des carences observées dans l’offre touristique : les hébergements sont insuffisants comme les infrastructures pour recevoir des voiliers ; les chemins d’accès aux sites doivent être mieux aménagés et les sites archéologiques

(1) CODIM, Plan de développement économique durable 2012-2017, p. 7.

(2) Ibid., p. 23.

remarquables mieux entretenus, comme votre rapporteur a pu le constater sur l'île de Hiva Oa, avec le *marae* d'Oipona dans la baie de Puama.

Les objectifs que s'assigne ce plan de développement sont ambitieux mais à l'échelle de l'archipel. Par exemple, il s'agit de multiplier par deux le nombre de visiteurs, de 10 000 à 20 000 personnes, d'ici 2022, en garantissant l'accessibilité des îles, en faisant connaître la destination, en identifiant mieux l'offre touristique existante, en enrichissant et en structurant l'offre de produits par la création d'offres clés en main (transport, hébergement, activités)⁽¹⁾. La mise en valeur de l'artisanat marquisien va de pair avec cet objectif et apparaît comme un axe fort des orientations fixées par la CODIM pour contribuer à maintenir les populations dans leurs îles d'origine⁽²⁾.

Le développement économique des Marquises, tel qu'envisagé par la CODIM, passe aussi par la mise en valeur de l'agriculture qui représente plus de 14 % de la population active de l'archipel, contre moins de 5 % pour l'ensemble de la Polynésie française. D'ailleurs, selon le plan de développement, la superficie agricole utile dans les Marquises représente 40 % de celle de l'ensemble polynésien. L'accent est mis sur le développement de l'agriculture biologique, l'accroissement de la production de viande bovine et caprine, l'autosuffisance en œufs de consommation. L'idée est également de développer l'apiculture – le miel des Marquises est très réputé – et de créer une appellation d'origine⁽³⁾.

La pêche constitue naturellement un axe fort de ce plan de développement économique, les ressources halieutiques étant d'une très grande richesse. Cela passe par l'organisation d'une pêche semi-industrielle qui suppose des aménagements d'infrastructure comme la création d'une base de pêche à Nuku Hiva. Des actions doivent être menées aussi pour la formation aux métiers de la mer ainsi que le développement possible de l'aquaculture⁽⁴⁾.

La mise en œuvre concrète de ces orientations suppose des initiatives en termes d'aménagement. La CODIM souligne la nécessité de réaliser un aéroport international à Nuku Hiva, un port de pêche à Taiohae sur cette même île, de mettre en place des transports interinsulaires, par voie maritime ou aérienne (la remise en service d'un hélicoptère est l'un des besoins constamment évoqué devant votre rapporteur lors de son déplacement aux Marquises), de réaménager les quais, les pontons et les routes.

Sur ce dernier point, les élus et les habitants de l'archipel que votre rapporteur a rencontrés n'ont eu de cesse d'insister sur les difficultés qui existent pour se déplacer d'île en île, faute de desserte aérienne ou même maritime. De fait, les Marquisiens subissent souvent le poids d'un triple isolement : au sein de l'île qu'ils habitent en raison de l'absence de routes permettant de rejoindre la

(1) Ibid., p. 24.

(2) Ibid., p. 54.

(3) Ibid., p. 27 et suiv.

(4) Ibid., p. 39 et suiv.

commune où se situe le centre de vie ; entre les îles ce qui pose des difficultés incommensurables pour bénéficier de services pourtant nécessaires, qu'ils soient médicaux, scolaires, administratifs ou tout simplement commerciaux ; entre leur île et les autres archipels, en particulier Tahiti.

Face à la difficulté de la situation, votre rapporteur a trouvé extrêmement positive l'approche proposée par les élus marquisiens qui ont souhaité s'unir pour faire face aux problèmes communs auxquels ils sont confrontés avec leurs concitoyens.

D. LA COMMUNAUTÉ DE COMMUNES DE HAVA'I AUX ÎLES SOUS-LE-VENT

Votre rapporteur s'est également rendu dans l'île de Raiatea dans les Îles Sous-le-Vent pour y rencontrer les élus qui mettent en place des actions communes notamment dans le cadre de la seconde communauté de communes créée en Polynésie française.

1. Les structures et les compétences de la communauté de communes

La communauté de communes de Hava'i regroupe deux des trois communes de l'île de Raiatea : Tumaraa et Taputapuatea. Créée par un arrêté du 30 décembre 2011, elle est présidée par M. Cyril Tetuanui, qui est le maire de Tumaraa et le président du Syndicat pour la promotion des communes de la Polynésie française.

Elle exerce les compétences suivantes :

– l'aménagement de l'espace avec la valorisation du patrimoine historique (localisation, entretien et restauration des sites historiques, recueil et sauvegarde des légendes, préservation et conservation de la mémoire collective culturelle) ; la création et l'aménagement de chemins de randonnée d'accès à des sites touristiques naturels ou construits par l'homme ;

– les actions de développement économique intéressant l'ensemble de la communauté avec la promotion des filières économiques dans le domaine de l'agriculture biologique ainsi que des études sur le développement de la filière du tourisme nautique ;

– la protection et la mise en valeur de l'environnement : la collecte et le traitement des ordures ménagères ;

– la gestion des animaux errants ;

– l'embellissement des communes.

2. Une extension du périmètre de la communauté de communes qui butte sur des considérations politiques

Votre rapporteur a pu observer la curiosité qui consiste à disposer d'une structure intercommunale qui ne regroupe qu'une partie de l'île de Raiatea. Alors que l'extension de périmètre de la communauté de communes est en discussion avec des communes se trouvant sur d'autres îles de l'archipel des Îles sous-le-Vent – Huahine et Maupiti – qui souhaiteraient adhérer à l'EPCI comme elles en ont d'ailleurs délibéré fin 2014, ce projet butte sur la question de l'adhésion de la commune de Uturoa afin qu'un périmètre pertinent soit établi.

Lors de son déplacement à Raiatea, votre rapporteur a cru comprendre que le point de blocage s'expliquait par des considérations politiques ce qui est regrettable. Il faut espérer qu'un tel obstacle pourra être surmonté à brève échéance.

Parallèlement on voit d'autres dynamiques s'enclencher comme votre rapporteur a pu le constater aux Tuamotu.

E. UNE VOLONTÉ D'ALLER DE L'AVANT : L'INITIATIVE DES TUAMOTU OUEST

1. Une initiative forte de six communes

Lors de son déplacement à Rangiroa, votre rapporteur a assisté à la signature du protocole établi entre cinq communes de l'ouest des Tuamotu : Arutua, Fakarava, Mahini, Rangiroa, Takaroa. Ce périmètre, qui devra être arrêté par le haut-commissaire, correspondra à un espace géographique de 18 atolls réunissant 9 029 habitants soit près de la moitié de la population totale des Tuamotu-Gambier.

Les maires et élus que votre rapporteur a rencontrés à cette occasion ont insisté sur la nécessité pour eux de mettre en commun des compétences et des moyens pour apporter aux habitants de ces îles dispersées le meilleur service possible. Ils ont notamment mis l'accent sur le fait que, pendant trop longtemps, l'intercommunalité n'était pas une priorité, tant s'en faut, du Pays et que la situation avait changé de ce point de vue depuis quelques mois. Les portes fermées jusqu'alors, pour reprendre une expression employée lors de cette réunion qui s'est tenue le 2 mars 2015, s'entrouvrent.

Lors de cette rencontre, est apparue la nécessité pour ces îles basses de se regrouper en particulier pour exprimer, dans un premier temps, des besoins communs puis pour conduire des projets.

Des questions comme la montée des eaux qui menace directement ces atolls coralliens ou le développement de sources d'énergie alternatives – éolienne, hydrolienne, solaire – ont été évoquées avec beaucoup d'insistance, bien que relevant du Pays. Il en est de même de l'insuffisance des ressources fiscales. Il est

clair que le développement de pareilles intercommunalités suppose un dialogue avec la Polynésie française pour articuler au mieux les actions de chacun, surtout au moment où les ressources financières sont tout sauf abondantes.

2. Les objectifs de cette intercommunalité

L'objectif des maires de ces communes est de former une communauté de communes au 1^{er} janvier 2016, en insistant sur les objectifs suivants tels qu'ils apparaissent à l'article 2 du protocole :

- l'élaboration d'un schéma de développement touristique permettant la mise en valeur cohérente des ressources touristiques locales notamment les lagons et de la réserve de biosphère ;

- le développement économique par l'élaboration d'un projet de promotion des filières économiques dans le domaine de l'agriculture, de la pêche et de la perliculture ainsi que de la pisciculture ;

- la réalisation d'un schéma de transport maritime entre les îles ;

- l'encouragement et le soutien des activités culturelles, sportives, artistiques et créatives ;

- le conseil juridique et l'appui administratif aux communes ;

- les études, l'assistance et la conduite d'opérations pour la réalisation des ouvrages communaux.

On voit ici apparaître deux lignes de forces : l'élaboration d'outils pour organiser le développement économique ; la mise en commun de moyens et de compétences techniques pour gérer des projets qu'une commune seule, sans un tel appui, peut difficilement mener à bien.

Les élus des futures communes membres entendent éviter de créer une structure trop lourde qui constituerait un niveau supplémentaire d'administration locale. Ils ont exprimé leur souhait de donner par le biais de cet établissement public plus de cohérence et de lisibilité aux actions menées par les communes membres. L'idée est donc moins de faire intervenir la communauté de communes dans des actions de gestion quotidienne qui resteront aux mains des maires que de se concentrer sur des projets qualifiés de structurants selon l'article 4 du protocole. Cet établissement est perçu comme un outil permettant de définir des stratégies en termes de politiques publiques d'intérêt commun.

L'article 10 du protocole prévoit l'intervention de délibérations communes des conseils municipaux concernés avant la fin du mois de juillet 2015 puis une préfiguration de l'établissement à compter de septembre prochain.

Votre rapporteur suivra avec attention la mise en œuvre de cette nouvelle communauté de communes comme celle envisagée dans les îles Australes.

La mise en œuvre de telles structures intercommunales en Polynésie française est plus que souhaitable. L'objectif devrait, selon votre rapporteur, de faire en sorte que les 48 communes de la Polynésie française puissent s'intégrer dans de tels ensembles. Un tel horizon ne sera pas atteint rapidement et facilement en raison de l'imparfaite adéquation des compétences que peuvent exercer ces EPCI avec les réalités locales, du contexte géographique et de la culture politique et administrative locale. Mais on voit une dynamique en action et il importe que l'État, qui a son mot à dire en la matière, et la Polynésie française la soutiennent fortement.

CONCLUSION

À l'issue de cette mission en Polynésie française, votre rapporteur a acquis la conviction que ce Pays abordait une nouvelle étape. Disposant d'un statut d'autonomie, solide, qui a fait ses preuves et qui peut naturellement connaître quelques adaptations, ce territoire doit mobiliser ses forces pour répondre aux défis qui lui sont lancés sur le plan économique, social et écologique.

Les Polynésiens semblent avoir pris conscience qu'ils ne pouvaient pas tout attendre de l'État. Ce dernier doit être présent. Il est présent. Mais l'autonomie doit avoir tout son sens et les dirigeants polynésiens ont à exercer leurs responsabilités au profit de tous leurs concitoyens, en développant une vision stratégique et en s'appuyant sur le réseau des élus de proximité que sont les maires et les conseillers municipaux. Les dimensions de ce si beau territoire et la multiplicité des îles qui le constituent imposent cette coopération.

C'est à un nouvel élan que les Polynésiens aspirent. Il leur appartient de l'impulser. Mais l'Assemblée nationale et sa commission des Lois seront résolument à leurs côtés pour soutenir leurs efforts.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

Au cours de sa séance du mercredi 8 juillet 2015, la Commission a examiné le rapport d'information.

M. le président Jean-Jacques Urvoas. En juin 2014, M. Édouard Fritch, alors député membre de la commission des Lois et président de l'assemblée de Polynésie française, émettait le souhait que notre Commission s'intéresse à l'évolution du statut du territoire. À l'automne, à l'occasion du congrès des maires, c'est une délégation du Syndicat pour la promotion des communes de la Polynésie française qui a appelé l'attention du législateur sur les difficultés d'application en Polynésie des dispositions figurant dans le code général des collectivités territoriales et découlant d'une ordonnance de 2007. M. Édouard Fritch est, par la suite, devenu président de la Polynésie française et a été remplacé à l'Assemblée nationale par Mme Maina Sage ; ils ont ensemble renouvelé ce vœu.

La commission des Lois n'avait pas envoyé de mission en Polynésie depuis 2003, date à laquelle s'y rendit une délégation conduite par M. Pascal Clément, alors président de la Commission, dans le cadre de la préparation du statut créé par la loi organique du 27 février 2004. Douze ans plus tard, il n'était pas incongru de tenter une esquisse de bilan – soyons modestes, tant le chantier est vaste –, au moment où, dans le débat politique polynésien, émergent des envies de révision de ce statut, voire de révolution vers un très ambigu « pays associé ».

Un statut, quel qu'il soit, n'est jamais gravé dans le marbre. Le statut du territoire mérite d'être examiné sous un angle pragmatique : le service rendu à la population dans la recherche de la satisfaction de ses besoins fondamentaux est-il atteint ?

J'ai ainsi eu le privilège et la chance de me rendre en Polynésie du 22 février au 4 mars 2015. Mon rapport qui rend compte de ce déplacement est divisé en trois parties : mesure des enjeux auxquels le territoire est confronté ; examen de la situation statutaire ; et examen des difficultés rencontrées par les communes dans l'application du code général des collectivités territoriales.

En ce qui concerne la première partie, je ne reprendrai pas dans le détail les descriptions des différents domaines évoqués, parce qu'ils sont très nombreux et ne relèvent pas tous de la commission des Lois – mon attention ayant été attirée sur beaucoup de points, il me paraissait toutefois indispensable de les traiter et de les transmettre à la connaissance du Gouvernement et de nos interlocuteurs. Vous pourrez donc lire quelques développements sur l'économie, l'éducation, le tourisme, les conséquences toujours très prégnantes de l'arrêt des tirs nucléaires par le Président Jacques Chirac. Par ailleurs, pour une part non négligeable, je ne

me livre qu'à des descriptions, ne me reconnaissant pas de capacités d'expertise pour élaborer des suggestions. Je voudrais simplement présenter trois observations sur les sujets relevant de la commission des Lois.

La première porte sur les enjeux de sécurité. En Polynésie, comme en métropole, les forces de sécurité se répartissent les responsabilités en fonction d'un découpage territorial. D'un côté, la zone police couvre les communes de Papeete et Pirae, soit une population de 40 000 habitants sur les 270 000 vivant en Polynésie française. De l'autre, la zone gendarmerie s'étend sur les quarante-six autres communes, soit 97 % du territoire.

Eu égard aux caractéristiques de la répartition de la population polynésienne, fortement concentrée sur l'île de Tahiti et les quatre autres de l'archipel des Îles-du-Vent – 75 % de la population – et en même temps extrêmement dispersée sur les 113 autres îles, qui n'en rassemblent que 25 %, je ne parviens pas à comprendre pourquoi la zone police ne couvre pas l'île de Tahiti dans son ensemble, laissant la responsabilité des autres îles à la gendarmerie nationale.

S'agissant de la gendarmerie, le Premier ministre, lors de son déplacement à Mayotte le 13 juin, a annoncé un renforcement des effectifs locaux par un peloton de gendarmerie supplémentaire pris au groupement de Polynésie française. La Polynésie perdra ainsi une trentaine d'homme sur 146. Je pense toutefois que la qualité du service sera maintenue.

Je rends d'ailleurs hommage à l'adaptabilité de la gendarmerie en Polynésie française. Le général Soubelet, qui commande la gendarmerie d'outre-mer, a autorisé une expérience pilote consistant à recourir à un catamaran : quatre enquêteurs ont pu par ce moyen traiter quatre-vingts enquêtes en se déplaçant ainsi d'île en île. Cette adaptation est à l'honneur de ceux qui l'ont osée. J'avoue que, quand l'idée m'a été présentée, elle m'avait surpris ; j'ai pu entretemps vérifier son efficacité et j'encourage la gendarmerie à poursuivre cette innovation.

La deuxième observation concerne la justice. Son indépendance comme l'efficacité de son action sont déterminantes dans un territoire où les condamnations ont frappé au plus haut des responsabilités. Je redis dans ce rapport ce que j'ai indiqué sur place : il ne peut être question que les autorités locales soient associées d'une manière ou d'une autre à la nomination des membres du parquet ou qu'elles puissent donner des directives au ministère public pour poursuivre des infractions à la législation locale. Une telle revendication m'a notamment été exprimée par le président de l'assemblée de Polynésie. Je n'approuverai cette idée en aucune façon.

La troisième observation concerne l'univers pénitentiaire. La surpopulation de la prison de Faa'a est sans pareil. Alors que la prison comporte 165 places en théorie, elle comptait, quand j'y suis passé, 501 personnes écrouées soit 420 personnes incarcérées et 81 personnes bénéficiant d'aménagement de

peine. On atteint des taux de sur-occupation de 300 % ! Heureusement, l'État construit un nouvel établissement de 410 places, toujours dans l'île de Tahiti. Les travaux ont commencé en juillet 2013 et l'établissement devrait ouvrir en 2017. L'actuelle prison de Faa'a sera alors mise en chantier pour permettre sa rénovation.

Je tire mon chapeau au personnel de la prison, et notamment à sa directrice- adjointe, Mme Dautry. La Contrôleure générale des lieux de privation de liberté a décrit le bâtiment comme étant d'une saleté repoussante. Pourtant, il règne dans cet établissement une humanité que je n'ai jamais trouvée dans aucune autre prison. Grâce au personnel, la situation devient supportable pour les détenus, malgré les chiffres insupportables ; je n'ai pas manqué de faire connaître mon sentiment à la directrice de l'administration pénitentiaire, Mme Isabelle Gorce. Il est rare d'entendre, à dix-sept heures, la totalité d'une prison chanter des cantiques. Il existe sept religions en Polynésie. Les cellules se répondaient par des chants religieux ; cela crée un climat de respect mutuel et de tolérance.

Il faut pourtant s'inquiéter du traitement de la délinquance des mineurs en Polynésie, puisqu'il n'y existe pas d'établissement pour mineur : aucun centre éducatif renforcé, aucun centre éducatif fermé. Le président de la République a annoncé que le sujet serait traité pendant le quinquennat ; la Polynésie ne devrait pas être écartée de la réflexion.

La deuxième partie du rapport évoque le statut du territoire. Comme dans d'autres outre-mer, ces questions institutionnelles mobilisent une grande partie de l'énergie des élus. Comme dans d'autres outre-mer, la population y semble moins attachée, se concentrant sur les difficultés du quotidien : taux de chômage à 22 %, vie chère, scolarisation difficile...

Après avoir étudié différentes propositions d'évolution, je défends une idée simple : il faut écarter tout « grand soir » statutaire. Ainsi, quand le président de l'assemblée de Polynésie ou M. Gaston Flosse évoquent la perspective d'un « pays associé », il s'agit là d'une notion ignorée en droit français, qui ne connaît que celle d'État associé. Cette proposition s'apparente donc pour moi à une fuite en avant incompatible avec le cadre actuel de la Constitution de 1958.

Il faut privilégier quelques ajustements, non sans préalablement avoir invité les autorités polynésiennes à exercer pleinement les compétences déjà dévolues. En effet, il est étonnant de constater qu'aucune évaluation sérieuse n'a été conduite sur les compétences actuelles. Pourtant, certains constats invitent à la prudence. Dans l'éducation, le décrochage est conséquent, tout comme l'illettrisme ou l'accès d'une classe d'âge au baccalauréat. En ce qui concerne la santé aussi, vous pourrez lire quelques remarques inquiétantes.

Sans préjudice de l'équilibre global, quelques modifications pourraient être adoptées par le législateur, dans le cadre d'une loi organique que le Gouvernement pourrait déposer avant la fin de la législature. Il serait par exemple

utile que l'État puisse transférer certains biens aux communes. De même, la participation des agents de la Polynésie française à des missions de police dans les domaines de la sûreté des navires ou des installations portuaires, serait bonne pour le développement local. Des modalités de liquidation du fonds intercommunal de péréquation pourraient être envisagées.

La troisième et dernière partie du rapport traite des difficultés des communes, encore trop fragiles en Polynésie. Elles ont des ressources fiscales très faibles et se trouvent extrêmement dépendantes du territoire et de l'État. J'ai toutefois constaté que le gouvernement Fritch avait opéré une nette évolution, considérant les quarante-huit communes plus comme des partenaires essentiels pour conduire des politiques publiques que comme de simples prestataires. Le Parlement n'ignore pas les difficultés des communes, puisque nous avons voté une mise en œuvre différée des compétences en matière d'eau, de déchets et d'assainissement : nous avons décidé de repousser le terme à 2019 pour l'eau potable et l'assainissement et à 2024 pour la collecte et le traitement des déchets.

Dans certains atolls, comme aux Tuamotu, les problématiques de l'eau potable n'ont pas grand-chose à voir avec celles de la métropole. L'eau, m'a-t-on expliqué, y reste un bien de Dieu : pourquoi payer une prestation alors qu'il suffit d'un réservoir pour recueillir l'eau qui tombe du ciel ? Les élus ont beaucoup de mal à expliquer la pertinence du service.

Ce report était bienvenu mais il ne faudrait pas qu'il soit appréhendé comme un permis de passivité par les communes. Il faut au contraire que celles-ci mettent à contribution cette échéance pour s'organiser. Le contrat de projets signé par l'État et le pays pour la période 2015-2020 devrait les y aider par des financements adaptés.

Ma dernière observation concerne l'intercommunalité. Sous sa forme la plus intégrée, elle reste balbutiante puisque qu'il n'existe que deux communautés de communes, l'une dans les Îles-sous-le-Vent, l'autre aux Marquises.

Ce retard s'explique d'abord par des motifs juridiques et fiscaux. Juridiquement, le partage des compétences est fixé par la loi organique de 2004. Les communes de Polynésie n'ont pas une latitude d'action aussi vaste que les communes métropolitaine, elles ne disposent pas de la clause générale de compétences. De surcroît, une loi de pays du 25 août 2010 limite l'action des éventuelles communautés de communes ; celles-ci ne peuvent, par exemple, avoir de projet en matière économique. Il faut donc souhaiter que le gouvernement du pays évolue dans ce domaine, comme il semble en manifester l'intention.

Fiscalement, les structures intercommunales sont démunies. La Polynésie française est compétente depuis 2004 pour instituer impôts et taxes spécifiques aux communes mais elle n'a pas exercé sa compétence. L'absence de fiscalité obère manifestement le développement de structures intercommunales. Il faut espérer que le chantier de la fiscalité que compte mener le gouvernement puisse

répondre à l'attente des élus qui manifestent de plus en plus d'intérêt pour l'intercommunalité.

En conclusion, la loi organique du 27 février 2004 créant le statut de la Polynésie française l'a dotée d'institutions et de compétences tenant compte de ses « intérêts propres », conformément à l'article 74 de la Constitution. Ce statut a marqué un virage pour le territoire en consacrant son autonomie au sein de la République. En douze ans, ce territoire a témoigné de sa solidité, notamment en surmontant l'instabilité politique qui a un temps abîmé la Polynésie française et entraîné une profonde dégradation de la situation générale de la collectivité. Le défi qu'il tente à présent de dépasser est économique et social. Il ne pourra le faire qu'en prenant conscience que tout ne peut pas venir de l'État, même si ce dernier devra assumer sa part de responsabilité, comme il le fait actuellement, ce dont témoigne la décision du Gouvernement de Manuel Valls de financer à nouveau le régime de solidarité du territoire.

Le gouvernement d'Édouard Fritch est un partenaire fiable. M. Fritch est conscient des difficultés et je crois qu'il engage les réformes nécessaires. Les dernières élections sénatoriales ont confirmé que les élus soutenaient ses orientations. Il reste maintenant à les concrétiser, avec l'appui du Parlement, par le vote, quand l'occasion se présentera, des adaptations organiques.

M. Alain Tourret. J'avais été invité, il y a de nombreuses années, par Boris Léontieff, Oscar Temaru et Émile Vernaudon, dans le cadre d'une mission qu'ils m'avaient demandée. J'avais alors été frappé par la qualité exceptionnelle de Boris Léontieff. Celui-ci a disparu. Avez-vous des éléments sur cette disparition ?

M. René Dosière. Je me réjouis que la commission des Lois, après douze ans d'absence, s'intéresse de nouveau à la Polynésie. Durant ces douze années, la Polynésie a connu toutes les dérives possibles du fonctionnement de l'autonomie, et la justice a dû y mettre fin en rendant inéligible le président Gaston Flosse.

La Polynésie, comme d'autres territoires, dispose depuis longtemps d'une autonomie totale en matière de fiscalité et de sécurité sociale. Dans ces territoires, pas un centime d'impôt prélevé localement ne revient en métropole. En conséquence de cette autonomie, la politique fiscale menée sur ces territoires est différente de celle conduite en métropole. En particulier, il n'y a pas d'impôt sur le revenu en Polynésie. Or je ne suis pas certain que cette situation soit satisfaisante, notamment eu égard à la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, puisque des ressortissants français sont ainsi traités de manière très différente. C'est pourquoi j'ai suggéré au comité d'évaluation et de contrôle (CEC) de notre Assemblée de procéder à un bilan des conséquences de l'autonomie en matière fiscale et sociale. Il ne s'agit pas de remettre en cause l'autonomie de ces territoires mais de voir si le respect des grands principes républicains n'appellerait pas une mise à jour.

Mme Sandrine Mazetier. Je voudrais d'abord féliciter notre président pour ce rapport passionnant. Dans certains territoires, et pas seulement en outre-mer, d'ailleurs, on peut s'interroger sur la pertinence de la coexistence de zones police et gendarmerie. À Mayotte, par exemple, j'avoue ne pas comprendre la nécessité d'une zone police pour Mamoudzou et d'une zone gendarmerie pour le reste. C'est une question sur laquelle il faudra se pencher notamment lors de l'examen du projet de loi de finances quand seront discutés les crédits relatifs à la sécurité.

Mme Maina Sage. Je souhaiterais également remercier le président pour ce rapport. L'objectif premier de la demande d'Édouard Fritch et de moi-même était d'obtenir le point de vue de la commission des Lois sur une actualisation de la loi organique, dix ans de pratique ayant montré la difficulté de mettre en œuvre le statut de 2004. Votre rapport, monsieur le président, cerne bien les atouts mais aussi les contraintes naturelles de notre territoire, dans un contexte difficile au plan économique et social, dû à la grave crise politique vécue ces dix dernières années.

Si la Polynésie souhaite renforcer son autonomie, c'est que la réalité locale, à 20 000 kilomètres de la métropole, impose une adaptation des textes. Ce n'est pas un caprice mais une nécessité. Cette autonomie est avant tout un défi, une responsabilité. Le bilan du statut est important pour lever les points d'ambiguïté et de désaccord, de façon pragmatique, afin que ce statut soit pleinement efficace.

Je soutiens par ailleurs le travail du CEC sur la fiscalité. Je ne voudrais pas que vous pensiez qu'il n'y a pas de fiscalité en Polynésie. Les trois quarts du budget polynésien sont assurés par les recettes fiscales prélevées sur les entreprises et les ménages en Polynésie. Nous prélevons des recettes de type TVA, ainsi qu'une contribution qui s'apparente réellement à un impôt sur le revenu, et qui est prélevé à la source depuis vingt ans, à savoir la fameuse contribution de solidarité territoriale, appliquée sur les salaires, l'impôt sur le revenu des capitaux mobiliers (IRCM) et les revenus propres des chefs d'entreprise. Certes, l'assiette doit en être élargie ; une réforme est justement en cours pour moderniser un dispositif ancien de patente et permettre un meilleur calcul de l'assiette fiscale.

La Polynésie, monsieur Dosière, n'est pas un paradis fiscal. J'espère que le CEC ira jusqu'au bout de son travail et pourra présenter de manière objective le budget polynésien : 160 milliards de francs Pacifique, c'est quasiment l'équivalent du budget de l'État pour les besoins des compétences d'État en Polynésie. Ce budget est équilibré essentiellement grâce à nos propres ressources fiscales, plus les emprunts, et bien entendu les dotations de l'État, mais ces dernières pour un quart seulement.

Notre régime de solidarité ne connaît pas le RSA, ni l'assurance chômage. La Polynésie a fait le choix de lier rémunération et activité. Cela peut être discuté. Les mécanismes en vigueur en Polynésie peuvent être intéressants pour la

métropole, à l'instar de la retenue à la source, dont il est actuellement question au plan national. Il y a déjà eu par le passé des dispositifs qui ont bénéficié d'une expérience en Polynésie avant d'être adoptés au niveau national.

La Polynésie française sort d'une grave crise. Nous avons mis deux ans à assainir les comptes. C'est un gros travail, accompli par la majorité revenue en 2013, avec Gaston Flosse à sa tête, que cela plaise ou non. Nous sommes toutefois respectueux de la justice et celle-ci a tranché. Nous avons aujourd'hui un nouveau gouvernement avec Édouard Fritch à sa tête. Le travail d'assainissement se poursuit.

Nous avons perdu, je le rappelle, dix points de PIB. Nous sommes dans une phase de relance de l'économie. La solidarité est demandée à l'État là où les contraintes naturelles sont structurelles. Nos îles seront toujours éparpillées sur une surface grande comme l'Europe. Et nous sommes 300 000 habitants : la petitesse de notre marché est un handicap. Il y a un problème d'échelle : nous ne pouvons assumer seuls la péréquation entre tous les Polynésiens pour permettre un service public minimum de qualité, notamment pour les 20 ou 25 % de Polynésiens qui se répartissent sur une surface grande comme l'Europe. D'ici à la fin de l'année, nous reviendrons, je l'espère, avec une proposition de modification de la loi organique.

M. Dominique Raimbourg. Ce rapport a le mérite de rappeler l'état de pauvreté et de précarité d'une grande partie de la population polynésienne : illettrisme, inégalités scolaires, inégalités d'accès aux soins... De même, vous avez, monsieur le président, appelé l'attention sur certaines particularités, et notamment sur un régime foncier traditionnel d'indivision extrêmement complexe qui représente un frein au développement. Au-delà des adaptations de la loi organique, ce régime appelle sans doute des modifications.

M. Daniel Gibbes. Il est important de venir sur nos territoires pour se rendre compte de la réalité. Ce n'est pas un luxe, mais une nécessité. Or nous sommes très souvent boycottés : les journées parlementaires d'automne, par exemple, sont rarement organisées outre-mer, car cela donnerait, croit-on, une mauvaise image. Nous en souffrons. Quand, monsieur le Président, vous êtes venu chez nous avec René Dosière – déplacement qui a donné lieu à un rapport –, cela a changé beaucoup de choses : un traité attendu depuis très longtemps a notamment été signé.

Je ne sais pas si Saint-Barthélemy était inclus dans les propos de René Dosière sur la fiscalité, mais je souhaite réagir. Il n'y a pas d'impôt sur le revenu à Saint-Barthélemy mais une taxe unique. Nous savons recueillir le nécessaire pour faire fonctionner l'île, puisque notre budget a même toujours été excédentaire. Nous cotisons tellement pour la Sécurité sociale que nous avons un excédent de 20 millions d'euros. La condition de résidence de cinq ans est un autre garde-fou. Ce n'est pas nous qui l'avons instituée, et au contraire nous souhaiterions lever ce verrou. Il n'y a pas deux systèmes. L'autonomie doit permettre à nos territoires de

se gérer eux-mêmes parce que notre environnement est plus concurrentiel, les problématiques que nous rencontrons ne sont pas les mêmes qu'en métropole.

M. René Dosière. Il n'y a en effet pas d'impôt sur le revenu à Saint-Barthélemy, c'est d'ailleurs l'une des premières décisions prises par la collectivité quand l'autonomie lui a été accordée, mais je n'avais pas Saint-Barthélemy à l'esprit car cette collectivité ne coûte pratiquement rien à la métropole. Je pensais plutôt à ces territoires autonomes où les prélèvements fiscaux et sociaux sont très nettement inférieurs à ceux de la métropole – 30 % du PIB contre 43 % – parce qu'ils bénéficient de transferts massifs de la métropole, de l'ordre de 1,5 milliard d'euros chaque année. Ce sont ces transferts qui assurent leur équilibre budgétaire. La difficulté est de parvenir à respecter à la fois l'égalité des Français devant l'impôt et l'autonomie de ces territoires, que je n'envisage pas de remettre en cause.

M. le président Jean-Jacques Urvoas. Boris Léontieff, monsieur Tourret, a disparu dans un accident d'avion en mer en 2002. Le procureur de Papeete a évoqué des circonstances troublantes, mais je n'ai pas d'informations particulières.

C'est Éric Thiers, à mes côtés, qui a écrit l'essentiel du rapport dont j'assume naturellement la responsabilité, même s'il n'a pas été baptisé en Polynésie française, contrairement à votre serviteur, puisque j'y ai reçu le nom de Terenui Atea, ce qui veut dire « le voyageur qui vient de loin ». Je tiens à le remercier, d'autant plus qu'il va bientôt quitter le service de notre Commission, comme je tiens à remercier le haut-commissaire de la République en Polynésie qui a fait le nécessaire pour que nous puissions travailler convenablement, et les élus polynésiens, à commencer par les parlementaires, qui m'ont fait découvrir un territoire extrêmement attachant, comme les citoyens qui y vivent et si le paradis a un nom, sans doute son surnom est-il les Tuamotu.

En application de l'article 145 du Règlement, la Commission a autorisé la publication du rapport d'information.

ANNEXE N° 1 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR

Députés

- Mme Maina SAGE, députée de la 1^{ère} circonscription
- M. Jonas TUHAITU, député de la 2^e circonscription
- M. Jean-Paul TUAIVA, député de la 3^e circonscription

Représentants de l'État en Polynésie française

- M. Lionel BEFFRE, haut-commissaire de la République
- M. Gilles CANTAL, secrétaire général du haut-commissariat
- Mme Marie BAVILLE, directrice de cabinet du haut-commissaire de la République
- Contre-amiral Bernard-Antoine MORIO DE L'ISLE, commandant supérieur des forces armées en Polynésie française
- Commissaire divisionnaire François PERRAULT, directeur de la sécurité publique
- M. Franck TESTANIÈRE, directeur régional des douanes et des droits indirects en Polynésie française
- M. Robert FANJAT, directeur de la police aux frontières
- Mme Marie-Thérèse SACAUT, chef du service de renseignement territorial
- Colonel Pierre CAUDRELIER, commandant la gendarmerie pour la Polynésie française
- Capitaine Lucien LY, commandant la compagnie des archipels
- Colonel Sébastien PY, chef de corps du régiment du service militaire adapté de Polynésie française
- M. Christophe LOTIGIE, chef de la subdivision administrative des Îles-sous-le-Vent
- Mme Guyslaine CHARIER, chef de la subdivision administrative des îles Marquises
- M. Jean-Pierre ARON, chef de la subdivision administrative des îles Tuamotu-Gambier
- M. Éric ZABOURAEFF, chef de la subdivision administrative des îles Australes

Justice judiciaire et administrative

- M. Régis VOUAUX-MASSSEL, premier président de la cour d'appel de Papeete
- M. Jean-François PASCAL, procureur général près la cour d'appel de Papeete
- M. Bernard FOUQUERET, président par intérim du tribunal de première instance
- M. José THOREL, procureur de la République
- M. Jean-Yves TALLEC, président du tribunal administratif de Papeete

- Mme Catherine VANNIER, juge, présidente de la section détachée du tribunal de première instance à Nuku Hiva
- Mme Anne-Laure DAUTRY, directrice par intérim du centre pénitentiaire de Faa'a-Nuutania

Institutions de la Polynésie française

Président de la Polynésie française et gouvernement de la Polynésie française

- M. Édouard FRITCH, Président de la Polynésie française
- M. Nuihau LAUREY, vice-président, ministre du budget, des finances et des énergies
- M. Jean-Christophe BOUISSOU, ministre de la relance économique, du tourisme et des transports aériens internationaux, porte-parole du gouvernement
- M. Frédéric RIVETA, ministre du développement du secteur primaire et de l'artisanat
- Mme Priscille Tea FROGIER, ministre du travail, de l'emploi, de la recherche et de la condition féminine
- M. Tearii ALPHA, ministre du logement et de la rénovation urbaine, de la politique de la ville, des affaires foncières et du domaine
- Mme Nicole FAREATA SANQUER, ministre de l'éducation et de l'enseignement supérieur
- M. René TEMEHARO, ministre de la jeunesse et des sports, chargé des relations avec l'assemblée de la Polynésie française et le Conseil économique, social et culturel
- M. Patrick HOWELL, ministre de la santé et des solidarités

Assemblée de la Polynésie française

- M. Marcel TUIHANI, Président de l'assemblée de la Polynésie française
- Mme Vaiata PERRY-FRIEDMAN, deuxième vice-présidente de l'assemblée de la Polynésie française
- Mme Monique RICHETON, troisième vice-présidente de l'assemblée de la Polynésie française
- Mme Loïs SALMON-AMARAU, présidente de la commission permanente, première secrétaire de l'assemblée de la Polynésie française
- Mme Armelle MERCERON, deuxième secrétaire de l'assemblée de la Polynésie française
- Mme Minarii GALENON, troisième secrétaire de l'assemblée de la Polynésie française
- Mme Dylma ARO, premier questeur de l'assemblée de la Polynésie française
- Mme Virginie BRUANT, présidente de la commission de contrôle budgétaire et financier, deuxième questeur de l'assemblée de la Polynésie française
- M. Michel BUILLARD, président de la commission des institutions, des affaires internationales et européennes, de la solidarité, de l'emploi et des relations avec les communes

- Mme Élise VANAA, présidente de la commission de l'économie, des finances, du budget et de la fonction publique
- Mme Sandrine TURQUEM, présidente de la commission du tourisme, de l'écologie, de la culture, de l'aménagement du territoire et du transport aérien
- M. John TOROMONA, président de la commission des ressources marines, des mines et de la recherche
- M. Jean TEMAURI, président de la commission du logement, des affaires foncières, de l'économie numérique, de la communication et de l'artisanat
- Mme Sylvana PUHETINI, présidente de la commission de la santé et du travail
- Mme Teura IRITI, présidente du groupe Tahoera'a Huiraa
- Mme Éliane TEVAHITUA, représentante du groupe Union Pour La Démocratie (UPLD)
- Mme Mireille GARNIER, directrice de cabinet du président de l'assemblée de la Polynésie française
- Mme Jeanne SANTINI, secrétaire générale de l'assemblée de la Polynésie française

Conseil économique, social et culturel de la Polynésie française

- M. Angelo FREBAULT, président du conseil économique, social et culturel de la Polynésie française
- Mme Teranui HAMBLIN-ELLACOTT, 1^{ère} vice-présidente, représentante des industriels désignée par le « Syndicat des Industriels de Polynésie française » (SIPOF) au titre des employeurs composant le collège des entrepreneurs et travailleurs indépendants
- M. Makalio FOLITUU, 2^e vice-président, représentant désigné par l'association des consommateurs « Te Tia Ara » au titre des secteurs socioculturels composant le collège de la vie collective
- M. Joël CARILLO, 1^{er} questeur, représentant désigné par le « Syndicat Général Autonome des Retraités de Polynésie française, la Fédération d'Associations de Retraités de L'État, civils et militaires, en Polynésie française (FARE PF), et l'Association pour la Défense des Intérêts des Retraités Actuels et Futurs de la CPS (SDIRAF) » au titre des secteurs socioculturels composant le collège de la vie collective
- M. Patrick GALENON, représentant désigné par la « Confédération des Syndicats des Travailleurs de Polynésie française / Force ouvrière » (CSTP/FO) au titre des syndicats composant le collège des salariés.

Maires et élus municipaux

- M. Cyril TETUANUI, maire de Tumaraa, président du SPC-Polynésie française, et les membres de son conseil municipal
- M. Thomas MOUTAME, maire de Taputapuatea
- Mme Céline TEMATARU, maire de Tahaa, et les membres de son conseil municipal
- Mme Sylviane TEROOATEA, maire de Uturoa, et les membres du son conseil municipal

- M. Anthony JAMET, maire de Tairapu-Est
 - M. Ronald TUMAHAI, maire de Punaauia
 - M. Fernand TAHIATA, maire de Tubuai
 - Mme Iorna OPUTU, 1^{er} adjoint au maire de Mahina
 - M. Etienne TEHAAMOANA, maire de Hiva Oa
 - M. Henri TUIEINUI, maire de Fatu Hiva
 - M. Benoît KAUTAI, maire de Nuku Hiva
 - M. Félix BARSINAS, maire de Tahuata, président de la Communauté de communes des Marquises (CODIM)
 - M. Nestor OHU, maire de Ua Huka
 - M. Teina MARAEURA maire de Rangiroa
 - M. Marere METUA, maire délégué de Tikehau
 - Mme Mireille HAOATAI, maire de Manihi
 - Mme Teapehu TEAHE, maire de Takaroa
 - M. Samuel TAPUTUARAI, maire de Arutua
 - M. Tuhoë TEKURIO, maire de Fakarava
 - M. Frédéric TERIIATETOOFA, vice-président du Syndicat pour la promotion des communes de Polynésie française (SPCPF)
-
- M. Philippe WONG, président-directeur général de la société anonyme Compagnie polynésienne de transport maritime
 - M. Christian MONTET, professeur à l'Université de la Polynésie française, en sciences économiques
 - M. Jean-Marc REGNAULT, professeur à l'Université de la Polynésie française, en histoire

**ANNEXE N° 2 :
PROGRAMME DU DÉPLACEMENT DU RAPPORTEUR
EN POLYNÉSIE FRANÇAISE DU DIMANCHE 22 FÉVRIER
AU MERCREDI 4 MARS 2015**

Dimanche 22 février 2015

- 6 h 20 Arrivée à l'aéroport de Tahiti-Faa'a
- Accueil au salon d'honneur de l'aéroport par M. Lionel BEFFRE, haut-commissaire de la République en Polynésie française

Lundi 23 février 2015

- 8 h 00 Entretien avec M. Lionel BEFFRE, haut-commissaire de la République en Polynésie française
- 9 h 00 Entretien avec M. Édouard FRITCH, Président de la Polynésie française
- 10 h 00 Entretien avec M. Marcel TUIHANI, Président de l'assemblée de la Polynésie française et réunion avec les membres du Bureau, les présidents de commission et les présidents de groupe
- 11 h 00 Entretien avec M. Angelo FREBAULT, Président du Conseil économique social et culturel de la Polynésie française
- 14 h 00 Entretien avec le contre-amiral Bernard-Antoine MORIO DE L'ISLE, commandant supérieur des forces armées en Polynésie française
- 16 h 00 Entretien avec le commissaire divisionnaire François PERRAULT, directeur de la sécurité publique
- 17 h 00 Entretien avec le colonel Pierre CAUDRELIER, commandant la gendarmerie pour la Polynésie française, suivi d'une visite de la caserne de Faa'a
- 19 h 00 Réception à la Présidence de la Polynésie française

Mardi 24 février 2015

- 8 h 00 Entretien avec M. Régis VOUAUX-MASSSEL, premier président de la cour d'appel de Papeete, et M. Jean-François PASCAL, procureur général près la cour d'appel de Papeete

- 8 h 45 Entretien avec M. José THOREL, procureur de la République, et M. Bernard FOUQUERET, président par interim du tribunal de première instance
- 9 h 30 Visite du centre pénitentiaire de Nuutania – Faa’a
- 12 h 00 Déjeuner avec les maires de l’île de Tahiti en présence de Mme Maina SAGE, de M. Jonas TAHUAITU et de M. Jean-Paul TUAIVA, députés
- 14 h 00 Réunion de travail avec les maires de Polynésie française organisée par le Syndicat pour la promotion des communes de Polynésie française (SPCPF)
- 16 h 00 Réunion de travail avec le Président de la Polynésie française et les membres de son gouvernement
- 18 h 00 Entretien avec M. Jean-Yves TALLEC, président du tribunal administratif de Papeete

Mercredi 25 février 2015

Déplacement de la délégation aux Îles-sous-le-Vent, en présence de M. Jean-Paul TUAIVA, député de la 3^e circonscription et de M. Christophe LOTIGIE, chef de la subdivision administrative des Îles-sous-le-Vent

- 8 h 15 Arrivée à Raiatea
- 9 h 00 Entretien avec M. Cyril TETUANUI, maire de Tumaraa, président du SPCPF
- 10 h 30 Visite du *marae* de Taputapuatea (projet de classement par l’UNESCO) en présence de M. Thomas MOUTAME, maire de Taputapuatea
- 14 h 00 Visite de la commune de Tahaa en présence de Mme Céline TEMATARU, maire de Tahaa
- 16 h 00 Entretien avec Sylviane TEROOATEA, maire de Uturoa, vice-présidente de l’Association des communes et des collectivités d’outre-mer (ACCDOM)
- 17 h 50 Départ de Raiatea vers Tahiti

Jeudi 26 février 2015

Déplacement de la délégation aux îles Marquises en présence de M. Édouard FRITCH, Président de la Polynésie française, de Mme Maina SAGE, députée de la 1^{re} circonscription, et de M. Jean-Paul TUAIVA, député de la 3^e circonscription.

- 10 h 20 Arrivée à Hiva Oa – aéroport Jacques BREL

- 10 h 30 Accueil par Mme Guyslaine CHARIER, chef de la subdivision administrative des îles Marquises et M. Étienne TEHAAMOANA, maire de Hiva Oa
- 14 h 30 Visite du régiment du service militaire adapté (SMA) des Marquises en présence du colonel Sébastien PY, chef de corps du RSMA de Polynésie française
- 15 h 45 Entretien avec Mme Catherine VANNIER, juge, présidente de la section détachée du tribunal de première instance à Nuku Hiva
- 17 h 00 Réunion de travail à la brigade de gendarmerie de Hiva Oa en présence du colonel Pierre CAUDRELIER, commandant la gendarmerie pour la Polynésie française
- 19 h 00 Dîner avec les maires des communes des îles Marquises. Embarquement à bord de l’Aranui

Vendredi 27 février 2015

- 8 h 00 Débarquement de l’Aranui à Omoa, Fatu Hiva
Accueil par M. Henri TUIEINUI, maire de Fatu Hiva
- 8 h 15 Visite du centre d’exposition de produits artisanaux
- 9 h 00 Réunion de travail avec des élus, membres du bureau de la Communauté de Communes des Marquises (CODIM)
- 11 h 00 Visite de la centrale hydroélectrique de Omoa et des équipements communaux
- 14 h 30 Visite de la commune de Hanavave et du chantier de la deuxième centrale hydroélectrique
- 16 h 00 Présentation de danses et de chants marquisiens
- 17 h 00 Embarquement sur l’Aranui

Samedi 28 février 2015

- 9 h 00 Visite des tombes de Jacques Brel et de Paul Gauguin
- 10 h 30 Décollage de Hiva Oa pour Papeete
- 16 h 00 Arrivée à Papeete
- 18 h 00 Entretien avec MM. Christian MONTET et Jean-Marc REGNAULT, professeurs à l’Université de la Polynésie française

Dimanche 1^{er} mars 2015

Déplacement de la délégation aux Tuamotu, en présence de M. Édouard FRITCH, Président de la Polynésie française, de Mme Maina SAGE, députée de la 1^{re} circonscription, de M. Jean-Paul TUAIVA, député de la 3^e circonscription, de M. Cyril TETUANUI, Président du SPCPF et de M. Jean-Pierre ARON, chef de la subdivision administrative des îles Tuamotu-Gambier

- 15 h 35 Accueil à l'aéroport de Tikehau par le maire de Rangiroa, M. Teina MARAEURA, et les élus de la commune
- 16 h 00 Présentation de la problématique de l'eau potable dans les atolls par M. Frédéric TERIIATETOOFA, vice-président du Syndicat pour la Promotion des communes de Polynésie française (SPCPF), en présence de Mme Mireille HAOATAI, maire de MANIHI, déléguée titulaire au SPCPF pour les Tuamotu

Lundi 2 mars 2015

- 8 h 00 Visite des infrastructures communales de Tikehau : école, déchetterie, abri de survie, centrale de production d'eau potable
- 11 h 45 Décollage de Tikehau pour Rangiroa
- 14 h 00 Visite d'une ferme perlière
- 15 h 00 Entretien avec le maire de Rangiroa, M. Teina MARAEURA, et des élus des Tuamotu.
- 16 h 30 Réunion de travail à la brigade de gendarmerie de Rangiroa en présence du capitaine Lucien LY, commandant la compagnie des archipels

Mardi 3 mars 2015

- 8 h 00 Visite de la centrale de production d'eau potable, du vignoble de Rangiroa et d'une pension de famille
- 13 h 00 Départ de Rangiroa pour Tahiti
- 15 h 00 Réunion de travail avec le haut-commissaire, le secrétaire général du haut-commissariat et le directeur de la réglementation et des affaires juridiques
- 16 h 30 Conférence de presse
- 18 h 30 Journal télévisé de TNTV
- 19 h 00 Journal télévisé de Polynésie 1^{re}

Mercredi 4 mars 2015

- 8 h 40 Départ de Papeete

ANNEXE N° 4 : LES INTERCOMMUNALITÉS EN POLYNÉSIE FRANÇAISE

SYNDICATS DE COMMUNES	COMMUNES ADHÉRENTES	OBJET
<p style="text-align: center;">S.E.CO.SUD</p> <p style="text-align: center;">Syndicat pour l'électrification des communes de Polynésie Créé le 10 février 1975</p> <p style="text-align: center;">Président : M. Anthony JAMET (Maire de Tairapu-est) Depuis 2014</p>	<p>Tairapu-Est, Tairapu-Ouest, Teva I Uta, Hitiaa O Te Ra</p> <p style="text-align: center;">Total : 38 875 habitants</p>	<ul style="list-style-type: none"> - la construction des installations de production et de distribution de l'énergie électrique sur les territoires respectifs de chacune d'entre elles ; - l'exploitation et la gestion des installations de production et de distribution d'énergie électrique ; - la construction de l'éclairage public.
<p style="text-align: center;">TE OROPAA</p> <p style="text-align: center;">Créé le 3 janvier 1974</p> <p style="text-align: center;">Président : M. Gustave Van Bastolaer (Conseiller municipal de Punaauia) Depuis 2014</p>	<p>Paea, Punaauia, Faa'a</p> <p style="text-align: center;">Total : 69 841 habitants</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Gérer, entretenir, réparer et améliorer les installations et les ouvrages annexes vers les réservoirs communaux des trois communes adhérentes
<p style="text-align: center;">CUCS</p> <p style="text-align: center;">Syndicat mixte chargé de la gestion du contrat urbain de cohésion sociale de l'agglomération de Papeete</p> <p style="text-align: center;">Créé le 27 avril 2005</p> <p style="text-align: center;">Président : Mme. Tenohiarri FAUA (Adjointe au maire de Mahina) Depuis 2014</p>	<p>Arue, Faa'a, Papeete, Paea, Pirae, Punaauia, Mahina et la Polynésie française</p> <p style="text-align: center;">Total : 133 627 habitants</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Mise en œuvre du contrat de ville de l'agglomération de Papeete, conclu entre l'État, la Polynésie française et les communes; - Veille à l'application de la politique de la ville; - Réalisation ou fait réaliser toute étude nécessaire aux choix des actions menées; - Versement des subventions aux communes, aux établissements publics, aux associations et à toute personne publique ou privée dont l'objet concourt à la mise en œuvre de cette politique ; - financement des actions au niveau de l'agglomération menées dans le cadre du contrat de ville
<p style="text-align: center;">SIVM TG</p> <p style="text-align: center;">Syndicat intercommunal à vocation multiple des Tuamotu - Gambier</p> <p style="text-align: center;">Créé le 5 juin 1974</p> <p style="text-align: center;">Président : M. Ernest, Igino TEAGAI (Maire de Tatakoto) Depuis 2014</p>	<p>Anaa, Arutua, Fakarava, Fangatau, Gambier, Hao, Hikueru, Makemo, Manihi, Napuka, Nukutavake, Puka Puka, Rangiroa, Reao, Takarua, Tatakoto, Tureia</p> <p style="text-align: center;">Total : 16 664 habitants</p>	<p>Pôle de conseil et d'assistance administratif, technique, juridique et financier pour chacune des communes membres</p>
<p style="text-align: center;">S.P.C.PF</p> <p style="text-align: center;">Syndicat pour la promotion des Communes de Polynésie française</p> <p style="text-align: center;">Créé le 5 février 1980</p> <p style="text-align: center;">Président : M. Cyril TETUANUI (Maire de Tumaraa) Depuis 2014</p>	<p>46 communes de Polynésie sont adhérentes au SPCPF sauf Faa'a et Arue</p> <p>adhésion de Mahina au 1^{er} août 09</p> <p style="text-align: center;">Total : 214 695 habitants</p>	<p>Compétences obligatoires :</p> <ul style="list-style-type: none"> - la promotion de l'institution communale en Polynésie française et hors Polynésie française, - l'information et la formation des élus municipaux, - l'information et la documentation relative au champ communal, <p>Compétences optionnelles :</p> <ul style="list-style-type: none"> - animation et coordination d'un programme relatif à la restauration scolaire du 1er degré, - en matière d'adduction d'eau potable : études, conseil/assistance à la gestion, et maîtrise d'œuvre des travaux, - en matière d'informatique communale : études, conseil/assistance, élaboration, maintenance et assistance à l'utilisation de banques de données et de logiciels informatiques.
<p style="text-align: center;">SIVU ARUE-PIRAE</p> <p style="text-align: center;">Syndicat intercommunal d'étude de l'assainissement des eaux usées</p>	<p>Pirae et Arue</p> <p style="text-align: center;">Total : 23 666 habitants</p>	<p>Réaliser l'ensemble des études nécessaires à la définition d'un schéma intercommunal de collecte et de traitement des eaux usées.</p> <p>À cet égard, il est chargé :</p>

SYNDICATS DE COMMUNES	COMMUNES ADHÉRENTES	OBJET
<p align="center">Créé le 1er juin 2010</p> <p>Président : M. Édouard FRITCH (maire de la commune de Pirae) Depuis 2014</p>		<ul style="list-style-type: none"> - des études techniques préalables de courantologie, bathymétrie, topographie, etc... - des études socio-économiques et de communication préalables à la définition du service public d'assainissement, - des études techniques et financières de définition du schéma directeur d'assainissement des eaux usées , - de la réalisation des études et travaux de recherche de la ressource en eau, - de l'étude relative à la définition de l'exploitation et la gestion du service d'assainissement y compris le renouvellement des ouvrages
<p align="center">S.I.G.F.A</p> <p>Syndicat intercommunal pour la gestion de la fourrière animale Créé le 3 janvier 2012 Président : Mme Layana ATAE, (conseillère municipale de Punaauia) Depuis 2014</p>	<p align="center">Punaauia, Paea</p> <p align="center">Total : 51 297 habitants</p>	<p>Le syndicat a pour objet l'accueil et la garde d'animaux trouvés errants ou en état de divagation sur le domaine public et des animaux dangereux notamment en cas de morsure. Cette mission est assurée en collaboration avec des vétérinaires et le cas échéant des associations de protection des animaux.</p>
<p align="center">SMO</p> <p>Syndicat mixte ouvert pour la gestion, la collecte, le traitement et la valorisation des déchets en Polynésie française</p> <p align="center">Créé le 1^{er} novembre 2012</p> <p>Président M. Teritepaiaatua MAIHI Depuis fin 2014</p>	<p align="center">L'ensemble des communes des Îles-du-Vent (c'est-à-dire Arue, Hitiaa O Te Ra, Mahina, Moorea-Maiao, Paea, Papara, Papeete, Pirae, Punaauia, Taiarapu-Est, Taiarapu-Ouest Et Teva I Uta) à l'exception de Faa'a.</p> <p align="center">Total : 171 194 habitants</p>	<p>Compétence obligatoire Le traitement comporte les opérations de tri, de transfert, de valorisation et de stockage des déchets ménagers et non ménagers, à l'exception des déchets verts qui font l'objet d'une compétence optionnelle. À ce titre, il peut notamment : Organiser toutes études pour la création d'équipements liés à la gestion, au traitement et à la valorisation de tous les déchets ménagers et non ménagers ; Organiser toutes actions de communication et de sensibilisation ayant un rapport direct avec le service public dont il a la charge ; Organiser le tri sélectif des déchets ménagers et non ménagers, et fixer le cadre de la gestion par les membres des points d'apport volontaire ; Reprendre, créer et/ou gérer en tant que de besoin toutes déchetteries, centres de stockage, centres de tri, centres de transfert et toute autre unité de traitement et de valorisation de ces déchets ; Traiter et réhabiliter des décharges contrôlées ou non ; Organiser le transport des déchets des centres de transfert vers les centres de tri, de traitement final, de stockage et d'enfouissement technique.</p> <p>Compétences optionnelles La collecte des déchets ménagers et non ménagers concerne notamment : la collecte des déchets ménagers et non ménagers, à l'exception des déchets verts qui font l'objet d'une compétence optionnelle spécifique visée au paragraphe b) ci-dessous ; la collecte sélective des matières recyclables ; la gestion des encombrants. La collecte des déchets verts concerne toutes les opérations relatives à la collecte sélective ou non des déchets végétaux. Le traitement des déchets verts comporte les opérations de tri, de transfert, de valorisation et de stockage des déchets végétaux telles que définies au paragraphe b) ci-dessus. À ce titre, il peut notamment : Organiser toutes études pour la création d'équipements liés à la gestion, au traitement et à la valorisation, par quelque procédé que ce soit, de tous les déchets végétaux ; Organiser toutes actions de communication et de sensibilisation ayant un rapport direct avec le service public dont il a la charge ; Reprendre, créer et/ou gérer en tant que de besoin tout centre de broyage et compostage et toute autre unité de traitement et de valorisation de ces déchets ; Favoriser le compostage individuel.</p>

COMMUNAUTÉS DE COMMUNES	COMMUNES ADHÉRENTES	OBJET
<p>Communauté des Marquises</p> <p>Créée le 27 mai 2010</p> <p><u>Président</u> : M. Félix BARSINAS (Maire de Tahuata)</p> <p>Depuis 2014</p>	<p>Fatu Hiva, Hiva Oa, Nuku Hiva, Tahuata, Ua Huka, Ua Pou</p> <p>Total : 9 264 habitants</p>	<p>Compétences obligatoires :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Élaboration d'un schéma de développement touristique permettant la mise en valeur cohérente des ressources touristiques locales ; notamment localisation des sites historiques, entretien et restauration - Création et aménagement de chemins de randonnée d'accès à des sites touristiques naturels ou construits par l'homme, l'entretien des chemins étant conservé par les communes membres - Conduites d'études d'opportunité sur l'aménagement des dessertes, routes d'accès et chemins de pénétration afin de répondre au problème de désenclavement des vallées - réalisation d'un projet de développement économique - Organisation et Promotion des filières économiques dans les domaines de l'agriculture, du bois, de la pêche et de l'artisanat par la conduite d'études d'opportunité permettant la réalisation d'équipements communautaires destinés à favoriser ces activités - Identification des zones d'activités, notamment leur localisation et les équipements permettant de créer des ateliers-relais et tous bâtiments d'activité économique d'intérêt communautaire (marchés communaux et communautaires notamment) nécessaires à la mise en œuvre de ces opérations de développement <p>Compétences optionnelles :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Protection et mise en valeur de l'environnement - Action culturelle et sportive - Eau potable - Assainissement - Transport maritime inter îles - Assistance à maîtrise d'ouvrage
<p>Communauté de Hava'i</p> <p>Créée le 30 décembre 2011</p> <p><u>Président</u> : M. Cyril TETUANUI (maire de Tumarāa) depuis le 22 avril 2014</p>	<p>Taputapuātea et Tumarāa</p> <p>Total : 8 548 habitants</p>	<p>Compétences obligatoires : Aménagement de l'espace et Actions de développement économique intéressant l'ensemble de la communauté</p> <ul style="list-style-type: none"> - la valorisation du patrimoine historique. - l'élaboration d'un projet de promotion des filières économiques dans le domaine de l'agriculture biologique sur le territoire de la communauté de communes ; - le développement du nautisme et de la filière du tourisme nautique sur le territoire de la communauté de communes. <p>Compétences optionnelles : Protection et mise en valeur de l'environnement</p> <ul style="list-style-type: none"> - la collecte et le traitement des ordures ménagères sur le territoire de la communauté de communes ; - la gestion des animaux errants ou dangereux sur le territoire de la communauté de communes.

ANNEXE N° 5 : POPULATION DES COMMUNES ET DES COMMUNES ASSOCIÉES DE LA POLYNÉSIE FRANÇAISE

Communes	Population totale 2012	Population municipale	Population comptée à part
<i>dont communes associées</i>			
Anaa	912	897	15
<i>Anaa</i>		496	
<i>Faaite</i>		401	
Arue	9 700	9 537	163
Arutua	1 510	1 500	10
<i>Apataki</i>		350	
<i>Arutua</i>		677	
<i>Kaukura</i>		473	
Bora-Bora	9 690	9 610	80
<i>Anau</i>		1 786	
<i>Faanui</i>		2 626	
<i>Nunue</i>		5 198	
Faa'a	30 094	29 687	407
Fakarava	1 603	1 579	24
<i>Fakarava</i>		824	
<i>Kauehi</i>		529	
<i>Niau</i>		226	
Fangatau	306	300	6
<i>Fakahina</i>		155	
<i>Fangatau</i>		145	
Fatu-Hiva	636	611	25
Gambier	1 445	1 421	24
Hao	1 593	1 328	265
<i>Amanu</i>		196	
<i>Hao</i>		1 077	
<i>Hereheretue</i>		55	
Hikueru	245	240	5
<i>Hikueru</i>		149	
<i>Marokau</i>		91	
Hitiaa O Te Ra	9 639	9 585	54
<i>Hitiaa</i>		1 944	
<i>Mahaena</i>		1 106	

Communes	Population totale 2012	Population municipale	Population comptée à part
<i>dont communes associées</i>			
<i>Papenoo</i>		3 765	
<i>Tiareï</i>		2 770	
Hiva-Oa	2 447	2 190	257
<i>Atuona</i>		1 845	
<i>Puamau</i>		345	
Huahine	6 430	6 313	117
<i>Faie</i>		395	
<i>Fare</i>		1 603	
<i>Fitiï</i>		1 161	
<i>Haapu</i>		633	
<i>Maeva</i>		1 013	
<i>Maroe</i>		535	
<i>Parea</i>		517	
<i>Tefarerii</i>		456	
Mahina	14 645	14 351	294
Makemo	1 689	1 558	131
<i>Katiu</i>		249	
<i>Makemo</i>		832	
<i>Raroïa</i>		352	
<i>Taenga</i>		125	
Manihi	1 271	1 240	31
<i>Ahe</i>		555	
<i>Manihi</i>		685	
Maupiti	1 256	1 234	22
Moorea-Maïao	17 434	17 236	198
<i>Afareaitu</i>		3 452	
<i>Haapiti</i>		4 058	
<i>Maïao</i>		335	
<i>Paopao</i>		4 583	
<i>Papetoai</i>		2 324	
<i>Teavaro</i>		2 484	
Napuka	367	359	8
<i>Napuka</i>		298	
<i>Tepoto Nord</i>		61	
Nuku-Hiva	3 153	2 966	187

Communes	Population totale 2012	Population municipale	Population comptée à part
<i>dont communes associées</i>			
<i>Hatiheu</i>		370	
<i>Taiohae</i>		2 132	
<i>Taipivai</i>		464	
Nukutavake	360	352	8
<i>Nukutavake</i>		190	
<i>Vahitahi</i>		105	
<i>Vairaatea</i>		57	
Paea	12 649	12 541	108
Papara	11 390	11 143	247
Papeete	26 244	25 769	475
Pirae	14 659	14 129	530
Pukapuka	167	166	1
Punaauia	28 244	27 613	631
Raivavae	977	947	30
<i>Anatonu</i>		253	
<i>Rairua-Mahanatoa</i>		453	
<i>Vaiuru</i>		241	
Rangiroa	3 467	3 281	186
<i>Makatea</i>		68	
<i>Mataiva</i>		272	
<i>Rangiroa</i>		2 401	
<i>Tikehau</i>		540	
Rapa	530	515	15
Reao	620	606	14
<i>Pukarua</i>		227	
<i>Reao</i>		379	
Rimatara	907	879	28
<i>Amaru</i>		301	
<i>Anapoto</i>		270	
<i>Mutuaura</i>		308	
Rurutu	2 404	2 325	79
<i>Avera</i>		844	
<i>Hauti</i>		402	
<i>Moerai</i>		1 079	
Tahaa	5 301	5 220	81

Communes	Population totale 2012	Population municipale	Population comptée à part
<i>dont communes associées</i>			
<i>Faaaha</i>		476	
<i>Haamene</i>		910	
<i>Hipu</i>		500	
<i>Iripau</i>		1 250	
<i>Niua</i>		567	
<i>Ruutia</i>		466	
<i>Tapuamu</i>		631	
<i>Vaitoare</i>		420	
Tahuata	723	703	20
Taiarapu-Est	12 460	12 253	207
<i>Afaahiti</i>		5 815	
<i>Faaone</i>		1 996	
<i>Pueu</i>		2 024	
<i>Tautira</i>		2 418	
Taiarapu-Ouest	7 706	7 639	67
<i>Teahupoo</i>		1 289	
<i>Toahotu</i>		3 566	
<i>Vairao</i>		2 784	
Takaroa	1 256	1 243	13
<i>Takapoto</i>		355	
<i>Takaroa</i>		888	
Taputapuatea	4 837	4 786	51
<i>Avera</i>		3 228	
<i>Opoa</i>		1 236	
<i>Puohine</i>		322	
Tatakoto	301	294	7
Teva I Uta	9 479	9 398	81
<i>Mataiea</i>		4 723	
<i>Papeari</i>		4 675	
Tubuai	2 294	2 173	121
<i>Mahu</i>		571	
<i>Mataura</i>		1 030	
<i>Taahuaia</i>		572	
Tumaraa	3 821	3 762	59
<i>Fetuna</i>		413	

Communes	Population totale 2012	Population municipale	Population comptée à part
<i>dont communes associées</i>			
<i>Tehurui</i>		492	
<i>Tevaitoa</i>		1 978	
<i>Vaiaau</i>		879	
Tureia	306	300	6
Ua-Huka	633	621	12
Ua-Pou	2 243	2 173	70
<i>Hakahau</i>		1 608	
<i>Hakamaiti</i>		565	
Uturoa	4 174	3 697	477
Polynésie française	274 217	268 270	5 947

Source : INSEE

ANNEXE 6 : TABLEAU RÉCAPITULATIF DES RECOURS EXERCÉS À L'ENCONTRE DES « LOIS DU PAYS »

depuis l'entrée en vigueur de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004

(Source : haut-commissariat, au 19 juin 2015)

Décision	Qualité du requérant	Texte déféré	Délai de jugement
CE, sect., 1 ^{er} févr. 2006, n° 286584, Cne de Papara	M. B. Sandras - maire de Papara et représentant à l'APF. Recevable à agir au nom de la commune de Papara	LP n° 2005 1 LP/APF du 6 octobre 2005, relative à la convention pour l'insertion par l'activité	2 mois et 27 jours
CE, sect., 15 mars 2006, n° 288755, Société Super Fare Nui	Société Super Fare Nui – personne morale	LP n° 2005-14 LP/APF du 8 décembre 2005 portant modification du code des impôts de la Polynésie française	2 mois et 11 jours
CE, sect., 15 mars 2006, n° 288391, M. A. et autres	M. A, M. Edouard B, M. Bruno C, Mme Armelle D, Mme Teura E, Mme Romance F – représentants à l'assemblée de la Polynésie française (APF)	LP n° 2005-07-LP/APF du 5 décembre 2005 portant diverses mesures fiscales à l'importation	2 mois et 21 jours
CE, sect., 15 mars 2006, n° 288390, M. et autres	M. Gaston , M. Edouard B, M. Bruno C, Mme Armelle D, Mme Teura E et Mme Romance F – représentants à l'APF	LP n° 2005-14-LP/APF du 8 décembre 2005 portant modification du code des impôts de la Polynésie française	2 mois et 21 jours
CE, sect., 15 mars 2006, n° 288331, M. G. E. et autres	M. G.E., M. J.F., M. A. L., Mme I. M., Mme D. C., Mme K. B. – représentants à l'APF	LP n° 2005-6 LP/APF du 5 décembre 2005 portant modification du code des impôts de la Polynésie française dans le cadre de l'approbation du budget de la Polynésie française pour l'exercice 2006 (impôts directs)	2 mois et 22 jours
CE, 22 mars 2006, n° 288757, SARL Sajega et autres	SARL Sajega, et autres - personnes morales	LP n° 2005-8 LP/APF du 6 décembre 2005 portant création d'une taxe de solidarité sur les alcools et les tabacs	2 mois et 17 jours

Décision	Qualité du requérant	Texte déféré	Délai de jugement
CE, 3 avril 2006, n° 288982, Société Brasserie de Tahiti	Société Brasserie de Tahiti – personne morale	Le 4° de l'article 3 de LP n° 2005-7 LP/APF du 5 décembre 2005 portant diverses mesures fiscales à l'importation	2 mois et 21 jours
CE, 3 avril 2006, n° ^{os} 288756-289036, Société SEGC et autres – Fédération générale du commerce de la Polynésie française et autres – personnes morales	Société SEGC et autres + Fédération générale du commerce de la Polynésie française et autres – personnes morales	L'article 1 ^{er} , 17°, de la LP n° 2005-6 LP/APF portant modification du code des impôts de la Polynésie française dans le cadre de l'approbation du budget de la Polynésie française pour l'exercice 2006	2 mois et 30 jours
CE, 3 avril 2006, n° 288754, M. A.	M. A. – personne physique	LP n° 2005-8 LP/APF du 6 décembre 2005 portant création d'une taxe de solidarité sur les alcools et les tabacs, LP n° 2005-9 du 6 décembre 2005 portant diverses mesures fiscales et LP n° 2005-10 LP/APF du 6 décembre 2005 portant modification de la délibération n° 95-215 AT du 14 décembre 1995 modifiée, relative à la mobilité géographique des fonctionnaires affectés dans les archipels autres que celui des Îles-du-Vent	2 mois et 30 jours
CE, 28 avril 2006, n° 288593, M. A. et autres	M. Edouard A, Mme Armelle B, Mme Teura C, Mme Emma D, Mme Eléonor E, et M. Howard F – représentants à l'APF	LP n° 2005-11 LP/APF du 7 décembre 2005 portant modification des dispositions relatives aux recours hiérarchiques contre les décisions des inspecteurs du travail	3 mois
CE, 10 janvier 2007, n° 298217, M. F. et autres	M. I.F., M. G. E., Mme H. L., Mme D. C., Mme J. B., M. A. K. – représentants à l'APF	LP n° 2006-9 LP/APF du 6 octobre 2006 relative aux contrôles en matière de travail clandestin	2 mois et 23 jours
CE, 22 fév. 2007, n° 300312, Sté civile immobilière Caroline	Sté civile immobilière Caroline – personne morale de droit privé	LP n° 2006-15 LP/APF du 23 novembre 2006 relative à l'impôt sur les plus-values immobilières	1 mois et 18 jours
CE, 22 fév. 2007, n° 299649, M. Edouard A. et autres	M. Edouard A, M. Gaston F, Mme Armelle D, M. Bruno E, Mme Teura B, M. Noa C, M. A – représentants à l'APF	LP n° 2006-17 LP/APF du 30 novembre 2006 portant création d'un droit d'utilisation des ressources de numérotation téléphonique	2 mois et 10 jours

Décision	Qualité du requérant	Texte déféré	Délai de jugement
CE, 9 mai 2007, n° 290458, M. A.	M. A. – personne physique	LP du 6 décembre 2005 n° 2005-8 LP/APF, LP n° 2005-9 LP/APF et LP n° 2005-10 LP/APF, publiées au Journal officiel de la Polynésie française du 15 décembre 2005	1 an, 2 mois et 19 jours
CE, sect., 20 juillet 2007, n° 304400, Syndicat des médecins de la Polynésie française et autres	Syndicat des médecins de la Polynésie française et autres – personne morale + personnes physiques	LP n° 2007-2 du 27 février 2007 modifiant la délibération n° 95-109 AT du 3 août 1995 contenant les dispositions relatives à l'assurance maladie des praticiens conventionnés	3 mois et 17 jours
CE, sect., 28 sept. 2007, n° 306515-306760, Syndicat CSTP-FO	Syndicat CSTP-FO – personne morale	LP n° 2007-05 LP/APF du 6 octobre 2006 relative à une modification de la délibération n° 91-22 AT du 18 janvier 1991 modifiée portant application des dispositions du chapitre 1 ^{er} du titre IV du livre I ^{er} de la loi n° 86-845 du 17 juillet 1986 et relative au statut juridique des syndicats	3 mois et 8 jours
CE, sect., 5 déc. 2008, n° 320412, M. Gaston D et autres	M. Gaston D, à M. Edouard C, à Mme Chantal B, à Mme Teura F, à Mme Monique A, à M. Frédéric E – représentants à l'APF	Art. 5 de la LP n° 2008-11 LP/APF du 25 août 2008 portant diverses mesures fiscales à l'importation et à l'exportation	3 mois
CE, sect., 1 ^{er} juill. 2009, n° 324206, M. B. et autres – n° 324777, M. A.	M. B. et autres – représentants à l'APF M. A. - personne physique	Article 6 de la LP n° 2009-1 LP/APF du 6 janvier 2009 portant diverses mesures fiscales à l'importation et à l'exportation pour l'année 2009	4 mois et 27 jours
CE, sect., 25 nov. 2009, n° 329047, Sté Polynésie Intérim – n° 329243, Fédération générale du commerce – n° 329262 M. A.	Polynésie Intérim et Fédération générale du commerce – personnes morales M. A. – personne physique	LP n° 2009-8 LP/APF du 19 mai 2009 relative à la protection de l'emploi local dans le secteur privé	5 mois
CE, 25 nov. 2009, sect., n° 328776, Haut-Commissaire de la République en Polynésie française	Haut-commissaire de la République en Polynésie française	LP n° 2009-7 LP/APF du 19 mai 2009 portant mesures d'application, dans la fonction publique de la Polynésie française, des dispositions de l'article 18 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004	5 mois et 15 jours

Décision	Qualité du requérant	Texte déféré	Délai de jugement
CE, 30 juin 2010, n° 336927, Mme Masson	Mme Maire Masson – personne physique	LP n° 2010-1 LP/APF du 25 janvier 2010 portant modification du code des impôts dans le cadre de l'approbation du budget de la Polynésie française pour l'exercice 2010 en tant qu'il est créé un article LP. 227-2 rédigé ainsi qu'il suit : « <i>Les dispositions du présent chapitre sont applicables aux immeubles situés dans les archipels des Tuamotu-Gambier, des Marquises et des Australes à compter du 1^{er} janvier 2014. Toutefois, elles s'appliquent dès 2010 à ceux de ces immeubles pour lesquels des déclarations de travaux immobiliers sont souscrites au service des contributions.</i> »	4 mois et 7 jours
CE, 2 fév. 2011, n°343991, Haut-Commissaire de la République en Polynésie française – n°344199, Sté Digicel Tahiti	Haut-commissaire de la République en Polynésie française Sté Digicel Tahiti – personne morale	LP n° 2010-16 LP-APF du 5 octobre 2010 relative aux autorisations d'établir et d'exploiter un réseau ouvert au public ou de fourniture au public d'un service de télécommunication	2 mois et 28 jours
CE, 15 avril 2011, n° 345141, Mrs. Teissier	MM. Pascal Teissier, Georges Teissier et Antonio Teissier – personnes physiques	Articles LP. 1 et LP. 4, en tant que ce dernier crée un nouvel article LP. 141-20-1 au sein du code de l'aménagement de la Polynésie française, de la loi du pays n° 2010-19 LP/APF du 18 novembre 2010 portant modification de la première partie de ce code	3 mois et 28 jours
CE, 29 juin 2011, n° 347214, Président de l'Assemblée de la Polynésie française	Président de l'APF	QPC relative à l'article 156-1 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française issu de l'article 5 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. Cette requête venait à l'appui de requête suivante (également n° 347214)	2 mois et 11 jours

Décision	Qualité du requérant	Texte déféré	Délai de jugement
<p>CE, 5 déc. 2011 :</p> <p>n° 347214, Président de l'Assemblée de la Polynésie française</p> <p>n° 347796, Syndicat des restaurants, restaurants-bars, et snacks-bars de la Polynésie française et la société le mandarin</p> <p>n°347797, Fédération de l'hôtellerie indépendante polynésienne, la Sté Relais Mahana</p> <p>n° 347798, la Confédération générale des petites et moyennes entreprises de la Polynésie française, la Sté le Mandarin</p> <p>n° 347907, Sté Tahiti Beach Comber</p> <p>n° 347928, Le Conseil des entreprises de la Polynésie française, M. Jacques BILLON-TYRARD, M. Guillaume PROIA et M. Robert WAN</p> <p>n° 347935, la Confédération générale des petites et moyennes entreprises de la Polynésie française, la Sté Aquanet</p> <p>n° 347996 le Conseil des professionnels de l'hôtellerie, la Sté Marara</p>	<p>Président de l'APF</p> <p>Syndicat des restaurants, restaurants-bars, et snacks-bars de la Polynésie française + la société le Mandarin – personnes morales</p>	<p>LP n° 2011-4 LP/APF du 28 février 2011 relative à la prise en charge et aux mesures de résorption de déficit cumulé de l'assurance maladie du régime général des salariés et de l'acte de promulgation de cette loi</p> <p>+</p> <p>LP n°2011-3 du 28 février 2011 portant abrogation des délibérations n° 87-93 AT et n° 87-94 AT du 6 août 1987 modifiées relatives aux hôtels et aux établissements agréés de restauration ainsi que son acte de promulgation ;</p> <p>+</p> <p>LP n°2011-5 du 28 février 2011 portant modification du code des impôts et son acte de promulgation</p>	<p>8 mois et 7 jours</p>
<p>CE, 7 nov. 2012, n° 350313, M. B</p>	<p>M. B – personne physique</p>	<p>LP n° 2011-12 LP/APF du 19 mai 2011 portant diverses dispositions relatives au régime de retraite des travailleurs salariés de la Polynésie française</p>	<p>4 mois et 10 jours</p>

Décision	Qualité du requérant	Texte déféré	Délai de jugement
CE, 19 déc. 2012, n° 349487, Syndicat des médecins libéraux de Polynésie française et autres	Syndicat des médecins libéraux de Polynésie française et autres – personne morale + personnes physiques	LP n° 2011-10 LP/APF du 12 avril 2011 relative à la maîtrise de l'évolution des dépenses de santé et des produits et prestations remboursables, notamment ses articles LP. 47, LP. 48, LP. 49, LP. 50, LP. 51, LP. 53, LP. 58, LP. 59 et LP. 60	7 mois
CE, sect., 8 mars 2013, n° 355788, Syndicat des cadres de la fonction publique	Syndicat des cadres de la fonction publique – personne morale	LP n° 2011-32 du 1 ^{er} décembre 2011 relative aux personnels des entités dont la Polynésie française reprend les missions dans le cadre d'un service ou d'un établissement public administratifs, en application des dispositions de l'article LP. 1212-5 du code du travail de la Polynésie française	1 mois et 24 jours
CE, 13 juin 2013, n° 361767, Mme B et autres n° 361768, Mme P n° 361912, Mme C n° 361913, M. J n° 361990, Mme D n° 361991, Mme D n° 362028, M. S	Mme B et autres – personnes physiques Mme P – personne physique	LP n° 2012-10 LP/APF du 10 juillet 2012 portant diverses dispositions relatives au régime de retraite des travailleurs salariés de la Polynésie française et au régime de retraite de la tranche B au profit des ressortissants du régime général des salariés + LP n° 2012-11 LP/APF du 10 juillet 2012 portant diverses dispositions relatives à l'assurance vieillesse et à l'aide aux personnes âgées + LP n° 2012-12 LP/APF du 10 juillet 2012 portant abrogation de diverses dispositions relatives au régime de retraite des travailleurs salariés de la Polynésie française	9 mois
CE, 17 juillet 2013, n° 365320, M. A.	M. A. – personne physique	LP n° 2012-33 LP/APF du 12 décembre 2012 portant dispositif d'incitation au départ volontaire des fonctionnaires de la Polynésie française + acte de promulgation de cette LP	6 mois
CE, 30 déc., 2013, n° 372220, M. A.	M. A. – personne physique	LP n° 2013-20 LP/APF du 6 août 2013 relative aux contrats d'accès et de soutien à l'emploi	2 mois et 8 jours

Décision	Qualité du requérant	Texte déféré	Délai de jugement
CE, 30 déc. 2013, n° 368065, SA Brasserie de Tahiti	SA Brasserie de Tahiti – personne morale	LP n° 2013-3 LP/APF adoptée le 14 mars 2013 portant modification de la délibération n° 59-53 du 4 septembre 1959 réglementant le commerce des boissons	8 mois
CE, 30 déc. 2013, n° 368060, M. A et autres	M. A et autres – personnes physiques Intervention recevable en défense de l'ordre des architectes	LP n° 2013-7 LP/APF adoptée le 15 mars 2013 portant modification de la première partie du code de l'aménagement applicable en Polynésie française	8 mois et 7 jours
CE, 19 fév. 2014, n° 371729, M. H et autres n° 371783, Haut-Commissaire de la République en Polynésie française	M. F.H., Mme L.A., M. D. B., M. C.M.G., Mme E.K., M. I.J – représentants à l'APF Haut-Commissaire de la République en Polynésie française	LP n° 2013-21 LP/APF du 6 août 2013 définissant les prérogatives du médiateur de la Polynésie française et les dispositions particulières de son statut	5 mois et 19 jours
CE, 19 fév. 2014, n° 370850, Haut-Commissaire de la République en Polynésie française n° 371540, M. D.	Haut-Commissaire de la République en Polynésie française M. D – personne physique	LP n° 2013-17 LP/APF relative au Haut conseil de la Polynésie française du 11 juillet 2013	5 mois et 28 jours
CE, 18 juin 2014, n° 374370, Syndicat de la fonction publique	Syndicat de la fonction publique	LP n° 2013-26 LP/APF du 29 novembre 2013 relative aux concours d'intégration des agents non titulaires des services et établissements publics administratifs de la Polynésie française + acte de promulgation	5 mois et 15 jours
CE, 19 décembre 2014, n°s 383507 et 383318	Sté d'études et de gestion commerciale ; Fédération générale du commerce	LP n°2014-15 LP/APF relative à la concurrence du 25 juin 2014, publiée au JOPF le 4 juillet 2014	4 mois et 3 jours

Décision	Qualité du requérant	Texte déféré	Délai de jugement
CE 13/02/2015 n° 384302	Requête enregistrée le 8 sept. 2014 et déposée par les maires des communes de Punaauia, de Taiarapu-Est, de Bora Bora et d'Arue	LP n° 2014-25 LP/APF relative aux conditions d'admission au régime de solidarité (RST) et au contrôle de leur respect du 29 juillet 2014, publiée au Journal officiel de la Polynésie française le 8 août 2014.	5 mois et 5 jours
CE 13/02/2015 n° 384447	Haut-commissaire de la République en Polynésie française	LP n° 2014-26 LP/APF du 25 août 2014 portant modification du titre 8 du livre I de la première partie du code de l'aménagement	5 mois et 1 jour
CE 1/04/2015 n° 386768 et n° 386849	Fédération générale du commerce (n° 386849) et Société d'études et de gestion commerciale (n° 386768)	LP n° 2014-31 LP/APF du 27 novembre 2014, portant réglementation des pratiques commerciales	3 mois et 3 jours
<u>RECOURS PENDANT</u>	Compagnie de transport financière et immobilière	LP n° 2015-1 LP/APF du 3 mars 2015 portant suppression du comité d'expertise douanière	

