

L'administration des Terres australes et antarctiques françaises

PRESENTATION

Dans le rapport public de 1996, la Cour avait, par l'exemple de la fâcheuse construction d'une piste aéroportuaire en Terre Adélie, montré comment les représentants de l'Etat dans ces territoires lointains avaient pu prendre des décisions dommageables pour les finances publiques.

Les investigations récentes de la Cour ont porté sur l'ensemble des aspects de la gestion du "territoire" des Terres australes et antarctiques françaises depuis une dizaine d'années. Elles ont conduit à constater que, cinquante ans après sa création, ce territoire qui reste régi par les textes statutaires d'origine désormais mal adaptés à son activité réelle n'a pas d'objet clairement défini. Elles ont également permis de relever que l'exercice par le Territoire de sa mission logistique a conduit à de nombreux et coûteux dérapages. Il est enfin apparu que depuis sa délocalisation à la Réunion, dans un contexte où l'évolution de ses ressources propres apparaît de plus en plus incertaine, l'augmentation des dépenses de personnel et le lancement d'un ambitieux plan de rénovation des bases australes font peser un risque sérieux sur l'équilibre financier du Territoire.

I - Un organisme à la vocation mal définie

A - Un cadre statutaire inadapté

1 - Une compétence générale dans les textes, spécialisée dans les faits

En 1955, le législateur détacha de Madagascar les deux archipels de Kerguelen et de Crozet ainsi que les îles d'Amsterdam et de Saint-Paul, territoires d'une superficie totale de 7 829 km² (soit celle du département de Pyrénées-Atlantiques) afin d'en faire un territoire d'outre-mer doté de l'autonomie administrative et financière, les terres australes et antarctiques françaises (TAAF). Les terres australes permettent à la France de disposer d'une zone économique exclusive¹²⁹ (ZEE) de 1,73 million de kilomètres carrés, soit près de 5 fois la zone exclusive de métropole et un espace maritime plus grand que la moitié de la mer Méditerranée. A ces trois districts austraux s'ajoutait un quatrième, la Terre Adélie, partie de l'Antarctique revendiquée par la France depuis l'arrivée sur le continent blanc des expéditions polaires françaises de Paul-Émile Victor en 1947¹³⁰.

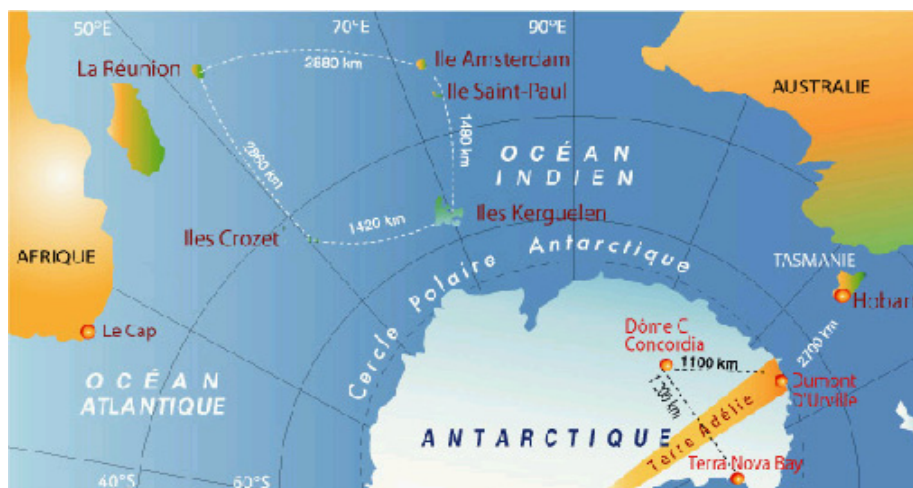
A l'instar des autres collectivités d'outre-mer, les textes statutaires n'ont pas doté les TAAF de compétences limitatives. Néanmoins, parce que ces contrées lointaines sont dépourvues de population permanente, leur statut ne s'apparente pas totalement à celui d'une collectivité territoriale, puisque les TAAF sont administrées par un administrateur supérieur simplement assisté par un conseil consultatif. Depuis la réforme constitutionnelle du 28 mars 2003, les TAAF sont considérées comme une collectivité à statut particulier, au même titre que les collectivités régies par le nouvel article 74 (Polynésie française, Wallis et Futuna), dont le statut est déterminé par la loi¹³¹.

129) La zone économique exclusive s'étend au-delà des eaux territoriales (12 milles marins) jusqu'à la limite de 200 milles marins (Convention de la Jamaïque de 1982).

130) La Terre Adélie a quant à elle une superficie de 432.000 km².

131) Quatrième alinéa de l'article 72-3 de la Constitution : « La loi détermine le régime législatif et l'organisation particulière des Terres australes et antarctiques françaises. »

Les quatre districts du territoire des Terres australes et antarctiques françaises



Source : Ministère de l'outre-mer

Ce statut *sui generis* permet de faire prévaloir une logique de souveraineté de la France sur les territoires austraux et, dans une certaine mesure, antarctiques. Aux termes du décret de 1956, l'administrateur supérieur est le dépositaire des pouvoirs de la République sur le Territoire¹³², il y représente seul le gouvernement devant lequel il est responsable.

Mais en réalité, en raison des difficultés que pose le séjour de populations dans ces contrées, l'essentiel des activités du Territoire consiste à permettre l'hivernage dans les districts austraux (Kerguelen, Crozet, Amsterdam) d'une population constituée essentiellement de scientifiques. Ce sont donc les services de logistique qui concentrent l'essentiel des missions du Territoire. Ainsi, les agents des TAAF présents dans les districts sont, aux côtés des personnels militaires mis à disposition par le ministère de la défense et chargés des services logistiques et des télécommunications, pour la plupart d'entre eux, des contractuels et des volontaires à l'aide technique qui assurent des fonctions de cuisiniers, boulangers, maçons, frigoristes, mécaniciens, menuisiers, bergers. Il faut également ajouter les contrôleurs de pêche et les guides accompagnateurs de touristes. Les personnels dont la présence sur ces territoires est rendue possible par les activités du Territoire travaillent, quant à eux, pour divers organismes : l'Institut Paul-Émile Victor (IPEV) et, de manière plus limitée, Météo France, le Centre national d'études spatiales et le Commissariat à l'énergie atomique.

132) Dans ce texte, l'expression « le Territoire » désigne les TAAF.

Sur le plan budgétaire, la part des dépenses de logistique est prépondérante, constituées notamment des charges d'affrètement des navires de desserte, d'alimentation, d'habillement et d'approvisionnement qui représentent près de 70 % des dépenses de fonctionnement en 2004, alors que les dépenses de personnel à la charge du Territoire ne constituent que 11,6 % du budget de fonctionnement. Au regard de la fonction logistique, le coût des autres missions des TAAF (gestion des autorisations de pêche ou du « pavillon Kerguelen », lutte contre la pêche illicite, participation aux instances internationales de protection de l'environnement¹³³, activités du service postal), reste modeste.

Ainsi, les TAAF forment une collectivité atypique caractérisée par le paradoxe d'attributions sans limitation explicite (loi de 1955) et de missions se réduisant essentiellement à la prestation de services logistiques au profit de la recherche sub-antarctique, étant entendu que l'exploitation de ces territoires à des fins scientifiques est le meilleur garant de la souveraineté de la France sous ces latitudes.

2 - La nécessité d'une adaptation du statut

La Cour avait déjà relevé en 1996 la nécessité de réformer un statut devenu désuet et inadapté à l'activité réelle du Territoire. Cette critique est toujours d'actualité. De fait, l'inadaptation du texte statutaire actuel pose plusieurs problèmes.

Avant tout, le statut ne définit pas les missions des TAAF, alors même que, dans les faits, la compétence du Territoire n'est pas générale. Cela empêche toute clarification dans la répartition des missions entre le Territoire et l'Institut Paul Emile Victor (IPEV), l'autre acteur public présent dans les districts austraux et antarctique. Pourtant, le transfert, en 1992, des missions de recherche à un groupement d'intérêt public créé la même année, l'IFRTP (Institut français pour la recherche et la technologie polaires) devenu IPEV en 2002, allait dans le sens d'une logique fonctionnelle de répartition des compétences dans les districts austraux : les activités scientifiques à l'Institut, les activités logistiques au Territoire.

Il apparaît également que le statut de collectivité territoriale bénéficiant du principe de spécialité législative entraîne de nombreuses situations de vide juridique. En effet, seul un nombre très restreint de textes législatifs ou réglementaires sont applicables au Territoire, faute, en général, de la mention portant extension de leur applicabilité au dit

133) Notamment dans le cadre de la convention sur la conservation de la faune et de la flore marines de l'Antarctique (CCAMLR) ou convention de Canberra.

territoire. L'administrateur supérieur se trouve ainsi dans l'obligation de prendre des arrêtés sur des sujets aussi différents que l'adaptation du code du travail aux contractuels embauchés par le Territoire, le droit des étrangers, le droit des explosifs, le droit de l'environnement. Dans de nombreux domaines (droit des marchés publics, droit comptable et financier), c'est l'incertitude juridique qui prévaut, la question des conditions d'application des lois de la République n'ayant pas reçu de réponse adéquate.

3 - Des errements comptables

La non-application des règles de la comptabilité publique dans les districts austraux a conduit à la mise en place de deux systèmes de perception de recettes, en dehors de tout cadre légal, par le biais de coopératives et de gérances postales.

Jusqu'en 2001, les coopératives des districts passaient directement des ordres d'achats afin de se procurer tous types de matériels (alimentation et habillement essentiellement) nécessaires à l'hivernage. Les recettes étaient encaissées par ces mêmes coopératives, dans le cadre d'une comptabilité extra-budgétaire. Les sommes en jeu sont d'un montant significatif : pour la seule coopérative de Kerguelen, c'est près de 1 M€ qui ont été encaissés entre 1994 et 2001.

Aucun contrôle ni suivi par le comptable ou par le siège du Territoire n'était véritablement organisé puisque l'encaissement de recettes par les coopératives s'effectuait en l'absence de régie. De plus, le caractère extra-budgétaire des dépenses et des recettes des coopératives a favorisé l'absence de suivi de leur gestion, ce qui explique le caractère très erratique et très inégal des résultats annuels d'une coopérative à l'autre. En 2001, la création de sous-régies de recettes dans les quatre districts a permis de régulariser la situation. A compter de 2003, les opérations relatives aux coopératives figurent au budget de fonctionnement du Territoire. Néanmoins, le contrôle du régisseur de recettes du Territoire et à plus forte raison celui du comptable du Territoire sur les sous-régies des districts et du Marion Dufresne restent encore très insuffisants.

S'agissant des recettes des postes et télécommunications, ce n'est que très récemment que le système a été régularisé. Les recettes philatéliques et dans une moindre mesure les recettes provenant de la vente de télécartes ont traditionnellement représenté une part significative des ressources du Territoire (entre 4 % et 8,5 % des recettes de fonctionnement entre 1999 et 2004). Jusqu'à la fin de l'année 2000, le Territoire a perçu des recettes d'un montant substantiel pour le compte

des gérances postales (10,2 M€ au total entre 1994 et 2000) sans qu'aucune régie de recettes n'ait été préalablement créée. La Cour a ainsi pu constater l'absence totale d'inventaires des stocks de timbres, ce qui interdisait de suivre l'évolution des valeurs détenues dans les gérances postales ou dans la « boutique » du Marion Dufresne, ou l'absence quasi totale de pièces justificatives à l'appui de titres de recettes. Ce n'est qu'après la délocalisation du siège du Territoire à la Réunion qu'une régie de recettes a été instituée auprès du siège du territoire des TAAF.

Malgré cette amélioration, la Cour a constaté que les pièces justificatives produites à l'appui des titres de recettes continuent de se limiter à des listes de chèques ou des photocopies d'ordres de virements de la Poste. Aucun inventaire des stocks de timbres et télécartes ne semble être tenu, de même qu'aucun registre des ventes, ni en métropole, ni au siège, ni dans les districts. Le système de vente de timbres et télécartes continue donc d'être particulièrement peu transparent.

B - Une répartition peu claire des missions entre le Territoire et l'Institut polaire Paul-Émile Victor

Aux termes de la convention de 1992 passée entre l'IFRTP et les TAAF et remplacée par une nouvelle convention en avril 2003, les TAAF étaient chargées des transports de personnels et d'équipements, des approvisionnements, des moyens en énergie, de l'infrastructure immobilière, des équipements mobiliers, de l'hébergement et de la restauration, des transmissions, ainsi que de l'entretien des biens meubles et immeubles fournis à l'Institut. L'IFRTP, de son côté, assurait la sélection et la mise en oeuvre des programmes scientifiques et technologiques, organisait les expéditions et gérait l'utilisation des infrastructures et équipements scientifiques.

De surcroît, l'IFRTP assurait, outre la logistique de la Terre Adélie, un certain nombre de missions de nature logistique dans les districts austraux, héritées des activités des expéditions polaires françaises de Paul-Émile Victor : entretien de bâtiments, acheminement d'équipements scientifiques, logistique des sites isolés (hors base). Enfin, l'IFRTP utilisait La Curieuse aux Kerguelen pour l'acheminement de différents personnels et matériels sur les sites isolés.

En contrepartie de cette prise en charge d'une partie de la logistique par l'Institut, les TAAF ont versé jusqu'en 2000 une contribution à l'IFRTP, sans qu'un texte n'ait précisé les conditions de ce concours et sans que l'Institut ne produise de compte-rendu de son utilisation. Alors que le Territoire n'a cessé de revendiquer l'intégralité des attributions logistiques dans les districts, la convention de 2003 n'a

pas mis un terme à cette situation confuse, à l'origine d'un doublon entre la chaîne logistique des TAAF et celles de l'Institut.

Pour sa part, depuis l'installation du siège des TAAF à la Réunion en 2000, le Territoire a accru ses interventions dans des domaines de recherche scientifique, notamment en matière de protection de l'environnement.

Il est dommageable que le conflit de compétences entre l'IPEV et les TAAF ait ainsi perduré. Une réunion interministérielle tenue en octobre 2003 a permis au ministère de l'outre-mer de faire valoir que la gestion de la base-vie Dumont d'Urville en Terre Adélie ainsi que les activités logistiques menées par l'Institut dans les districts austraux devraient être confiées au Territoire. Le cabinet du Premier ministre a invité, sans effets jusqu'à ce jour, le territoire et l'Institut à supprimer les doublons et à adapter la nouvelle convention afin d'améliorer l'efficacité de la gestion de ces territoires.

C - Le cas particulier de la Terre Adélie

Aux termes des dispositions législatives et réglementaires de 1955 et 1956, la Terre Adélie est partie intégrante des TAAF ; l'administrateur supérieur du Territoire y représente le gouvernement comme dans les autres districts et y dispose des mêmes attributions, notamment en matière d'ordre public. Il est rappelé que le Traité de Washington du 1^{er} décembre 1959 sur l'Antarctique, reconduit pour 50 ans le 4 octobre 1991, gèle les revendications territoriales des différents Etats actifs en Antarctique au moment de sa signature mais ne constitue pas une renonciation par la France à l'exercice de sa souveraineté sur ce territoire¹³⁴.

Pourtant, là encore, la réalité n'est pas conforme aux textes statutaires. Ainsi, depuis 1947, l'administration et la gestion de l'ensemble des opérations logistiques de ravitaillement et d'entretien de la base Dumont d'Urville ont été confiées à une association, « Les expéditions polaires françaises ». En 1992 ces missions ont été déléguées par les TAAF à l'IFRTP, délégation qui a été maintenue en 2003 à l'IPEV en qualité d'opérateur. Ainsi, en réalité, les responsabilités de souveraineté sur l'Antarctique sont elles exercées, au nom de l'Etat, conjointement par les TAAF, collectivité territoriale, et par délégation par l'IPEV, organisme doté du statut de groupement d'intérêt public.

134) Article 4 : « aucune disposition du présent traité ne peut être interprétée comme constituant de la part d'aucune des parties contractantes une renonciation à ses droits de souveraineté territoriale ».

Cet état de fait appelle deux observations qui permettent de conclure, là encore, à l'inadaptation des textes statutaires.

D'une part, c'est par le biais d'une simple convention entre un GIP et les TAAF, c'est-à-dire de manière particulièrement précaire, que le problème de la particularité de l'Antarctique est traité. Dans les textes statutaires, aucune disposition particulière ne concerne la Terre Adélie et la délégation de compétences dont bénéficie l'IPEV n'est pas évoquée.

D'autre part, dans les faits, le district de Terre Adélie est administré quasi-exclusivement par l'IPEV, ce qui est contraire aux dispositions statutaires. Les attributions du Territoire se limitent à la désignation du chef de district (mais le poste budgétaire a été supprimé et les fonctions sont assurées actuellement par le médecin ou le chef météo), du gérant postal et du médecin, après consultation du directeur de l'Institut, ainsi qu'au co-affrètement du navire de desserte l'Astrolabe.

II - L'exercice problématique des activités logistiques

A - L'utilisation partagée du navire de desserte des terres australes

Pour ravitailler les trois districts austraux (Kerguelen, Crozet et Amsterdam) et acheminer les différents personnels sur site, les TAAF affrètent un navire de desserte, le Marion Dufresne II. Ce navire présente la particularité d'avoir à la fois les capacités d'un petit paquebot (possibilité de transporter 110 personnes), d'un cargo (pour le transport de 4000 tonnes de marchandises), d'un pétrolier et d'un porte-hélicoptères. Conçu également pour la recherche, c'est un navire océanographique très sophistiqué qui permet notamment d'effectuer les carottages parmi les plus profonds du monde et qui dispose d'un sondeur multi-faisceaux permettant de mesurer les caractéristiques des fonds marins. Il est ainsi utilisé une partie de l'année par l'IPEV pour effectuer des campagnes océanographiques.

Malgré cette double utilisation, le système d'exploitation du Marion Dufresne II se caractérise par l'existence d'un armateur unique, la CMA-CGM, et également d'un affrèteur unique, les TAAF, qui « sous-affrètent » le navire à l'IPEV.

1 - Les relations entre l'affrèteur et l'armateur

Aux termes de la convention d'affrètement du 16 mars 1993 signée entre les TAAF et la CMA-CGM, le GIE MD 2¹³⁵, propriétaire du navire, a donné en location pour une durée de 20 ans le navire à l'armateur. Ce dernier est chargé de la maintenance et de l'équipage du navire (environ une cinquantaine de personnes). Lors des opérations logistiques, un représentant du Territoire est chargé de la gestion des marchandises embarquées, de l'établissement des manifestes de chargement, des listes de passagers.

Jusqu'à la nouvelle convention signée entre les TAAF et l'IPEV en 2003, les TAAF, unique affrèteur, payaient l'intégralité des frais correspondant à l'affrètement du *Marion Dufresne* (loyer fixe et charges variables). Le loyer couvre essentiellement les frais d'équipage et de nourriture, les frais d'assurance et les frais d'entretien du navire acquittés par l'armateur ainsi que le remboursement de l'emprunt de 33 M€ contracté lors de la construction du navire. Quant aux charges variables, elles correspondent aux frais de port, de radiocommunication et de soutes (carburants, combustibles).

Depuis 1999, le montant annuel des charges d'affrètement payées par le Territoire a évolué entre 10 et 12 M€, soit un coût journalier variant de 28 000 à 35 000 euros.

2 - La relation entre les deux utilisateurs du navire

Sur le fondement de la convention du 27 février 1992 entre les TAAF et l'IFRTP, le navire de desserte des districts austraux est mis à la disposition de l'IFRTP par les TAAF à raison de 135 jours par an, à charge pour l'IFRTP de reverser au Territoire une partie des sommes acquittées pour l'affrètement du navire. Un système de refacturation complexe à l'IFRTP s'est donc mis en place sur une base juridique particulièrement ténue. L'article 28 de la convention prévoyait en effet que « les diverses prestations que le Territoire des TAAF assure à

135) Le groupement d'intérêt économique Marion Dufresne 2 dont 99,98 % des parts sont détenues par les TAAF, et 0,01 % par la CMA-CGM, est propriétaire du navire.

l'Institut dans le cadre de la présente convention sont facturées : [...] d/ pour l'utilisation du navire de relève au titre des campagnes océanographiques : sur la base d'un prix forfaitaire d'affrètement et d'armement correspondant au quota annuel d'utilisation (135 jours). Ce prix est fixé annuellement d'un commun accord. Les coûts d'armement complémentaire et d'exploitation sont également à la charge de l'Institut. ». Aucune autre précision ne figurait dans la convention.

B - De nombreux dérapages financiers coûteux pour le Territoire

1 - Les surcoûts liés au caractère surdimensionné et au double usage du Marion Dufresne II

La Cour avait déjà souligné en 1996 le caractère surdimensionné du navire au regard des besoins des TAAF. Le surcoût de fonctionnement occasionné par le recours au Marion Dufresne II dont la capacité était supérieure de 35 % au navire précédent, évalué alors à 1,8 M€ a été financé à hauteur de 0,6 M€ par l'IFRTP et 1,2 M€ par le Territoire, sans que la subvention versée par le secrétariat d'Etat à l'outre-mer n'ait été accrue.

Son caractère surdimensionné - notamment pour les rotations d'hiver¹³⁶ - explique que le coût journalier du Marion Dufresne II soit beaucoup plus élevé que celui des navires comparables. C'est ce qui avait été constaté dès le 11 juin 1998 dans une note rédigée par l'administrateur supérieur et qui comparait le coût journalier du Marion Dufresne II en 1996 à celui des navires affrétés par l'IFREMER. Ainsi, il apparaissait que tandis que le coût journalier du Marion Dufresne II pouvait être évalué à 26 677 € selon une estimation basse, les autres navires affrétés par l'IFREMER avaient un coût journalier allant de 7012 € (Le Nadir) à 12 805 € (L'Atalante). Les dimensions du Marion Dufresne II¹³⁷, il est vrai, étaient bien supérieures à celle des autres navires.

L'hypothèse d'un navire de substitution strictement adapté aux seuls besoins des TAAF avait d'ailleurs été avancée dès cette époque. Le secrétariat d'Etat à l'outre-mer proposait en juin 1998 de limiter l'utilisation du Marion Dufresne II à une seule rotation d'été « lourde »,

136) L'hiver austral correspond à l'été dans l'hémisphère Nord.

137) 120 m de long, 10 380 tonnes, 110 passagers.

de consacrer le reste de l'année aux campagnes océanographiques et d'avoir recours à de petits cargos affrétés pour les autres rotations logistiques des TAAF. Le Territoire proposait également de recourir à un navire de substitution pour les rotations « légères ». Ce qui fut fait, à une seule occasion, il est vrai. C'est en effet un navire de substitution, le Polarbird, doté d'une capacité de transport de 94 passagers, qui a mené la campagne d'hiver de 1999. Le coût pour le Territoire de la location de ce navire a été de 0,4 M€ pour 24 jours, soit un coût journalier de 18 420 €, bien inférieur au coût journalier du Marion Dufresne II. La nouvelle convention du 28 avril 2003 a, quant à elle, prévu que le Territoire pourrait avoir recours à un navire de substitution pour la campagne d'hiver. C'est pourtant bien le Marion Dufresne II qui effectue à nouveau, chaque année depuis 1999, les rotations d'hiver.

Par ailleurs, outre son caractère surdimensionné, c'est le double usage du navire de desserte des TAAF (à la fois logistique et scientifique) qui entraîne de nombreux surcoûts. Depuis sa mise à la mer, une partie des capacités du navire est toujours restée inutilisée pendant les rotations logistiques : des cabines et des cales pendant les rotations « légères » de l'hiver austral et, surtout, la totalité des équipements scientifiques pendant toutes les rotations de cette période. L'Institut, pour sa part, n'a jamais exploité les capacités hôtelières du navire.

La sous-utilisation scientifique d'un navire de recherches océanographiques aussi sophistiqué a été surtout flagrante entre 1992 et 2000. Sous l'empire de la convention de 1992, le navire n'était mis à disposition de l'IFRTP que 135 jours par an. A l'issue d'une réunion interministérielle en décembre 1999, un arbitrage du Premier ministre a permis de faire passer le nombre de jours de mise à disposition de 135 à 245, le quota dévolu au Territoire passant de 230 à 120 jours. Le surcoût de 2,7 M€ occasionné par cette décision pour l'Institut a été compensé à hauteur de 2 M€ par un transfert de crédits du secrétariat d'Etat à l'outre-mer vers le ministère de la recherche et par une réduction d'autant de la subvention versée par l'Etat au Territoire. Les charges supplémentaires ont été supportées par l'Institut. Ainsi, la subvention versée aux TAAF par le secrétariat d'Etat à l'outre-mer a diminué de 0,8 M€ en 2000 et 2001. A l'issue d'un nouvel arbitrage rendu en mai 2001, il a cependant été décidé que les TAAF resteraient l'unique affréteur du Marion Dufresne II.

2 - Des opérations coûteuses ou à l'utilité contestable

Pour tenter de contourner le double problème de la sous-utilisation scientifique et du surdimensionnement, le Territoire et l'Institut ont mené divers types d'opérations qui visaient à utiliser au mieux les capacités du navire. Mais, en raison tant de la complexité du système d'affrètement que des relations difficiles entre les deux organismes, ces opérations ont souvent abouti à des conflits et à des dérapages qui se sont avérés coûteux pour le Territoire. Cette volonté a en outre conduit le Territoire à mener des opérations qui ne s'inscrivaient pas du tout dans le cadre de la mission confiée au Marion Dufresne II.

Ainsi, en 1999, dans le cadre d'une opération dite « interpole », aux termes d'une convention signée entre l'IFRTP et les TAAF, la mise à disposition de l'IFRTP du navire pendant 49 jours supplémentaires devait être facturée 1,2 M€ à l'Institut. Celui-ci n'a finalement versé que 0,9 M€ en raison d'un report du début de la mission et d'une utilisation supplémentaire du navire de seulement 37 jours. En réalité, le Territoire a entièrement supporté la charge du « mouillage d'attente » consécutif à la décision imprévue de l'Institut.

En 2000, les versements de l'IFRTP aux TAAF n'ont pas augmenté alors même que le nombre de jours d'utilisation par l'Institut du navire était passé de 134 à 245, suite à l'arbitrage interministériel de 1999. Le montant de ces versements est même paradoxalement passé de 5,9 M€ en 1999 à 4,9 M€ en 2000. Pourtant, dans le même temps, la subvention de l'Etat au Territoire était diminuée de 0,8 M€ en application de l'arbitrage précité. Alors que la décision prise par le Premier Ministre visait à alléger les charges d'affrètement pesant sur les TAAF en échange d'une diminution de la subvention de l'Etat, c'est bien le Territoire et non l'Institut qui a dû supporter financièrement les conséquences du changement intervenu en 2000 dans la répartition des jours d'utilisation.

Enfin dans le cadre, l'opération dite « croisière du Millénaire » menée entre le 24 janvier 1999 et le 10 janvier 2000 à Kerguelen, Saint-Paul et Amsterdam pour le passage à l'an 2000, le Territoire a affrété le navire à des fins qui n'étaient ni logistiques (très peu d'opérations logistiques ont eu lieu à cette occasion, les quatre rotations annuelles ayant déjà eu lieu), ni scientifiques. Si l'opération était conçue dans un premier temps pour être à visée commerciale, seuls 4 passagers (sur 38) ont finalement acquitté le prix de leur voyage. La plupart des passagers étaient des personnes proches du Territoire, invitées pour la grande majorité d'entre elles. Ceci contrevient aux règles qui encadrent l'utilisation du navire (arrêté interministériel du 22 février 1993 et

convention d'affrètement) dont il ressort que toute utilisation non-scientifique et non-logistique du navire doit se faire à des fins commerciales et seulement à titre subsidiaire (par exemple : par l'embarquement de touristes payants à l'occasion d'une rotation logistique). Le coût direct de cette opération pour le Territoire peut être estimé à 503 000 €³⁸ auxquels s'ajoute une perte de recettes de près de 200 000 € représentée par la gratuité de la croisière pour 34 passagers.

C - La solution inachevée de 2003

La convention signée le 28 avril 2003 entre l'IPEV et les TAAF a cherché à résoudre les problèmes posés par le système d'affrètement du *Marion Dufresne II*. Les nouvelles stipulations règlent le problème de la sous-utilisation scientifique du navire en avalisant la décision prise lors de la réunion interministérielle de décembre 1999 sur la répartition des jours d'utilisation. Elles ne résolvent en revanche que de manière partielle le problème de la coexistence de deux utilisateurs dans un régime d'affrètement unique. En effet, s'il se voit désormais facturer directement par l'armateur les charges variables dont il est redevable, ce qui constitue une amélioration, l'Institut devra continuer à verser aux TAAF, par avances trimestrielles, les charges de loyer correspondant à ses jours d'utilisation. La convention prévoit ainsi une mise à disposition de l'IPEV du navire par les TAAF dans des conditions fixées par un contrat de sous-affrètement. Elle stipule que le loyer d'affrètement restera facturé aux TAAF par la CMA-CGM, armateur du navire, à charge pour l'IPEV de reverser au Territoire les frais correspondant à une utilisation de 217 jours sur un total de 337 jours utiles.

Cette solution présente l'inconvénient de ne pas supprimer les risques de conflits et de divergences d'interprétation de la convention en cas de dépassement des quotas par l'un ou l'autre des utilisateurs du navire. Un système de paiement direct par l'Institut de l'ensemble des charges fixes et variables à l'armateur et aux deux banques (pour la partie financière du loyer), sur la base du nombre réel de jours d'utilisation serait, à l'évidence, de nature à réduire les risques de désaccords.

138) Il s'agit des frais correspondant à 17 jours de loyer du *Marion Dufresne II* et à 17 jours de charges variables, ainsi qu'aux dépenses d'affrètement de l'hélicoptère, déduction faite des recettes encaissées suite au paiement de leurs billets par quatre passagers.

III - Une situation financière de plus en plus compromise

A - Des ressources propres à l'avenir incertain

En 2004, le budget de fonctionnement des TAAF était de 20,6 M€ et le budget d'investissement de 4,3 M€. Au sein des ressources de fonctionnement du Territoire, la part de la subvention de l'Etat n'a cessé de chuter depuis 10 ans. Les ressources propres qui ne représentaient que 46,7 % des ressources de fonctionnement des TAAF en 1994 ont ainsi représenté 78,8 % des recettes de fonctionnement en 2004. Il apparaît que l'évolution de la plupart des recettes qui permettent désormais au Territoire de se financer est imprévisible et que leur pérennité est incertaine.

1 - Les recettes fiscales, ressource en forte diminution

Les recettes fiscales comprennent à la fois les recettes provenant de l'impôt sur les revenus perçus dans les TAAF par le Territoire au taux unique de 9 %, et les « taxes diverses » (immatriculations de navire et taxes de mouillage). L'impôt direct représente une part de plus en plus négligeable des recettes du Territoire en raison du raccourcissement de la durée moyenne du séjour dans les districts.

Les recettes provenant des immatriculations sous « pavillon Kerguelen »¹³⁹ sont, quant à elles, loin d'être négligeables, avec des montants qui oscillent autour de 0,8 M€ ces dernières années. Or ce système est en passe d'être supprimé pour les navires de commerce. En effet, la loi du 3 mai 2005 relative à la création du registre international français (RIF) dispose qu'à l'issue d'un délai de deux ans après sa publication, seuls les navires de plaisance et de pêche pourront conserver une immatriculation au registre Kerguelen. La perte de recettes pour le Territoire représente un peu plus de 3 % des recettes inscrites à son budget en 2005.

139) Ce système, mis en place par la loi n° 96-151 du 26 février 1996 est largement dérogatoire en ce qu'il permet notamment aux équipages des navires concernés d'être composés d'une proportion de marins embarqués de nationalité française significativement moindre que sur les navires sous pavillon français.

2 - Les revenus du domaine maritime : une ressource nécessairement limitée

Les eaux de la zone économique exclusive des TAAF sont riches, surtout en légine, poisson dont sont friands les consommateurs japonais. La loi du 18 juin 1966 relative à l'exercice de la pêche maritime et à l'exploitation des produits de la mer dans les TAAF a défini le cadre dans lequel peut se dérouler la pêche dans les eaux du Territoire. Chaque année l'administrateur fixe, après avis du directeur du Muséum d'histoire naturelle, un total admissible de capture dans les eaux territoriales et répartit les quotas entre plusieurs armements. Il fixe également un droit de pêche par kilogramme pêché après avis du Conseil consultatif des TAAF. Des contrôleurs de pêche embarqués à bord des navires contrôlent le respect des quotas. Cette ressource, désormais indispensable pour le Territoire (3,6 M€ en 2004, soit 14,3 % des recettes de fonctionnement) justifie l'action entreprise par les TAAF contre la pêche illicite, très fréquente dans la zone. A cette fin, un nouveau navire de surveillance, l'Osiris, a été affrété par les TAAF pour un coût annuel de 0,8 M€

De plus, la technique de la pêche à la palangre entraîne une surmortalité des oiseaux au large qui a placé la France en position difficile au sein de la Commission pour la conservation de la faune et de la flore marines de l'Antarctique entre 2001 et 2003. Le directeur du Muséum d'histoire naturelle a ainsi adressé le 17 juin 2002 un courrier alarmiste à l'administrateur supérieur recommandant de ramener à 5500 tonnes le total admissible de capture, de réduire le nombre de navires à 4 palangriers au maximum en pêche simultanée à Kerguelen et 2 à Crozet. Il préconise également l'instauration d'une période de fermeture totale de la pêche entre le 15 janvier et le 15 avril à Kerguelen et entre le 1^{er} février et le 31 mars à Crozet. Néanmoins, le total admissible de capture, fixé actuellement à 6 050 tonnes, s'il est en diminution, reste supérieur de plus de 500 tonnes aux recommandations scientifiques. En outre, les TAAF ont décidé d'étendre à toute l'année la période de pêche, ce qui leur permettrait d'accroître cette source de revenus, au risque de voir s'épuiser la ressource.

3 - Les produits divers et accidentels : une ressource par nature aléatoire

Ces recettes proviennent du produit de la vente de billets aux touristes embarqués à bord du Marion Dufresne II, de la vente de carburant aux navires croisant au large des Kerguelen, mais surtout de la vente des cargaisons et des amendes encaissées lors de la saisie de navires de pêche illicite.

Les recettes liées à la pêche illicite ont pu, dans le passé, atteindre des montants élevés, ce qui a amené le Territoire à en faire la première source de financement de son programme de rénovation des bases depuis 2000. Néanmoins, ces produits restent très fluctuants et imprévisibles : ils ont ainsi évolué de 0,2 M€ en 2000 à 1,5 M€ en 2001. Il était imprudent de financer sur ce type de ressources la rénovation des bases : en effet, l'efficacité de la lutte contre la pêche illicite doit conduire mécaniquement à la disparition des recettes provenant des saisies, tout en augmentant les charges de fonctionnement, tel que l'affrètement de l'Osiris.

Quant aux produits divers, les recettes liées à la vente de carburant aux navires ont varié de 0,1 M€ à 0,6 M€ entre 2000 et 2001. Le protocole de Madrid de 1991 ayant strictement encadré les activités touristiques dans l'Antarctique et les Terres australes, ce secteur économique a généré des recettes limitées de l'ordre de 0,15 M€

B - Des dépenses de fonctionnement en forte augmentation depuis la délocalisation

1 - Le coût de la délocalisation

La décision d'implanter à Saint-Pierre de la Réunion l'administration des Terres australes et antarctiques françaises a été prise lors du comité interministériel pour l'aménagement du territoire en septembre 1994. C'est le décret du 14 mars 1996 qui a transféré le siège de l'administration des TAAF à la Réunion. Une note de la direction des affaires politiques, administratives et financières de l'outre-mer d'avril 1997 expose les principaux objectifs de l'opération : simplification des opérations logistiques, valorisation des échanges culturels et scientifiques entre la Réunion et les districts, accompagnement de la décentralisation. La diminution des coûts de fonctionnement pour le Territoire ne figure pas parmi ces objectifs.

En 1997 et au début de l'année 1998, un plan de financement fut élaboré prévoyant une contribution du Conseil général et du Conseil régional de la Réunion pour 0,4 M€ chacun, une participation du fonds interministériel des délocalisations publiques de 0,7 M€ et une contribution de la commune de Saint-Pierre pour 0,6 M€. Le coût total étant évalué à 2,4 M€, la participation des TAAF était donc limitée à 0,3 M€. L'immeuble de la rue des Renaudes, à Paris, qui abritait le siège estimé par les domaines à 2,9 M€, constituait un gage pour le fonds des délocalisations, l'affectataire de l'immeuble étant le secrétariat d'Etat à l'outre-mer. Le choix définitif du site fut arrêté en juin 1998 : il s'agit de l'entrepôt Kerveguen, ensemble immobilier ayant appartenu à la Compagnie des Indes et situé à proximité du port et du centre de la ville de Saint-Pierre.

Le coût total de l'implantation a finalement été de 2,9 M€ soit une augmentation de 0,5 M€ par rapport à la prévision initiale. Ce surcoût s'explique essentiellement par les aménagements non-prévus de l'annexe du bâtiment principal, par la mise en place d'un réseau informatique et d'un nouvel auto-commutateur. Il a été supporté par le Territoire qui a contribué à l'opération à hauteur de 0,8 M€.

La délocalisation a entraîné un surcoût de fonctionnement essentiellement porté par le ministère de l'outre-mer, au titre de la majoration de 53 % de la rémunération des personnels civils en poste à la Réunion, et par le ministère de la défense, au titre d'une majoration de 35 % de la rémunération des personnels militaires. Ce coût supplémentaire de 750 000 euros, selon l'estimation du Territoire, est supporté respectivement par le ministère de l'outre-mer (0,3 M€), le ministère de la défense (0,15 M€) et enfin par le budget territorial (0,3 M€).

2 - Une forte augmentation des coûts de personnel

Seule une minorité des personnels en poste au siège comme dans les districts est rémunérée par le Territoire. La plupart des agents du siège sont des titulaires payés le ministère de l'outre-mer, ainsi que des militaires mis à disposition. Le coût global pour la collectivité nationale de l'implantation de la France dans les Terres australes et antarctiques est donc bien supérieur aux seules dépenses supportées par le Territoire.

Au cours de la dernière période (1999 à 2004), le poste des dépenses de personnel a progressé de 85 %. Les effectifs rémunérés par les TAAF hors districts (siège et contrôleurs de pêche) sont passés de 13 à 20 entre 2000 et 2004. Quant au lancement du programme de rénovation des bases en 2000, il a entraîné une augmentation des effectifs de contractuels rémunérés par le Territoire dans les trois districts austraux. Leur nombre est ainsi passé de 35 en 2000 à 44 en 2004.

Ce sont donc 64 agents qui sont rémunérés en 2004 par le budget du Territoire alors qu'ils n'étaient que 48 en 2000. Dans le même temps, depuis 2002, le nombre de scientifiques rémunérés par l'IPEV et hivernant dans les districts austraux a chuté (de 98 en 2002 à 44 en 2004). Ainsi, le ratio entre le nombre de scientifiques de l'IPEV et les autres personnels présents dans les districts (chargés pour la grande majorité des activités logistiques) est passé, entre 2000 et 2004 de 1 scientifique de l'IPEV pour 1,5 « autres personnels » à 1 pour 3,3. Une telle évolution peut paraître alarmante dans la mesure où elle remet en question la mission des TAAF de rendre possible par ses d'activités logistiques la présence des scientifiques. Le coût de la logistique des TAAF et de la rénovation des bases apparaîtra d'autant plus élevé que la population de scientifiques décroîtra sensiblement.

C - Un programme d'investissement ambitieux

A partir de 2000, a été lancé par le Territoire un plan de rénovation des bases justifié par la vétusté des équipements (logements, bâtiments de stockage, réseaux divers) existant sur les bases-vie des trois districts austraux. Ce plan ambitieux, dont l'exécution se poursuivra jusqu'en 2010, pose un problème général de financement. Tandis que pour l'opération de construction du nouveau siège à Saint-Pierre, le Territoire avait contribué aux dépenses à hauteur de 29 %, le financement de la rénovation des bases a été couvert à 65 % par des ressources propres entre 2000 et 2004. Le plan de financement pour les exercices 2005 à 2010 prévoit un auto-financement à hauteur de 85 %.

La décision de fonder l'essentiel du financement du programme de rénovation sur des ressources propres s'explique par la diminution très significative de la contribution de l'Etat au budget d'investissement du Territoire depuis le milieu des années 1990. Les enveloppes d'autorisations de programme déléguées (hors délocalisation) versées par le ministère de l'outre-mer via le fonds d'investissement pour le développement économique et social (FIDES) ont ainsi diminué de 1,3 M€ en 1994 à 0,26 M€ en 2001, avant de remonter légèrement à 0,38 M€ en 2002 dans le contexte de la rénovation des bases et de se stabiliser à 0,26 M€ en 2003 et 2004. Cette évolution, qui intervient au moment où a été prise une décision aussi stratégique que la rénovation de l'ensemble des bases australes, n'est pas conforme au principe posé par l'article 5 de la loi statutaire de 1955 aux termes duquel : « Les crédits nécessaires à l'installation, à l'entretien et au fonctionnement des établissements permanents des îles australes et des missions en terre Adélie et sur le continent antarctique sont inscrits au budget du ministère de la France d'outre-mer ».

Le recours à l'auto-financement pour la rénovation des bases revient à financer une opération qui s'inscrit dans le long terme par des ressources dont l'évolution est imprévisible et aléatoire. Au-delà de l'affectation systématique des excédents de fonctionnement aux dépenses d'investissement et du recours à l'emprunt extérieur auprès de l'Agence française de développement (AFD) en 2002 et en 2004, le Territoire a été amené à prendre des décisions contestables pour financer son programme de rénovation, notamment à partir de 2000, en puisant dans des réserves constituées pour équilibrer le budget de fonctionnement en cas de déficit accidentel. De 2000 à 2002, ces prélèvements se sont élevés à 2,9 M€ sur un montant de réserves de 3,1 M€ en 2000.

D'autre part, le Territoire a affecté, en totalité ou en partie, le produit de la saisie des navires de pêche illicite au financement de la rénovation des bases. En 2001, ces prélèvements ont atteint 0,7 M€ et en ont résulté un déficit de fonctionnement de 0,1 M€.

En 2003, il n'a plus été possible de recourir aux réserves, désormais intégrées au budget général. Un déficit de 1,9 M€ de la section d'investissement a ainsi dû être reporté en charges de l'exercice suivant. L'habitude qu'a pris le Territoire de puiser dans son fonds de roulement les ressources nécessaires au financement de ses investissements risque de déboucher sur un problème de trésorerie, d'autant qu'une forte incertitude pèse sur l'évolution future des recettes de fonctionnement. A la date de septembre 2005, le plan d'investissement n'en prévoyait pas moins une accélération des dépenses de rénovation des bases pour la période 2005-2007.

Ainsi, dans un contexte où les subventions d'investissement de l'Etat restent limitées, la persistance d'une différence entre un excédent de fonctionnement de plus en plus aléatoire et des dépenses d'investissement en augmentation laisse craindre à terme une dégradation de la situation financière du Territoire.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Collectivité au statut spécifique, les TAAF ont longtemps vécu dans un cadre dérogatoire que justifie aussi bien l'absence de population permanente que les contraintes géographiques auxquelles doivent faire face ces contrées lointaines. Si une certaine souplesse est nécessaire dans l'application des normes en vigueur sur le reste du territoire national, la pérennisation de la présence française dans les mers australes ne saurait faire l'économie d'une redéfinition d'une gestion plus efficace de ses ressources par les TAAF.

A cette fin, la Cour formule trois recommandations principales :

- 1. Les textes statutaires doivent faire l'objet d'une nouvelle rédaction qui permette de clarifier la répartition des compétences entre les deux principaux organismes (TAAF et IPEV) présents sur les territoires austraux et antarctiques. La spécialité législative devrait être limitée afin que soient évitées autant que possible les situations de vide juridique. La gestion de la Terre Adélie devrait enfin être précisée autrement que par le biais de textes conventionnels entre organismes publics.*
 - 2. Le Territoire devrait mener une réflexion sur les différentes hypothèses envisageables à l'issue de la période d'activité du Marion Dufresne II. La solution à retenir doit permettre d'éviter la complexité des circuits financiers actuels qui a été la source de nombreux conflits, et surtout doit être mieux adaptée aux besoins réels du Territoire et de la recherche scientifique et donc plus soucieuse d'économie.*
 - 3. Enfin, le Territoire doit mener une réflexion sur l'évolution prévisible de ses diverses ressources de fonctionnement afin d'éviter que sa politique d'investissement ne le conduise à une situation financière dangereusement dégradée.*
-

*RÉPONSE DU MINISTRE DE L'OUTRE-MER***I - Le statut des Terres Australes et Antarctiques Françaises**

La Cour reproche aux TAAF de ne pas être dotées de compétences limitatives à l'instar des autres collectivités d'outre-mer.

Il convient d'observer que toutes les collectivités d'outre-mer ne sont pas dotées de compétences limitativement énumérées. C'est ainsi que la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française confie une compétence générale à la Polynésie française (article 13) et des compétences limitativement énumérées à l'Etat (article 14). De même, la loi n° 99-209 du 19 mars 1999 organique relative à la Nouvelle-Calédonie confie une compétence générale aux provinces et une compétence d'attribution à l'Etat (article 21) et à la Nouvelle-Calédonie (article 22).

Toutefois, le ministère de l'outre-mer a pris acte des recommandations de la Cour et a entrepris la modernisation du statut des TAAF. Un projet de loi portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer a été élaboré et validé par le cabinet du Premier ministre.

Les dispositions du projet de loi modifiant le statut des TAAF portent sur :

- La modernisation de l'intitulé de la loi : « Loi portant statut des Terres australes et antarctiques françaises » ;*
- Le rattachement de îles dites « Eparses » de l'Océan indien (Juan de Nova, Bassa da India, Europa, les Glorieuses et Tromelin) au territoire des TAAF ;*
- La réaffirmation de la personnalité morale du territoire;*
- La simplification de la composition et du fonctionnement du conseil consultatif chargé d'assister le préfet ;*
- L'actualisation de la terminologie employée ;*
- La détermination du régime législatif ;*
- La modernisation des modalités d'entrée en vigueur locale des lois et règlements.*

En ce qui concerne la détermination du régime législatif, le territoire demeure régi par le principe de la spécialité législative. Toutefois, dans un certain nombre de matières, les lois et règlements seront applicables de plein droit :

- composition, organisation, fonctionnement et attributions des pouvoirs publics constitutionnels de la République, du Conseil d'Etat, de la Cour de cassation, de la Cour des comptes, du Tribunal des conflits et de toute juridiction nationale souveraine, du Médiateur de la République, du Défenseur des enfants, ainsi que de la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité et de la Commission nationale de l'informatique et des libertés*
- défense ;*
- nationalité ;*
- droit civil ;*
- droit pénal et procédure pénale ;*
- monnaie, Trésor, crédit et changes, relations financières avec l'étranger, lutte contre la circulation illicite et le blanchiment des capitaux, lutte contre le financement du terrorisme, pouvoirs de recherche, de constatation des infractions et procédures contentieuses en matière douanière, régime des investissements étrangers dans une activité qui participe à l'exercice de l'autorité publique ou relevant d'activités de nature à porter atteinte à l'ordre public, sécurité publique, intérêts de la défense nationale ou relevant d'activités de recherche, de production ou de commercialisation d'armes, de munitions de poudres ou de substances explosives ;*
- droit commercial, droit des assurances ;*
- procédures administratives contentieuse et non contentieuse ;*
- statuts des agents publics de l'État ;*
- recherche.*

La nature juridique des statuts des TAAF et de l'IPEV

Le rapport tend à démontrer que les missions dévolues à chacune des structures précitées sont identiques et qu'une réforme statutaire des TAAF serait nécessaire, aux fins d'une meilleure répartition de compétences entre les deux principaux organismes, les TAAF d'une part, l'Institut Paul Emile VICTOR, d'autre part.

Ce faisant, la Cour met sur un même plan les Terres australes et antarctiques françaises, collectivité expressément citée à l'article 72-3 de la Constitution, et l'institut Paul Emile VICTOR, groupement d'intérêt public. Le statut constitutionnel des TAAF ne suppose pas que cette collectivité au statut spécifique puisse, d'une part, être dénommée comme étant un organisme et, d'autre part, être comparée à un établissement public. Une telle comparaison fausse nécessairement l'appréciation des compétences respectives.

Aux termes des articles 72 et 72-3 de la Constitution, les TAAF constituent « une collectivité à statut particulier » dont le régime législatif et l'organisation particulière sont déterminés par la loi. Les TAAF sont administrées par un préfet à la fois représentant de l'Etat et chef du territoire.

L'article L. 341-1 du code de la recherche dispose, dans son 1^{er} alinéa, que « Des groupements d'intérêt public dotés de la personnalité morale et de l'autonomie financière peuvent être constitués entre des établissements publics ayant une activité de recherche et de développement technologique, entre l'un ou plusieurs d'entre eux et une ou plusieurs personnes morales de droit public ou de droit privé pour exercer ensemble, pendant une durée déterminée, des activités de recherche ou de développement technologique, ou gérer des équipements d'intérêt commun nécessaires à ces activités. »

L'IPEV est un groupement d'intérêt public relevant du décret n° 83-204 du 15 mars 1983 relatif aux groupements d'intérêt public définis dans l'article 21 de la loi d'orientation et de programmation pour la recherche et le développement technologique de la France (codifié sous les articles L. 341-1 et suivants du code de la recherche), constitué de neuf organismes dont les TAAF.

L'annexe à l'arrêté du 13 janvier 1992 portant approbation d'une convention constitutive de groupement d'intérêt public énumère l'objet du GIP dénommé IPEV :

« Objet :

Le groupement d'intérêt public a pour objet, dans des régions polaires arctiques ou antarctiques, dans les zones subarctiques et subantarctiques, dont l'isolement et l'environnement climatique justifient d'une technicité particulière, de:

- sélectionner, coordonner et soutenir des programmes scientifiques et technologiques;*
- participer à la concertation scientifique internationale sur les régions polaires, en particulier en entretenant des rapports permanents avec les organismes similaires des autres nations;*

- organiser et animer des expéditions scientifiques;
- réunir et gérer une documentation ouverte dans ces domaines;
- encourager le développement de la connaissance scientifique et technologique et susciter l'intérêt du public pour ces régions;
- gérer les moyens nécessaires à ces activités, en particulier les laboratoires et la station du Dôme Concorde.

Le G.I.P. assure la continuité des activités et les opérations de recherche scientifique et conduit à bonne fin la suite des engagements conclus antérieurement par les T.A.A.F. et les E.P.F. dans le cadre des missions dévolues à l'institut. »

La répartition des compétences

La Cour considère que l'IPEV bénéficie d'une délégation de compétence pour administrer le district de Terre Adélie. Je ne peux que réitérer les termes de ma lettre citée en référence sur ce point : « La compétence générale du préfet ne soulève aucune ambiguïté. Il l'exerce, dans le cadre du traité sur l'Antarctique, notamment dans les domaines de la sécurité et de l'environnement. L'IPEV exerce, quant à lui, par délégation du préfet, la compétence en matière de logistique en raison du savoir-faire qu'il a, sans conteste, développé depuis 1947. »

Le Gouvernement ne saurait conférer à un GIP les prérogatives de puissance publique qui ressortissent à la compétence du représentant de l'Etat. Par suite, le préfet des TAAF ne peut pas consentir une délégation de pouvoirs pour l'administration du district au directeur de l'IPEV. Néanmoins, je ne peux que souscrire aux observations de la Cour sur la nécessité d'une claire répartition des activités de logistique

Par ailleurs, la Cour indique que « le Territoire a accru ses interventions dans des domaines de recherche scientifique, notamment en matière de protection de l'environnement ».

Le code de l'environnement s'applique, pour partie, dans les TAAF. Le préfet est l'autorité compétente pour l'application de ces dispositions. Je rappelle également qu'aux termes du décret n° 2005-403 du 28 avril 2005 relatif à la protection de l'environnement en Antarctique et modifiant le code de l'environnement, le préfet des TAAF statue sur les demandes d'autorisation d'activités en Antarctique et examine les déclarations d'activités.

Le principe de la spécialité législative

La Cour fait observer que le préfet serait obligé de prendre des arrêtés dans divers domaines en l'absence de réglementation applicable faute de mention expresse.

Par lettre citée en référence, la Cour a été informée de la liste des textes pris pour actualiser le droit applicable dans les TAAF depuis 1994. Par ailleurs, le ministère de l'outre-mer, lorsqu'il est saisi par les ministères porteurs d'un texte, demande l'insertion d'une mention d'application dans les textes ayant vocation à s'y appliquer.

Pour l'essentiel, l'administrateur supérieur promulgue les lois et règlements au Journal officiel des TAAF, comme, par exemple, le haut-commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie au Journal officiel de la Nouvelle-Calédonie. Par ailleurs, il y exerce le pouvoir réglementaire dans les domaines relevant de sa compétence, tout comme, par exemple le haut-commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie (cf. article 1^{er} de la loi n° 99-210 modifiée du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie)

II – Les activités de logistique

Si, sur le plan budgétaire, la part des dépenses de logistique est prépondérante, cela ne signifie nullement que l'essentiel des missions du Territoire est concentré dans des activités de logistique. Ce ratio budgétaire – critère purement quantitatif – ne peut pas constituer un indicateur de comparaison des différentes compétences – régaliennes, d'application des lois et conventions internationales, de service public et de fonctions matérielles – dévolues à la collectivité.

Le Marion Dufresne II

Le choix du Marion Dufresne a été expliqué à la Cour qui a relevé les multiples fonctionnalités de ce navire : petit paquebot, cargo, pétrolier, porte-hélicoptères et navire océanographique. En outre, il présente la caractéristique de naviguer dans des zones maritimes particulièrement difficiles et dangereuses. C'est bien la raison pour laquelle la comparaison du Marion Dufresne II avec des navires de l'IFREMER a finalement plus d'apparence que de réalité. De conception différente, de fonctionnalité différente et d'usage différent, il est logique que leur coût d'exploitation soit différent.

Par ailleurs, un tel bien s'amortit sur une durée de 20 ans. Le ministère de l'outre-mer et les TAAF ont réfléchi à des solutions alternatives. Il a été expliqué à la Cour que la modification ou la vente du Marion Dufresne ne peut être envisagée à mi-période de l'amortissement sans perte financière ni sans recourir à l'emprunt, ce qu'interdisent les règles de finances locales.

En revanche, une réflexion va être prochainement engagée pour étudier son remplacement car il n'est pas envisageable de prolonger sa durée de vie. En effet, porter la durée de vie du Marion Dufresne à 25 ans entraînerait un coût déraisonnable.

Les relations entre les TAAF et l'IPEV

Les relations entre les TAAF et l'IPEV sont régies par la convention du 28 avril 2003, puisque leur structure juridique et leurs compétences sont différentes. Son exécution ne soulève jusqu'à ce jour aucun conflit ni de divergence d'interprétation.

Je ne peux néanmoins que souscrire à une solution simplifiant les circuits financiers.

III – La situation financière

Les ressources

Les ressources propres du Territoire bénéficient d'une relative stabilité, puisque, comme le souligne la Cour, la subvention de fonctionnement attribuée par le ministère a été d'une grande stabilité et n'a été revalorisée qu'une seule fois depuis 1996.

La perte prévisible de recettes du fait de l'entrée en vigueur de la loi sur le registre international français représente 800 000 euros sur un budget de plus de 25 millions d'euros.

Les droits de pêche sont généralement constants, de l'ordre d'un peu plus de 3 500 000 euros. Mais, ils peuvent aussi s'apprécier et devraient être supérieurs en 2005 et atteindre 5 millions d'euros en 2006, soit une augmentation de recettes de presque 1 500 000 euros. Les quotas de pêche sont déterminés à partir des études scientifiques confiées au muséum d'histoire naturelle de Paris, et après avis du secrétaire général à la Mer. Ces mêmes études du stock halieutique sont régulièrement soumises et validées par la CCAMLR (commission internationale pour la conservation de la faune et de la flore marines de l'Antarctique).

Les dépenses

La Cour a retenu les observations formulées sur la délocalisation du siège du Territoire. Le régime de sur-rémunération des personnels n'est que l'application du droit commun applicable aux fonctionnaires affectés outre-mer.

Si la Cour relève une augmentation des personnels, elle a, d'une part, également constaté qu'il s'agit de personnels non titulaires recrutés pour l'opération ponctuelle de rénovation des bases dans les districts austraux et, d'autre part, que cette masse salariale actuelle ne représente que 11,6 % du budget de fonctionnement en 2004.

La corrélation entre le nombre de scientifiques présents – pour des séjours extrêmement variables – dans les districts et le nombre de personnels affectés à la rénovation des bases s'explique, comme l'a souligné la Cour, par la vétusté des bâtiments ne permettant pas leur utilisation par les missions scientifiques en toute sécurité, depuis 2000. Cette période de travaux lourds réduit effectivement les capacités d'accueil.

Les investissements

La Cour a relevé que le Territoire dispose d'une capacité d'auto-financement d'un niveau de 85 %. Il n'en résulte pas moins qu'une vigilance appropriée doit être mise en œuvre pour éviter tout dérive financière. C'est la raison pour laquelle la procédure d'examen du projet de budget fait appel, outre l'avis du conseil consultatif, au trésorier-payeur général de La Réunion, comptable du Territoire.

*RÉPONSE DU MINISTRE DÉLÉGUÉ A L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR
ET À LA RECHERCHE*

Votre insertion au rapport public annuel 2005 sur « l'administration des TAAF » a retenu toute mon attention.

Un certain nombre des points soulignés par la Cour des Comptes concernent, directement ou indirectement, l'Institut polaire français Paul-Emile Victor (IPEV), le principal opérateur de la recherche dans les quatre districts des terres australes et antarctiques françaises, et appellent les remarques et éléments de réponse suivants.

** La Cour des Comptes souligne une répartition peu claire des missions entre le territoire et l'IPEV (chapitre I-B).*

L'IPEV dont la convention constitutive en GIP a été redéfinie en 2002, a une vocation scientifique affirmée dans les régions polaires arctiques et sub-arctiques, antarctiques et sub-antarctiques, dont l'isolement et l'environnement climatique justifient une technicité particulière. Il a pour objet de coordonner, soutenir et mettre en œuvre, en qualité d'agence de moyens, des programmes scientifiques et technologiques nationaux et internationaux.

L'importance de ces recherches pour la connaissance de notre planète et de l'univers n'est plus à démontrer. Elles ouvrent des perspectives tant dans le domaine astronomique, grâce aux conditions d'observation privilégiées qu'offrent les hauteurs de l'Antarctique, que dans le domaine de l'environnement, grâce à la découverte d'informations sur les changements climatiques inscrites dans les profondeurs des glaces ou encore dans celui de la biologie, grâce à l'étude des écosystèmes spécifiques (populations de phoques, manchots, albatros, etc.) pour ne citer que quelques exemples les plus marquants.

A ce titre, si le rôle des TAAF est d'assurer la logistique générale, comprenant principalement les transports maritimes, l'entretien des bâtiments, l'hébergement et la nourriture, les moyens aériens et nautiques (hors « la Curieuse »), l'IPEV assure la logistique scientifique pour les programmes qu'il est chargé de mener (préparation du matériel scientifique en métropole, acheminement vers la Réunion, préparation des expériences dans les districts, entretien des laboratoires et de l'équipement scientifique, organisation matérielle des expéditions scientifiques sur le terrain hors des bases.

Ainsi, il paraît utile de préciser que si l'IPEV utilise « La Curieuse » pour l'acheminement de personnels et de matériels sur des sites isolés dans les Kerguelen, comme le relève la Cour, ces utilisations résultent directement de la mise en œuvre des programmes, scientifiques et technologiques, océanographiques ou terrestres, correspondant à la mission principale de ce navire.

* Dans le cas particulier de l'Antarctique (Chapitre I-C), la Cour des Comptes relève que la nouvelle convention de 2003 entre les TAAF et l'IPEV maintient la délégation à l'IPEV de responsabilités de certains moyens logistiques.

Le Ministère chargé de la recherche ne voit que des avantages à cette délégation, dans la mesure où cette zone est exclusivement réservée à des activités scientifiques, en application du Traité de Washington. Les responsabilités déléguées concernent uniquement le volet logistique des opérations scientifiques, dans un contexte climatique spécifique qui nécessite des compétences particulières qui sont l'une des raisons d'être essentielles de l'IPEV.

Il est à signaler d'ailleurs que toutes les opérations scientifiques sont réalisées conjointement avec des partenaires étrangers.

Cette délégation n'enlève rien aux pouvoirs régaliens et réglementaires des TAAF tels que la sécurité, le droit territorial d'urbanisme, l'administration des postes et télécommunications, ou encore les pouvoirs en matière de sécurité et de protection de l'environnement, qui sont notamment renforcés par la loi 2003-347 du 15 avril 2003, relative à la protection de l'environnement en Antarctique.

* La Cour des Comptes relève des opérations coûteuses ou à l'utilité contestable (Chapitre II-B2)

Dans le passé, des difficultés récurrentes ont terni les relations et la complémentarité des missions entre les TAAF et l'IFRTP (devenu l'IPEV en 2003).

La recherche de l'optimisation de l'utilisation des moyens pour les activités scientifiques a donné lieu à des arbitrages entre 1999 et 2001, conduisant à des transferts de charges et de moyens notamment en ce qui concerne l'utilisation du Marion Dufresne II. La mise en œuvre au plan administratif de ces transferts a nécessité des efforts d'ajustement de la part des partenaires qui méritent d'être reconnus.

Par ailleurs, sans vouloir entretenir inutilement une polémique, qui semble être désormais dépassée, le ministère chargé de la recherche a toujours veillé à ce que l'IPEV honore les engagements écrits dans les conventions passées avec ses partenaires, et verse les sommes dues à ses créanciers, dans le respect des règles comptables auxquelles il est tenu. Ceci est encore plus vrai avec les TAAF qui sont le principal fournisseur de prestations logistiques de l'IPEV.

* La Cour des Comptes considère comme une «solution inachevée» (Chapitre II-C) l'accord de 2003 traduit dans la convention signée le 28 avril 2003 entre les TAAF et l'IPEV

La convention signée en 2003 entre les TAAF et l'IPEV joue pleinement son rôle aussi bien dans l'exploitation du Marion Dufresne II que dans la répartition des compétences en matière d'activités logistiques. Elle a grandement amélioré les relations administratives et financières entre les deux partenaires. Depuis sa signature, aucun litige majeur n'a surgi.

* La Cour des Comptes souligne que cette solution présente l'inconvénient de ne pas supprimer les risques de conflits et de divergences d'interprétation de la convention en cas de dépassement de quotas de l'un ou l'autre des utilisateurs.

Il n'y a pas d'inconvénient à ce qu'un système de paiement direct, par l'Institut, de l'ensemble des charges fixes et variables à l'armateur sur la base du nombre de jours réels d'utilisation soit mis en place, comme le suggère la Cour des Comptes. En tout état de cause, aucune solution n'évitera totalement les ajustements nécessaires de la part des différents partenaires et les négociations indispensables pour gérer les situations exceptionnelles résultant d'impondérables inhérents à ces zones extrêmes.

*RÉPONSE DE L'ADMINISTRATEUR SUPÉRIEUR DES TERRES
AUSTRALES ET ANTARCTIQUES FRANÇAISES (TAAF)*

Les TAAF ont pris connaissance avec le plus grand intérêt du rapport et des recommandations de la Cour.

Elles en tireront bien évidemment toutes les conclusions pour continuer à améliorer la gestion et la vie de cette collectivité territoriale.

Cependant, les TAAF se permettent de faire les remarques suivantes sur certains points du projet d'insertion :

– s'agissant du cadre statutaire « devant être adapté », le ministère de l'Outre-mer a élaboré un projet de loi en ce sens ;

– s'agissant des missions actuelles des TAAF, elles vont bien au-delà de la seule desserte logistique, puisque les préoccupations en terme de relations internationales (ATCM, CCAMLR), de souveraineté, de questions maritimes et de pêche, ainsi que de protection de l'environnement, sont dorénavant au cœur de nos préoccupations prioritaires ;

– s'agissant des dépenses de logistique, qui pèsent effectivement d'un poids très lourd dans les rigidités budgétaires supportées par le budget des TAAF, il convient de noter que le vecteur maritime est le seul capable de desservir des îles dont, rappelons-le, la plus proche est à 3 000 kms au sud de la Réunion.

Quant au coût, on peut difficilement le comparer à d'autres tant il s'agit d'une organisation unique. Le coût journalier du Marion Dufresne ne peut être utilement comparé avec celui des navires de l'IFREMER n'est pas très convaincant car ceux-ci n'effectuent que des missions océanographiques et sont d'ailleurs bien incapables d'aller dans ces mers du Sud.

Le choix technique du Marion-Dufresne a été fait en 1993 en fonction des nécessités déterminées à l'époque. Ce navire, comme tous les biens de ce type, a une durée de vie de 20 ans. La charge en découlant est prévisible sur la même période. Une renégociation du prêt est en cours avec les banques.

II- Quant aux « errements comptables » auxquels il est fait allusion, on peut noter :

– que les contrôles sont effectués soit par le contrôleur financier soit à chaque rotation, par les agents du siège ;

– quant à la question récurrente de la comptabilité des timbres-poste, les TAAF ont démontré dans leurs différents comptes rendus à la Cour que la Poste (SNTP) ne respectait pas ses engagements contractuels à cet égard. Les TAAF ont encore récemment saisi le Président de la Poste pour qu'il soit remédié à cette situation dommageable mais qui ne saurait être retenue contre le territoire.

III – La Cour considère que les missions des TAAF et de l'IPEV doivent être clarifiées en Antarctique. Cependant, elles le sont d'ores et déjà. Les TAAF exercent des missions de souveraineté. Le préfet, à la fois représentant de l'Etat et exécutif du territoire, est l'autorité compétente pour la mise en œuvre du traité sur l'Antarctique et le protocole de Madrid, ainsi que des lois et règlements pris pour leur application (par exemple, code de l'environnement).

L'IPEV est une agence de moyens logistiques au profit d'organismes publics chargés de recherche. L'Institut n'est pas une autorité de la République chargée de faire appliquer la norme juridique. Aucun texte législatif ou réglementaire ne lui confie de telles compétences.

Ces deux organismes ne peuvent donc être comparés.

J'ajoute que, s'agissant du poste de chef de district, il est encore inscrit au budget du Ministère de l'Outre-mer. La situation actuelle (médecin-chef de district) étant transitoire et expérimentale.

IV – S'agissant de la situation financière actuelle du territoire, des mesures ont été prises pour l'améliorer et rendre sa gestion prudentielle et modernisée.

C'est ainsi que, depuis début 2005, la trésorerie est systématiquement placée à la Trésorerie Générale de la Réunion, ainsi que le préconisait le rapport de l'IGA de 2002.

Quant à la ressource issue de la pêche, celle-ci n'est pas menacée actuellement puisque la fermeté et les résultats obtenus sur la pêche illicite permettent une gestion plus rigoureuse des stocks. Une évaluation scientifique de la biomasse sera faite en 2006 pour permettre une visibilité à terme sur cette ressource économique.

Par ailleurs, les efforts considérables effectués par tous les acteurs en 2005 (TAAF, contrôleurs de pêche, armements, équipages) ont permis de réduire considérablement la mortalité aviaire, à telle enseigne que la France a été félicitée officiellement lors de la dernière CCAMLR d'octobre dernier.

V - Quant aux coûts et à l'augmentation du nombre des personnels évoqués dans le rapport, il convient de préciser que les situations sont très variables :

– c'est ainsi que les COPEC (huit embarqués) ne sont pas des salariés permanents des TAAF mais des agents recrutés sur contrat pour les seules campagnes de pêche. Leur présence à bord de tous les navires est d'ailleurs un engagement de la France vis à vis de la CCAMLR .

– quant aux contractuels réunionnais (une cinquantaine), ils sont eux aussi engagés pour des durées très variables (de quelques mois à un an) et ne sont pas des employés permanents. Leur charge financière est donc adaptée et adaptable en permanence aux besoins et aux moyens.

Il faut par ailleurs observer que les travaux de rénovation des bases, indispensables, induisent aussi la mise en œuvre de chantiers très lourds (réseaux d'eau et d'électricité, port pétrolier à Kerguelen) nécessités aussi par des impératifs environnementaux (pollution) ou de sécurité (wharf de Crozet).

Enfin, la diminution constatée du nombre de personnels techniques ou scientifiques n'entraîne pas pour autant la régression du nombre de missions pour les TAAF. En effet, un certain nombre d'activités (Météo-France par exemple) sont dorénavant gérées différemment (stations automatiques), mais leur maintenance, l'entretien et le recueil de données sont autant de tâches nouvelles qui sont à la charge des TAAF et de leurs personnels. Il n'y a donc pas de baisse du nombre des missions
