



...le rapport d'information sur la situation institutionnelle, la justice et la sécurité en Polynésie française...

22 PROPOSITIONS POUR CONFORTER L'AUTONOMIE ET LA PROXIMITÉ DE L'ACTION PUBLIQUE EN POLYNÉSIE FRANÇAISE

Le territoire de la Polynésie française est très éloigné de l'hexagone et des autres collectivités d'outre-mer : Papeete se situe ainsi à près de 17 000 km de Paris, à 2 900 km des îles Wallis et Futuna et à 4 100 km de Nouméa.

Composé de cinq archipels, le territoire comprend 118 îles et s'étend sur près de 2 500 000 km². La population polynésienne, qui s'élève à 278 786 habitants, apparaît inégalement répartie sur l'ensemble du territoire, seules 76 des 118 îles du territoire étant peuplées. 42 îles sont ainsi inhabitées tandis que 88 % de la population se concentrent au sein de l'archipel de la Société. La Polynésie française est, en outre, dotée d'une histoire et d'une culture d'une grande richesse qui la distinguent du reste de la France, qu'il s'agisse de l'hexagone ou des autres collectivités ultramarines.



Aussi le régime juridique et institutionnel de la Polynésie française est-il de longue date empreint de fortes particularités au sein de la République, afin d'épouser les spécificités géographiques, économiques et culturelles de ce vaste territoire.

De fait, la Polynésie française constitue aujourd'hui **l'exemple le plus abouti de l'autonomie institutionnelle susceptible d'être conférée à une collectivité d'outre-mer en application de l'article 74 de la Constitution**. Pourtant, à certains égards, la Polynésie apparaît comme un **modèle « inachevé »**, qui appelle encore certains ajustements.

Au terme d'un déplacement du 11 au 22 avril 2024¹, qui lui a permis d'aller à la rencontre des élus du Pays et des communes, des représentants de l'État et de ses différentes administrations, ainsi que des acteurs socio-économiques, la commission des lois formule **22 recommandations**, qui visent à **mieux faire vivre l'autonomie de la Polynésie française** et à **permettre localement de mieux différencier l'exercice des compétences** en fonction de la diversité des situations pour assurer une **plus grande proximité de l'action publique**.

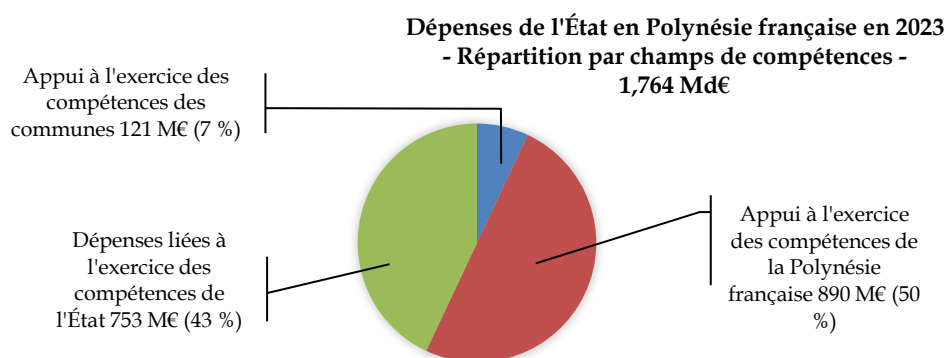
¹ Conduit par François-Noël Buffet (alors président de la commission des lois Les Républicains – Rhône), et auquel ont participé Nadine Bellurot (Les Républicains – Indre), Guy Benarroche (Écologiste, solidarité et territoires – Bouches-du-Rhône), Jérôme Durain (Socialiste écologiste et républicain – Saône-et-Loire) et Philippe Bonnacarrère (alors sénateur Union centriste – Tarn).

1. L'AUTONOMIE, CLEF DU DÉVELOPPEMENT HARMONIEUX DU TERRITOIRE POLYNÉSIEEN DANS LA RÉPUBLIQUE

A. UN RÉGIME D'AUTONOMIE TRÈS DÉVELOPPÉ, DE NATURE À ÉPOUSER LES SPÉCIFICITÉS DU TERRITOIRE

L'article 13 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 confère à la Polynésie française une compétence de droit commun pour toutes les affaires du territoire, en attribuant parallèlement à l'État des compétences d'attribution limitativement énumérées, essentiellement dans le domaine régalien, la Polynésie française étant néanmoins habilitée à participer à l'exercice de certaines compétences de l'État.

Malgré le caractère résiduel des compétences quotidiennes exercées par l'État, celui-ci n'assure pas moins un accompagnement majeur du territoire, en donnant en particulier aux institutions locales des moyens financiers et d'ingénierie importants. Au total, les dépenses de l'État en Polynésie française représentent chaque année environ 200 Mds CFP (soit environ 1,7 Md €). En 2023, elles ont représenté 210,3 Mds CFP – soit 1,764 Md € –, en hausse de 5 % par rapport à 2022.



Source : Haut-commissariat de la Polynésie française.

B. DES INSTITUTIONS LOCALES STABILISÉES, QUI ONT PERMIS UNE ALTERNANCE POLITIQUE RÉCENTE

Les modifications institutionnelles opérées en 2004 ont mis en place des organes de délibération et de décision du Pays qui se sont d'abord caractérisés par une forte instabilité politique. Après trois modifications législatives en 2007, 2011 et 2019, les institutions polynésiennes ont retrouvé une stabilité, qui a profité au cours des dernières années aux partis autonomistes. Lors des élections municipales de juin 2020, 40 des 48 maires de Polynésie française ont par ailleurs été élus sous la bannière ou avec le soutien du *Tapura Huiraaatira*, soulignant l'ancrage local des partisans de l'autonomie.

Les élections territoriales d'avril 2023 ont cependant entraîné une **alternance à l'assemblée de la Polynésie française** en faveur du parti indépendantiste *Tavini Huiraaatira*. Vainqueur des élections avec 44,32 % des suffrages exprimés au second tour, celui-ci détient depuis lors une majorité absolue de 38 sièges sur 57 à l'assemblée qui a élu, le 11 mai 2023, Moetai Brotherson à la présidence de la Polynésie française.

Conséquence de cette alternance, **les institutions du Pays expriment aujourd'hui majoritairement une position favorable à l'indépendance du territoire**, bien que cette demande d'accession alterne, selon les intéressés, entre l'indépendance immédiate et une indépendance envisagée au terme de dix à quinze ans, voire l'institution d'une « souveraineté partagée » entre la France et le territoire.

C. MIEUX FAIRE VIVRE L'AUTONOMIE DE LA POLYNÉSIE FRANÇAISE DANS LA RÉPUBLIQUE

1. Un nouvel ajustement de compétences entre l'État et le Pays à envisager

Actuellement, il existe une **difficulté à établir des frontières incontestables et pertinentes dans la répartition des compétences entre l'État et le Pays**. La mission estime que la répartition des compétences pourrait être réexaminée **en privilégiant davantage une logique de « blocs de compétences », dans une démarche de simplification et d'effectivité de l'action publique**, souhaitée par les différents acteurs des politiques publiques ainsi que les acteurs socio-économiques.

Cette logique de blocs permettrait notamment de **consolider la compétence internationale de la Polynésie française**, pour ce qui concerne son environnement régional. De même, la **compétence « médicaments »** pourrait être rattachée plus largement à la compétence « santé » exercée par la collectivité.

2. Une nécessaire clarification du droit applicable

La difficulté à **connaître précisément le droit applicable** en Polynésie française est réelle.

D'une part, **l'applicabilité de la loi nationale** est une question particulièrement complexe, compte tenu de l'application du **principe de spécialité législative** pour les matières qui relèvent de la compétence de l'État, et de la nécessité d'une mention d'applicabilité expresse qui se concrétise par l'utilisation du « **compteur Lifou** ».

D'autre part, la « **crystallisation** » des **textes nationaux** relevant d'une matière transférée à la Polynésie française à la date de la publication de la loi organique statutaire, le 2 mars 2004, – qui sont donc figés à cette date tant qu'ils n'ont pas été modifiés par les autorités locales – **rend complexe la détermination du droit en vigueur en l'absence de codification**.

Cette codification est d'autant moins évidente que, par exemple, les dispositions relevant du code civil national ne relèvent pas dans leur totalité du droit local. Il importe donc que le Pays mène un **travail global de clarification, par le biais d'une codification, matière par matière, du droit effectivement applicable**.

En outre, sans remettre en cause le principe de la spécialité législative, il convient de **revoir l'exigence du « compteur Lifou »**, qui ne conduirait plus à inscrire dans la loi elle-même la date de la version d'une loi applicable, mais à **permettre que cette mention soit portée, par exemple directement et automatiquement sur les textes applicables par le site Légifrance**.

À plus long terme, doit se poser la question de la pertinence de **l'inversion du système actuel de spécialité législative, en retenant le principe d'une application de plein droit, sans mention expresse, de la norme nationale en Polynésie française, sous réserve d'adaptations et sauf exceptions**. Cette évolution apparaîtrait d'autant plus pertinente que l'essentiel des compétences conservées par l'État en Polynésie française relève du domaine régalien, qui postule par principe une application de ses règles sur l'ensemble du territoire national.

3. L'action de l'État en Polynésie, garante du bon exercice de l'autonomie

a) Mieux adapter l'action de l'État dans l'exercice de ses compétences

Les dépenses de l'État en Polynésie française, pour l'exercice de ses propres compétences, ont atteint **520 M€ en 2023**, en faisant abstraction du poste relatif aux pensions civiles et militaires. Ces sommes permettent à l'État **d'exercer son action dans des conditions satisfaisantes**. Toutefois, certains ajustements peuvent être apportés pour améliorer davantage les conditions d'exercice de ses missions.

(1) Une sécurité quotidienne assurée, malgré le fléau des violences intrafamiliales

La Polynésie française connaît une **délinquance générale relativement faible**, avec une **tendance à la baisse**. Elle se caractérise néanmoins par une très **forte prévalence des**

violences intrafamiliales (VIF), qui représentent plus de la moitié des faits de violences constatés et constituent un **enjeu de politique pénale majeur** dans un territoire qui, en volume, est le deuxième plus concerné de France par ce phénomène, avec 383 mis en cause pour 100 000 habitants.

Il est donc important que **tous les acteurs intéressés à la politique de lutte contre les violences intrafamiliales**, qu'il s'agisse de la prévention, de l'accompagnement ou de la répression, **travaillent de concert de façon structurée**. Cela est d'autant plus essentiel dans une matière où les compétences sont réparties entre les communes, le Pays et l'État.

(2) Endiguer l'inquiétant développement du trafic de stupéfiants

Il est généralement admis qu'**une forte proportion de la population polynésienne est traditionnellement consommatrice de drogue**, notamment de ***pakalolo***, appellation locale du cannabis. Ainsi, plus de 40 % des jeunes polynésiens consommeraient de manière ponctuelle ou régulière ce produit stupéfiant.

La **présence de plus en plus massive de métamphétamine**, connue sous le nom d'« ***ice*** », au cours des dernières années est devenue un véritable **fléau**, aujourd'hui **consommée par plus de 10 000 personnes**, essentiellement concentrées dans les îles de l'archipel de la Société, singulièrement Tahiti. Plus de 30 % des personnes détenues au sein des centres pénitentiaires de Nuutania et de Tatutu le seraient pour trafic d'***ice***.

Le risque est de **voir le « marché » polynésien submergé par cette métamphétamine dans les prochaines années**. La crainte est qu'à l'***ice*** s'ajoute dans un futur proche l'**importation de fentanyl**, opioïde de synthèse très présent sur la côte ouest des Etats-Unis.

Face à l'essor du trafic de stupéfiants, il convient donc **d'adapter les moyens de prévention et de lutte à tous les échelons de l'action publique, notamment en renforçant les capacités d'action du parquet et les moyens opérationnels des forces de sécurité intérieure**.

Dans la lutte contre la consommation et la détention de substances illicites ou pour d'autres délits, notamment routiers, il serait en outre pertinent **de rendre effectif en Polynésie française le mécanisme de l'amende forfaitaire délictuelle avec la mise en place du procès-verbal électronique (PVe)**.

(3) Prendre davantage en compte les spécificités géographiques de la Polynésie française

L'action de l'État en Polynésie française doit prendre en compte les effets induits sur la société par une faible densité de population, de multiples insularités et des distances majeures entre ses territoires, qui les rendent peu accessibles, malgré le maillage aérien et maritime existant. Du fait de ces caractéristiques, **l'accès à la justice – qu'elle soit judiciaire ou administrative – est bien plus long, complexe et coûteux qu'en d'autres endroits du territoire national**.

C'est ce qui justifie que **le taux de l'aide juridictionnelle et les conditions de remboursement des frais fassent l'objet d'une adaptation en Polynésie française pour prendre en compte les contraintes de l'exercice professionnel des avocats**, qui peuvent parfois se trouver dans l'obligation de rester plusieurs jours sur une île en cas d'**audience foraine**, en l'absence de toute liaison quotidienne pour revenir à Papeete.

Par ailleurs, la question de la **durée d'affectation des magistrats en Polynésie** doit être posée. La mission considère nécessaire de **prendre en considération l'étroitesse du ressort juridictionnel, a fortiori** lorsque ce dernier est identique en première instance et en appel, et d'envisager dans cette hypothèse une **règle de mobilité spécifique, applicable aux magistrats du parquet comme aux magistrats du siège**, sans que cela remette en cause le principe constitutionnel d'inamovibilité des juges, puisque celle-ci serait justifiée par des considérations de bonne administration de la justice.

b) Renforcer l'aide technique et opérationnelle de l'État au profit du Pays et des communes

Face aux besoins d'accompagnement des communes et, dans une moindre mesure, du Pays, l'attention de la mission a été attirée sur la pertinence que pourrait avoir **l'intervention du**

Cerema et de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) en soutien technique et opérationnel des projets.

Or, **il n'est à ce jour pas juridiquement permis aux collectivités régies par l'article 74 de la Constitution** – dont la Polynésie française – **d'adhérer au Cerema** pour bénéficier de son expertise dans la conduite de leurs projets, ce qui entrave le recours aux prestations de l'établissement public. Des obstacles juridiques se posent aussi à l'intervention complète de **l'Agence nationale pour la cohésion des territoires (ANCT)** en Polynésie française. Il est donc nécessaire de **modifier la loi pour permettre au Pays et aux communes de bénéficier de l'ensemble des prestations offertes par le Cerema et l'ANCT.**

4. Faire vivre l'attachement de la République à la Polynésie

a) Prendre au sérieux les tentatives d'influences extérieures

Du fait de sa situation géographique, la Polynésie française est aux confins de plusieurs influences proches : celles de l'Amérique, et au premier chef des Etats-Unis, et celles de l'Asie, à commencer par la Chine. Plus éloignée du reste de la France que de ces nations, elle est confrontée aux velléités d'**expansion culturelle ou économique des États du voisinage.**

Néanmoins, plus récemment, certaines puissances étrangères pourtant éloignées géographiquement, entendent véritablement **influer sur la situation politique polynésienne et ses relations avec l'État. Des États**, à commencer par l'**Azerbaïdjan**, semblent chercher à jouer un rôle d'aiguillon pour détacher la Polynésie française de la France. Par le biais du « Groupe d'initiative de Bakou contre le colonialisme français », l'Azerbaïdjan entend ainsi apporter un soutien politique et matériel à la démarche indépendantiste en Polynésie.

L'immixtion d'une puissance étrangère dans les affaires du territoire et dans ses relations avec l'hexagone, déjà identifiée en Nouvelle-Calédonie, **est préoccupante.** Elle doit être prise avec sérieux, et ne doit pas être considérée comme simplement anecdotique pour la Polynésie française. **Il faut donc surveiller les tentatives d'influence ou d'ingérence étrangères qui se développent en vue d'attiser un sentiment anti-français en Polynésie française.**

b) Mieux associer la Polynésie à la stratégie française pour l'indopacifique

Dans son rapport d'information de janvier 2023 sur la stratégie française pour l'indopacifique, la commission des affaires étrangères du Sénat¹ relevait l'insuffisante association des collectivités du Pacifique à la stratégie nationale pour l'Indopacifique.

La mission estime elle aussi nécessaire une **association effective des autorités du Pays tant à la définition qu'à la mise en œuvre de la stratégie indopacifique de la République**, la Polynésie française en étant, compte tenu de l'importance de son territoire maritime et de son insertion régionale, une **pièce-maîtresse de toute action dans l'océan pacifique sud.**

c) Soutenir la Polynésie dans sa volonté de développement endogène et régional

Le rôle de l'État est **d'accompagner la Polynésie dans son développement, tout autant que de maintenir la présence de la République dans le Pacifique**, où elle est en outre le seul État de l'Union européenne présent. Dans ce contexte, **l'État doit accompagner la Polynésie dans les défis et les enjeux de développement qui se présentent à elle**, même si l'autonomie conférée par le statut de la loi organique de 2004 fait du Pays le principal décisionnaire dans ces matières.

¹ Rapport d'information n° 285 (2022-2023), « [La stratégie française pour l'Indopacifique : des ambitions à la réalité](#) », déposé le 25 janvier 2023.

La mission a pu relever **trois enjeux majeurs** au cours de son déplacement :

– le **numérique**. Compte tenu de sa centralité dans le Pacifique, la Polynésie française comporte des atouts réels pour devenir un « *hub numérique* », et en tirer profit pour développer son économie ;

– la **mise en valeur des ressources naturelles** dans le cadre de l'**économie bleue**. La Polynésie bénéficie d'atouts exceptionnels, à l'heure actuelle insuffisamment exploités, pour le développement de son économie ;

– l'**insertion professionnelle des jeunes**. Bien que l'emploi et l'insertion professionnelle relèvent de la compétence du Pays, les rapporteurs soulignent que l'État agit dans ce domaine via, notamment, le dispositif du **régiment du service militaire adapté (RSMA)**.

La mission ne peut qu'inciter l'État à **accompagner la Polynésie dans ces domaines**, et en particulier à veiller, pour le volet insertion professionnelle, à **renforcer la capacité d'accueil des compagnies du RSMA et l'adéquation des formations proposées avec le marché de l'emploi local**.

Partie intégrante de la France, la Polynésie française n'en a pas moins son **centre de gravité politique, économique et culturel au cœur du Pacifique**. Aussi la mission est-elle convaincue de la **nécessité de développer autant que possible la coopération régionale du territoire avec les États voisins**.

L'exécutif de la Polynésie française apparaît parfaitement légitime à représenter le territoire, et partant la France, dans ces échanges, dans le respect des mécanismes prévus par la loi organique statutaire. Et, dans ces relations régionales, tant l'État que le Pays ont tout à gagner à **défendre des positions communément partagées**, rendant ainsi d'autant plus forte la position du territoire dans les échanges et les projets mis en place. Il importe donc de s'assurer de la cohérence et de la complémentarité des actions menées au niveau de l'État et du Pays, et **d'accompagner l'action du Pays au niveau régional, en favorisant une participation de haut niveau de l'État** aux travaux des instances régionales, y compris lorsque le Président de la Polynésie y représente sa collectivité.

Collectivité de la République, la Polynésie française est, de ce fait, également une **collectivité de l'Union européenne**, en tant que Pays et territoire d'outre-mer (PTOM). Si, par nature, l'aide européenne aux PTOM est plus limitée que celle apportée aux régions ultrapériphériques, la **Polynésie doit davantage investir les possibilités offertes, en renforçant sa présence auprès des institutions européennes**.

En définitive, **en soutenant la Polynésie française dans son développement endogène et régional, l'État contribue à faire rayonner les valeurs de la République dans le Pacifique, dans le respect de l'identité propre du *fenua***.

2. L'ORGANISATION INSTITUTIONNELLE DE LA POLYNÉSIE : MIEUX DIFFÉRENCIER DANS LA PROXIMITÉ

A. DES COMMUNES QUI PEINENT À TROUVER LEUR JUSTE PLACE FACE AU PAYS

La Polynésie française compte **48 communes**, créées seulement en 1971 et réparties sur cinq archipels. « *Collectivités territoriales de la République* », elles relèvent directement de l'article 72 de la Constitution et bénéficient à ce titre des **principes constitutionnels de libre administration et de non tutelle** d'une collectivité territoriale sur une autre. Pour autant, contrairement aux autres communes françaises, elles **ne disposent pas de la clause de compétence générale**, mais de **compétences spécifiques, limitativement énumérées**, que leur octroie l'article 43 de la loi organique statutaire de 2004.

Ce même article permet par ailleurs aux communes d'exercer des **compétences complémentaires**, dont la liste a été étendue par la loi organique du 5 juillet 2019, « *dans les conditions prévues par des lois du pays et la réglementation édictée par la Polynésie française* ». À ce jour, néanmoins, et malgré les demandes formulées par plusieurs communes, à commencer par celles des îles Marquises, **seules trois lois du Pays** ont

autorisé l'exercice d'une partie de ces compétences complémentaires sur des questions très limitées.

Parmi les 48 communes de Polynésie française, 30 comprennent des communes associées, formant un total de **98 communes associées** sur l'ensemble du territoire. Toutefois, les dispositions du code général des collectivités territoriales applicables aux communes de Polynésie française ne définissent pas suffisamment les compétences des communes associées de Polynésie française, et le statut du maire délégué manque de précisions.

L'intercommunalité reste peu développée en Polynésie française. Le territoire compte ainsi à ce jour **cinq communautés de communes**, dont trois ont été créées il y a moins de cinq ans. **Six syndicats de communes** peuvent également être dénombrés, ainsi que **deux syndicats mixtes**.

B. CONFORTER LES COMMUNES POLYNÉSIENNES DANS L'EXERCICE DES COMPÉTENCES DE PROXIMITÉ

1. Favoriser les délégations d'exercice des compétences du Pays vers les communes

Au cours des échanges menés par la mission avec les maires, l'existence d'un « **jacobinisme tahitien** » a souvent été déplorée. Dans les archipels ou îles éloignés de Tahiti, **l'exercice par le Pays de ses prérogatives est souvent jugé trop distant** et décidé trop loin des élus et des populations, *a fortiori* compte tenu de la diversité des situations locales.

Dans ce contexte, la mission ne peut qu'encourager le dialogue entre le Pays et les communes, soulignant que la loi organique statutaire de 2004 prévoit **deux mécanismes juridiques de nature à permettre la prise de décisions au plus près des administrés** :

– l'article 48, qui permet au Pays de déléguer aux maires ou aux présidents d'EPCI les compétences pour **prendre les mesures individuelles d'application des lois du Pays** ou de la réglementation édictée par le Pays ;

– l'article 55, qui autorise le Pays, dans les conditions définies par une loi du Pays, à confier, par convention, aux communes ou aux établissements communaux ou de coopération intercommunale la **réalisation d'équipements collectifs** ou la **gestion de services publics** relevant de leurs compétences respectives. La convention doit alors prévoir la participation financière des collectivités concernées.

Toutefois, malgré les demandes formulées par certaines communes, **ces délégations n'ont pas été mises en œuvre à ce jour.**

La mission appelle donc à recourir à ces mécanismes de dévolution dans une **démarche de « petits pas », projet par projet, afin de créer une confiance mutuelle entre les autorités communales et celles du Pays**. Pour ce faire, il est important que les conditions financières liées à la mise en œuvre de ces mesures puissent faire l'objet d'une appréciation raisonnable et non conflictuelle des parties en présence. Dans ce cadre, la mission estime que **l'expertise de la chambre territoriale des comptes dans l'évaluation des coûts pourrait utilement être mobilisée**, au titre d'un « tiers de confiance ».

2. Ajuster la répartition des compétences entre le Pays et les communes

a) Envisager le retour au Pays de certaines compétences que les communes et leurs EPCI ne sont pas en mesure d'exercer

Les communes ne sont, de fait, pas toujours en capacité effective d'exercer les compétences listées par la loi organique, y compris à l'échelon intercommunal. C'est le cas des compétences en matière d'**environnement**.

La situation est particulièrement difficile s'agissant de l'exercice de la compétence « assainissement ». Dans ces conditions, se pose la question **d'un nouveau report de ce délai de mise en œuvre de cette compétence par les communes, voire d'envisager des aménagements particuliers pérennes** - par le recours à des normes techniques spécifiques,

par exemple - **pour les communes d'archipels**, pour lesquelles les infrastructures à mettre en place sont particulièrement lourdes en termes d'ingénierie et donc de coûts.

Des difficultés similaires de mise en œuvre de la compétence en matière de **traitement des déchets** se posent. Alors qu'il s'agit d'une compétence obligatoire des communes, nombreuses sont celles qui peinent à l'assumer dans toute son ampleur, y compris dans le cadre des EPCI qu'elles ont créés.

Cet exercice est d'autant plus complexe dans les communes formées de plusieurs îles, où le coût est mécaniquement fortement renchéri. De plus, dans plusieurs communes, le volume des déchets ne rend pas viable la mise en place d'équipements de traitement effectifs, imposant alors un transfert des déchets hors de la commune. En outre, les communes manquent des moyens financiers et d'ingénierie nécessaires à la mise en place des circuits de traitement et de valorisation efficaces et efficients.

Aussi se pose légitimement la question de la **restitution au Pays de la compétence en matière de traitement des déchets**. La mission estime que la spécificité des communes polynésiennes et la nécessité d'assurer un traitement des déchets de manière efficace tout en maîtrisant les coûts justifient une **redéfinition des compétences actuelles entre les communes et le Pays en vue de conférer à ce dernier la compétence en la matière**.

Enfin, l'ordonnance du 15 février 2006 portant actualisation et adaptation du droit applicable en matière de sécurité civile en Polynésie française a prévu la **création de l'établissement public d'incendie et de secours de Polynésie française**. Pourtant, celui-ci n'a toujours pas vu le jour dix-huit ans après. La mission s'interroge donc sur la **pertinence du modèle retenu en 2006**, qui transposait, avec quelques modifications, la solution « classique » des SDIS à la Polynésie française. Elle estime que **les échanges doivent se poursuivre avec l'État, les communes et le Pays pour déterminer le modèle le plus adapté aux contraintes du territoire**.

b) Reconnaître une possibilité d'intervention de plein droit des communes dans certaines matières relevant actuellement de la compétence du Pays

L'article 43 de la loi organique statutaire permet au Pays, dans le cadre d'une loi du pays, de déterminer les conditions d'intervention des communes ou de leurs EPCI dans un certain nombre de matières. Le Sénat, à l'initiative de Lana Tetuanui, avait **étendu le champ des matières concernées** afin de favoriser l'exercice des compétences au plus près des habitants. Cette extension ne s'est toutefois pas traduite, en pratique, par un accroissement des compétences conférées à celles-ci par le Pays, qui reste à ce jour réticent à mettre en œuvre cette disposition.

Aussi, la mission estime-t-elle que la procédure prévue actuellement par cet article doit être dépassée afin de **reconnaître de plein droit aux communes de Polynésie française l'exercice partagé avec le Pays de certaines compétences**, sans que soit nécessaire l'adoption d'une loi du Pays en ce sens. Il ne s'agirait donc pas d'un transfert complet de compétences, mais d'une **prérogative d'intervention dans certains domaines, dans une logique d'effectivité et de subsidiarité**. Cet exercice pourrait concerner des **compétences de proximité** que plusieurs communes exercent déjà *de facto*, sans base juridique, pour pallier l'absence ou la faiblesse de certaines actions menées localement en la matière par le Pays, en particulier : **la culture et le patrimoine local ; l'artisanat ; l'aide sociale ; la jeunesse et le sport**.

Dans ces matières, **la bonne coordination des interventions justifierait néanmoins la conclusion de conventions entre le Pays et chaque commune ou EPCI concernés**, qui pourra ainsi non seulement clarifier le périmètre des actions exercées mais aussi, le cas échéant, les moyens financiers que le Pays pourrait apporter à la commune ou l'EPCI concerné pour les actions menées. Cette conclusion serait d'autant plus facile que, dans les domaines précités, le Pays ne met souvent pas concrètement en œuvre localement les compétences.

3. Clarifier le statut des communes associées et des maires associés

Compte tenu de la configuration du territoire de certaines communes polynésiennes, qui peuvent comporter plusieurs îles distantes de plusieurs dizaines de kilomètres et parfois accessibles seulement par mer, la création de communes associées *sui generis* a répondu à la volonté d'assurer la présence d'une autorité communale au plus près des populations.

Toutefois, le régime juridique qui leur est applicable est **source de difficultés d'organisation et d'incompréhension pour les administrés**. Face à une situation complexe, la mission estime que la revalorisation de l'échelon communal implique de **redéfinir avec davantage de précision le statut des communes associées**, leurs conditions de fonctionnement et les prérogatives que leurs maires délégués peuvent exercer.

4. Fortifier la fonction publique communale

Donner une attractivité suffisante à la fonction publique communale et conforter les compétences de ses membres est un enjeu essentiel pour permettre aux communes de la Polynésie française d'exercer leurs compétences dans des conditions optimales.

Cette attractivité doit surtout concerner les emplois relevant des catégories A et B, que les communes n'ont souvent pas les moyens suffisants de recruter et de fidéliser, et qui, selon plusieurs maires, peuvent avoir une préférence à exercer dans le cadre de la fonction publique du Pays. C'est en effet grâce à des personnels capables de mener à bien des projets d'investissement importants que les communes pourront se développer et offrir à leurs habitants un niveau de services adéquat.

Aussi le rôle du **centre de gestion et de formation (CGF) de la Polynésie française**, et **l'accompagnement qu'il offre pour développer les compétences** des agents de la fonction publique communale, apparaissent-ils essentiels. La mission salue l'effort entrepris par le CGF pour la formation des agents des communes. **Elle insiste pour poursuivre ces efforts et accompagner encore davantage les communes dans leur recrutement des agents catégorie A et B, et dans la formation professionnelle de l'ensemble de leurs personnels.**

5. Favoriser l'utilisation par les communes, pour leurs projets structurants, des terrains qui sont la propriété du Pays

La question foncière est majeure dans la capacité d'action des communes de la Polynésie.

Le legs de l'histoire a conduit à conférer au Pays – héritier de l'État et préexistant aux communes – un domaine privé extrêmement important, sans que la généralisation des communes en Polynésie française en 1971 ait conduit à des transferts des biens immobiliers du domaine privé du Pays vers les communes elles-mêmes. Par ailleurs, l'État conserve à ce jour de larges emprises qui ne sont aujourd'hui plus mises en valeur.

Il en découle des situations où les **communes sont totalement dépourvues de terrains d'assiette** leur permettant d'exercer librement leurs compétences et de mener des projets structurants. Dans ces conditions, il convient de **favoriser, par la vente ou la mise à disposition à titre gratuit par le Pays et l'État, l'utilisation du foncier par les communes et les communautés de communes pour y établir des équipements publics locaux.**

C. FAVORISER LA DIFFÉRENCIATION PAR L'INTERCOMMUNALITÉ

La diversité géographique et culturelle des différents territoires de la Polynésie française justifie pleinement des mesures de différenciation renforcées dans les statuts juridiques applicables. **L'intercommunalité apparaît comme le vecteur juridique idéal de cette différenciation**, en permettant d'adapter les compétences communautaires aux enjeux et besoins des territoires concernés.

La mission a pu constater, à cet égard, le **volontarisme de certaines communautés de communes pour valoriser leur territoire**, en fonction de leurs particularismes. Elle a notamment pu rencontrer les élus de *Terehēamanu*, sur l'île de Tahiti, qui portent une ambition exigeante et souligne l'intérêt de la création annoncée de la communauté de communes des

Tuamotu-Gambier ouest, qui permettra de mieux traiter les problématiques locales au niveau intercommunal.

Dans ce contexte, **les élus marquisiens** défendent de longue date la reconnaissance de leur éloignement et de leur identité culturelle par un statut juridique *sui generis* au sein de la Polynésie française en proposant de transformer l'archipel et ses six communes en une « *collectivité territoriale à statut particulier faisant partie de la Polynésie française, et placée à un niveau intermédiaire entre le Pays et les communes marquisiennes* », qui prendrait le nom de Communauté d'archipel des îles Marquises (CODAM).

La mission souligne que la **situation des îles Marquises justifie pleinement l'exercice de certaines compétences au plus près de la population, selon un principe de subsidiarité qui gagnerait à être pleinement mis en œuvre en Polynésie française.**

De fait, les Marquisiens sont très en pointe sur des projets majeurs en matière de **préservation de leur environnement** ainsi que de **promotion de leur patrimoine naturel et culturel et doivent disposer d'une capacité d'action effective en la matière.** Compte tenu de l'éloignement, il apparaît également plus que légitime que les questions relatives à l'**artisanat, aux zones de mouillage, à certains aménagements touristiques** ou aux **dennées servies dans les cantines collectives** relèvent des compétences locales, afin de répondre au mieux aux besoins de l'archipel et de sa population.

Pour autant, la **création d'une nouvelle catégorie de collectivité risquerait de complexifier le paysage institutionnel polynésien**, alors même que **l'intercommunalité est un instrument juridique suffisamment malléable pour apporter à l'archipel des Marquises des réponses appropriées et adaptées.**

La mission considère donc **l'EPCI comme la solution institutionnelle la plus adéquate pour renforcer et autonomiser l'action locale en Polynésie.** Il importe donc de **promouvoir l'intercommunalité** auprès des élus locaux, afin de mieux mettre en exergue son intérêt et les opportunités qu'elle peut apporter pour le développement des territoires communaux, notamment en matière d'infrastructures et de services offerts aux populations. Pour autant, si l'architecture juridique actuelle de l'EPCI n'est pas à même de permettre l'exercice de certaines compétences locales, ils estiment que plutôt que de créer une nouvelle forme d'EPCI, il conviendrait de **modifier les compétences susceptibles d'être exercées par les EPCI actuels de la Polynésie française.**



François-Noël Buffet

Président
(nommé membre du
Gouvernement le
21 septembre 2024)

Sénateur
(Les Républicains)
du Rhône



Nadine Bellurot

Rapporteuse

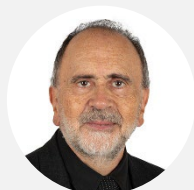
Sénatrice
(rattachée Les
Républicains)
de l'Indre



Jérôme Durain

Rapporteur

Sénateur
(Socialiste,
écologiste et
Républicain)
de la Saône-et-Loire



Guy Benarroche

Rapporteur

Sénateur
(Groupe Écologiste -
Solidarité et Territoires)
des Bouches-du-Rhône

[Commission des lois constitutionnelles,
de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale](#)

Téléphone : 01 42 34 23 37

[Le contrôle en clair](#)

**L'AUTONOMIE, CLEF DU DÉVELOPPEMENT HARMONIEUX DU
TERRITOIRE POLYNÉSIEEN DANS LA RÉPUBLIQUE**

Proposition n° 1 : Engager une réflexion pour affiner la répartition des compétences entre l'État et le Pays dans une logique de blocs de compétences.

Proposition n° 2 : Améliorer l'accessibilité du droit applicable en Polynésie française par un travail de codification et par une évolution de la technique dite du « compteur Lifou ».

Proposition n° 3 : Engager une réflexion sur la fin du régime de spécialité en Polynésie française, pour retenir le principe d'une application de plein droit, sans mention expresse, de la norme nationale sur le territoire polynésien, avec deux tempéraments :

- l'adaptation toujours possible de la norme à la situation de la Polynésie française, pour prendre en compte ses spécificités ;
- la possibilité d'exclure expressément l'application de la norme nationale sur le territoire polynésien.

Proposition n° 4 : Intensifier la structuration de la coopération des différents acteurs chargés de la lutte contre les violences intrafamiliales.

Proposition n° 5 : Face à l'essor du trafic de stupéfiants, adapter les moyens de prévention et de lutte à tous les échelons de l'action publique, notamment en renforçant les capacités d'action du parquet et les moyens opérationnels, y compris d'interception en mer, des forces de sécurité intérieure.

Proposition n° 6 : Rendre effectifs en Polynésie française le mécanisme de l'amende forfaitaire délictuelle et la mise en place du procès-verbal électronique (PVe).

Proposition n° 7 : Adapter le taux de l'aide juridictionnelle et le montant des remboursements de frais des avocats aux contraintes spécifiques liées à l'organisation judiciaire en Polynésie française.

Proposition n° 8 : Instituer des règles de mobilité spécifiques pour les magistrats du siège et du parquet exerçant dans des ressorts juridictionnels très étroits, comme en Polynésie française, en limitant l'exercice de leurs fonctions sur place à cinq années.

Proposition n° 9 : Permettre au Pays et aux communes de bénéficier de l'ensemble des prestations offertes par le Cerema et l'Agence nationale pour la cohésion des territoires (ANCT).

Proposition n° 10 : Surveiller les tentatives d'influence ou d'ingérence étrangères qui se développent en vue d'attiser un sentiment anti-français en Polynésie française.

Proposition n° 11 : Associer de manière effective les autorités de la Polynésie française à la définition ainsi qu'à la mise en œuvre de la stratégie indopacifique de la République.

Proposition n° 12 : Poursuivre le développement de la capacité d'accueil du régiment du service militaire adapté (RSMA) en Polynésie française et l'adéquation des formations proposées au regard des besoins locaux.

Proposition n° 13 : S'assurer de la cohérence et de la complémentarité des actions menées par l'État et le Pays en matière de relations internationales, et accompagner l'action du Pays en favorisant une participation de haut niveau de l'État aux travaux des instances régionales.

L'ORGANISATION INSTITUTIONNELLE DE LA POLYNÉSIE : MIEUX DIFFÉRENCIER DANS LA PROXIMITÉ

Proposition n° 14 : Pour exercer une action locale au plus près des Polynésiens, mettre en œuvre, dans une démarche pragmatique, les lois du Pays du 3 mars 2023 permettant la délégation de compétences ou la réalisation de projets aux communes et intercommunalités, en mobilisant l'expertise de la chambre territoriale des comptes pour l'évaluation des coûts induits.

Proposition n° 15 : Face à l'impossibilité matérielle dans laquelle sont placées les communes de Polynésie en matière de distribution d'eau potable et d'assainissement, envisager un nouveau report de la date de l'obligation de fournir ces services, voire des aménagements particuliers pérennes pour les communes d'archipels.

Proposition n° 16 : Rétrocéder la compétence en matière de traitement des déchets des communes au Pays.

Proposition n° 17 : Dans le cadre du comité polynésien de sécurité civile, poursuivre les échanges pour s'assurer que le modèle d'un établissement public d'incendie et de secours de Polynésie française, décidé en 2006, est adapté aux besoins du territoire.

Proposition n° 18 : Pour pallier l'absence ou l'insuffisance de certaines actions menées localement par le Pays, reconnaître aux communes de Polynésie française, sans que soit nécessaire l'adoption d'une loi du Pays en ce sens, une compétence partagée avec le Pays, en particulier en matière de culture et de patrimoine local, d'artisanat, d'aide sociale, de jeunesse et de sport.

Proposition n° 19 : Redéfinir le statut juridique des communes associées, leurs conditions de fonctionnement et les prérogatives que leurs maires délégués peuvent exercer.

Proposition n° 20 : Accompagner encore davantage les communes dans leur recrutement des agents de catégorie A et B, et dans la formation professionnelle de l'ensemble de leurs personnels.

Proposition n° 21 : Favoriser, par la vente ou la mise à disposition à titre gratuit par le Pays et l'Etat, l'utilisation du foncier par les communes et les communautés de communes pour y établir des équipements publics locaux.

Proposition n° 22 : Utiliser davantage l'intercommunalité pour mieux différencier l'exercice de l'action locale en Polynésie française, le cas échéant en complétant les compétences qu'elles sont susceptibles d'exercer.