



**PRÉFET
ADMINISTRATEUR SUPÉRIEUR
DES TERRES AUSTRALES
ET ANTARCTIQUES
FRANÇAISES**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Le préfet, administrateur supérieur

Saint-Pierre, le 27 juillet 2022

Le préfet, administrateur supérieur
des Terres australes et Antarctiques françaises

à

Monsieur le Premier président
de la Cour des comptes

Objet : Réponse aux observations définitives intitulées *Les Terres australes françaises et le Groupement d'intérêt économique (GIE) Marion Dufresne II*.

Par courrier S2022-1116 du 28 juin 2022, vous m'avez transmis les observations définitives de la Cour des comptes intitulées *Les Terres australes françaises et le Groupement d'intérêt économique (GIE) Marion Dufresne II*. Ces observations appellent de ma part la réponse suivante.

I. CADRE STATUTAIRE

La spécialité législative :

Du fait de leurs particularités, les TAAF forment un territoire à gestion administrative spécifique. Il est ainsi fondamental pour les TAAF de continuer à bénéficier d'un régime juridique prenant en compte leurs spécificités, telles que :

- l'absence de population permanente ;
- un fort isolement géographique, notamment au regard de la faible fréquence des ravitaillements (4 fois par an dans les Terres australes françaises, 5 fois par an en Antarctique et uniquement entre novembre et février) et des délais de transit long (dont la plupart sont maritimes) ;
- des zones du territoire totalement inaccessibles en dehors des périodes d'escales de navires disposant d'un hélicoptère ;
- un territoire faisant quasi intégralement l'objet d'un classement au titre de la préservation de l'environnement ;
- 4 chefs de district, représentants du préfet, administrateur supérieur, au titre de leurs compétences étatiques et territoriales, qui sont les seuls supérieurs hiérarchiques de l'ensemble des personnels des districts (civils et militaires), qui sont également officier de police judiciaire et officier d'état-civil et qui ne disposent d'aucun support administratif sur place.

La démarche de la DGOM et des TAAF sur l'intelligibilité du droit applicable au Territoire, mentionnée par la Cour, va permettre, dans un premier temps, de :

- dresser un état des lieux du droit applicable aux TAAF. Ce constat devra permettre d'identifier les domaines souffrant de manque de bases juridiques, soit du fait de vides juridiques, soit du fait de dispositions inadaptées ;
- clarifier l'étendue du pouvoir réglementaire du préfet, administrateur supérieur. Cette analyse sera mise en relief avec l'activité réglementaire des TAAF afin d'identifier, le cas échéant, les domaines pour lesquels cette activité pourrait être entachée d'incompétence, ou *a contrario*, des domaines sous-investis par la réglementation territoriale ;
- analyser les conséquences qu'emporte le statut des TAAF en termes de cadrage juridique des actes de l'administration des TAAF et établir l'intérêt de ce statut et les difficultés qu'il engendre.

Dans un second temps, et sur la base de ces premiers travaux et des problématiques identifiées, des actions seront entreprises pour garantir et améliorer la sécurité juridique des actes de l'administration des TAAF.

Ce traitement de l'existant devra s'accompagner, sans remise en cause de la spécialité législative, d'une attention particulière, lors des futurs travaux législatifs, sur la pertinence et sur les modalités d'application aux TAAF des dispositions envisagées, afin d'éviter de créer de nouveaux vides juridiques.

Recommandation n°2 : Accroître la mutualisation des moyens entre les TAAF et la préfecture de La Réunion, au-delà des démarches engagées en matière de commande publique et d'action sociale

Il s'agit d'une volonté bien ancrée et partagée par les TAAF, même si la mutualisation est complexe à mettre en place car elle est souvent synonyme de charge de travail supplémentaire à effectif constant pour la préfecture de La Réunion. En outre, certaines fonctions supports nécessitent des efforts particuliers et/ou un dimensionnement adapté aux enjeux propres aux TAAF. Ainsi, sans que cela mette fin à certaines mutualisations avec le service numérique du secrétariat général commun de la préfecture de La Réunion, le service informatique des TAAF a été réorganisé et renforcé depuis 2020 afin de rattraper un retard conséquent dans ce domaine et de répondre aux besoins spécifiques des TAAF en matière de systèmes d'informations, notamment pour assurer la continuité numérique avec les districts, en liaison avec la direction du numérique du ministère de l'Intérieur.

En revanche, une coopération plus étroite avec la préfecture de La Réunion en matière de contrôle de légalité, évoquée par la Cour, n'est pas prévue par les textes régissant les TAAF. Seules des demandes ponctuelles de conseils seraient envisageables.

Recommandation n°3 : Formaliser et mettre en œuvre le schéma directeur des systèmes d'information d'ici la fin de l'année 2022

Un schéma directeur ambitieux de modernisation des outils et des moyens a été défini et est d'ores et déjà mis en œuvre en liaison avec la direction du numérique du ministère de l'Intérieur.

§ 1.1.3. L'insuffisant contrôle des activités du territoire

Recommandation n°4 : Formaliser et déployer un dispositif de contrôle interne sur l'ensemble des domaines de gestion des TAAF d'ici la fin de l'année 2022

L'objectif de la recommandation n° 4 est totalement partagé par les TAAF, d'autant qu'il s'agit d'un processus en cours, un chargé de contrôle financier interne ayant été recruté en janvier 2022. Il a été décidé de hiérarchiser les domaines prioritaires pour lesquels ce dispositif doit être au plus vite déployé. Il doit en outre être conçu sur mesure avec de nombreuses spécificités TAAF et en l'absence de déploiement généralisé de Chorus.

Plus généralement, les priorités fixées en matière de consolidation des procédures et processus internes sont les suivantes :

- le cadrage des procédures de mise en concurrence et une application largement développée du code de la commande publique, via le recrutement d'un agent expérimenté et le recrutement de plusieurs agents composant, autour de ce dernier, le service achat ;
- un audit exhaustif du potentiel d'optimisation des dépenses courantes et notamment des contrats en cours ;
- la rédaction de doctrines et procédures formalisées dans le domaine de la gestion RH et financière (gestion des dépenses logistiques, gestion des frais de missions, etc.) ;
- l'amélioration des suivis de dépenses et des méthodes d'analyse des coûts.

Plus particulièrement, les procédures de passation des marchés publics sont enrichies et leur cadre correspond désormais aux exigences nationales. Le calendrier de mise en application des ordonnances de 2015 (aujourd'hui abrogée) et de 2018 est soumis aux engagements contractuels pluriannuels pris en amont par les TAAF et avant la mobilisation récente de nouveaux moyens humains pour appliquer de manière rigoureuse le code de la commande publique.

En complément, s'agissant des modalités éventuelles de contrôle externe des TAAF, notamment de contrôle de légalité, tel qu'évoqué dans la synthèse des observations définitives, il convient de souligner d'une part que la DGOM n'a pas vocation à exercer un contrôle hiérarchique sur les TAAF, pas plus que sur toute représentation de l'État dans les territoires ultramarins ; d'autre part que le préfet de La Réunion n'a aucune compétence territoriale sur les TAAF ; enfin que le seul représentant de l'État dans ces territoires est le préfet, administrateur supérieur des TAAF, qui ne peut être tenu d'assurer le contrôle de ses propres décisions.

II. QUESTIONS BUDGÉTAIRES

Les fragilités de la situation financière du Territoire

La synthèse des observations définitives cite le rapport de la Cour des comptes de 2006. Ce dernier ne s'inquiétait pas seulement de la situation financière des TAAF à l'instant « t », situation redressée actuellement, mais surtout de son modèle de financement précaire mobilisant des recettes fiscales et commerciales aléatoires, contrastant avec le gel des subventions d'équilibre versées par le ministère chargé de la transition écologique et le ministère des outre-mer.

Ce constat ne peut qu'être renouvelé aujourd'hui. L'augmentation des moyens humains et techniques accompagnant celle du périmètre des missions dévolues aux TAAF depuis une décennie rend la structure vulnérable, cela en dépit du niveau actuel de ses réserves.

Ces réserves pourraient être certes jugées confortables si elles étaient à disposition d'un organisme public à budget comparable mais poursuivant des missions plus « classiques » de service public, mais les spécificités du Territoire conduisent à relativiser ce point de vue :

- les TAAF bénéficient de peu de recettes d'investissements et doivent dégager de l'excédent de fonctionnement pour rembourser une dette évaluée à 47,9 M€, soit la quasi-totalité de leur capacité d'emprunt ;
- les TAAF font face à des dépenses spécifiques particulièrement onéreuses et à des risques financiers très importants. Les 33 M€ de réserves représentent seulement 33% du prix d'achat du Marion Dufresne II, lequel devra être remplacé à horizon 2032. Une avarie majeure est susceptible de rapidement réduire le niveau de ces réserves représentant à la fois une provision pour risque et une provision pour les investissements incompressibles inhérents aux missions des TAAF ;
- la stratégie financière de moyen terme, évoquée par la Cour dans la synthèse de ses observations définitives et dans sa *recommandation n° 8*, a été d'ores et déjà élaborée sous forme de prospective financière : un plan pluriannuel d'investissement (PPI) - associé à un plan pluriannuel de fonctionnement (PPF) - d'une durée de 5 ans et estimé à 7 M€ par an, a été présenté lors de la réunion du conseil consultatif de juin 2022. Il doit répondre aux besoins de rénovations de plus en plus urgentes de la plupart des bases subantarctiques, ainsi qu'aux enjeux de la transition écologique dans ces territoires classés en réserve naturelle nationale. La mise en œuvre de ce PPI consommera rapidement les réserves évoquées par la Cour et nécessitera en outre à la fois de supprimer des charges considérées comme indues pour le Territoire (par exemple le financement de l'Osiris II – voir *infra*), de bénéficier d'une revalorisation des dotations de fonctionnement et d'un soutien accru sur les investissements ;
- les recettes issues de la vente de la légine et les ventes de produits issues de la philatélie sont projetées à la baisse dans la durée (de 11,3 M€ pour la campagne de pêche 2017-2018, la perspective des recettes liées aux droits de pêche est de 6,5 M€ en 2022, soit une baisse de 42 %) et représentent l'essentiel du financement propre des TAAF. Il convient sur ce point de souligner que les ressources propres correspondent à environ 80 % des recettes du Territoire ;
- plus généralement, avoir à disposition plus de 12 mois de fonctionnement en réserve (assimilables à un fonds de roulement) ne doit pas s'appréhender sous le même angle qu'un établissement public bénéficiant d'un budget dont les recettes sont essentiellement composées de subventions ou dotations publiques stables et ne supportant pas le poids de dettes. En outre, le « fonds de roulement » ne saurait s'appréhender uniquement en mois de fonctionnement lissés mais doit l'être également au regard d'investissements et de dépenses d'entretien conséquents, incompressibles et réguliers, inhérents aux missions très spécifiques des TAAF en milieu isolé et hostile d'un point de vue climatique. Ce niveau de dépense doit être considéré sur une décennie et non sur la base d'un exercice budgétaire de référence.

Recommandation n°7 : Rétablir la sincérité du budget en y inscrivant les dépenses et les recettes pour leurs montants réels

Le compromis réalisé en appliquant une présentation budgétaire dans l'esprit de la circulaire M14, conduit les TAAF à intégrer dans leur budget ce qui serait qualifié de « fonds de roulement » en présentation GBCP. Construite avec la DRFiP, cette adaptation d'une présentation M14 implique d'intégrer dans le budget prévisionnel annuel, qui doit être équilibré, l'intégralité des réserves à disposition des TAAF, soit environ 40% du budget prévisionnel total hors capitalisation.

Ainsi, le niveau de l'exécution budgétaire présenté doit faire l'objet d'une grille de lecture différente car elle restera structurellement faible. En effet, la présentation M14 n'était, à l'origine, pas conçue pour des collectivités territoriales disposant d'une importante épargne. *A contrario* des présentations sous format GBCP, elle ne permet pas de sortir son fonds de roulement de son budget prévisionnel.

Par conséquent, la problématique des TAAF n'est pas d'améliorer la sincérité de sa présentation budgétaire mais serait d'en construire une sur mesure, adaptée à la spécificité de son statut particulier. A ce jour, les services déconcentrés du ministère de l'économie et des finances et les TAAF n'ont pu trouver meilleur compromis que l'adaptation de la M14 actuellement utilisée.

III. MOYENS MARITIMES

III.1. Le Marion Dufresne

La Cour indique que les prix de maintenance n'ont pas été fixés de manière préalable. Or, les coûts prévisionnels de maintenance programmée et de maintenance curative figurent bien dans la décomposition du budget d'exploitation prévisionnel du navire (2017-2019) intégré dans le contrat conclu avec Louis-Dreyfus Armateur.

Comme précisé dans le contrat, ces coûts de maintenance ont été initialement établis sur la base des informations portées à la connaissance de l'armateur à l'occasion de la consultation. Par expérience, l'armateur a donc veillé à prévoir dans le contrat un mécanisme d'adaptation aux besoins réels de maintenance que la conduite du navire par ses soins pourrait faire ultérieurement apparaître.

Les précautions de l'armateur, et les usages contractuels qui en découlent en matière d'armement des navires, sont liées au fait que ces dépenses sont, pour certaines, imprévisibles par nature. Il s'agit en particulier des opérations de maintenance dite « curative », c'est-à-dire des opérations faisant suite à des problèmes techniques, des avaries ou des obsolescences réglementaires ou techniques non prévisibles.

Par ailleurs, même les opérations de maintenance dite « programmée », c'est-à-dire des opérations d'entretien régulières et prévisibles en fonction de certaines durées standards d'utilisation du navire, nécessitent chaque année une adaptation au temps d'utilisation réel du navire et à la réalité des opérations réalisées par le navire au cours de l'année n-1.

Pour toutes ces raisons, il est matériellement impossible d'estimer de façon fiable les coûts prévisionnels de maintenance sur la durée du contrat. Aucun armateur ne pourrait s'engager sur l'exploitation d'un navire sur la base de prix fermes en matière de maintenance. Le risque économique serait disproportionné pour une entreprise, sauf à ce qu'elle prenne des marges de sécurité importantes et donc coûteuses pour le bénéficiaire. Le contrat prévoit ainsi des dispositions de mise à jour annuelle des besoins de maintenances programmée et curative, ajustés à l'utilisation réelle du navire, ainsi que des coûts prévisionnels correspondants. Un budget définitif exécuté est ensuite présenté en fin d'année par l'armateur.

Les TAAF rejoignent la Cour sur la nécessité de renforcer leurs capacités d'expertise en la matière et des démarches ont d'ores et déjà été entreprises dans ce sens.

Recommandation n° 9 : Dissoudre le GIE MDII

La décision de dissolution du GIE a été prise lors de l'assemblée générale du 27 juin 2022. Un liquidateur va être nommé dans cette perspective.

III.2. L'Osiris II

Recommandation n° 11 : Actualiser et clarifier les modalités de financement de l'Osiris II

En matière de financement, les TAAF sont mises à contribution sur le budget du Territoire, et c'est donc la collectivité territoriale qui finance des missions de surveillance et de police des pêches relevant de l'État, le préfet des TAAF ne disposant pas de BOP dédié.

Comme évoqué plus haut, les TAAF maintiennent donc que leur participation au financement de l'Osiris II est indue, d'autant que les ressources tirées des droits de pêche concernent la pêche à la légine, pratiquée dans les Terres australes, alors que l'Osiris II est un moyen de surveillance davantage adapté aux îles Éparses. Par ailleurs, les TAAF assument déjà une contribution forte à la surveillance des activités de pêches et des espaces sous juridiction, en assurant le financement de l'acquisition du patrouilleur L'Astrolabe et en plaçant à bord de chaque navire autorisé un contrôleur de pêche.

III.3. L'Astrolabe

Si les TAAF partageaient en première approche l'avis de la Cour sur la nécessité de simplifier et de clarifier le statut de L'Astrolabe en procédant à la dissolution du GIP, une analyse juridique complémentaire conduit à surseoir à cette dissolution.

En effet, après consultation du Bureau des opérateurs de l'État au sein du ministère de l'économie et des finances et des services juridiques de la Marine nationale, aucun format juridique permettant le respect du décret n° 2018-1073 du 3 décembre 2018 *relatif à la rémunération de services rendus par le ministère de la défense et par les formations musicales de la gendarmerie nationale* ne semble pouvoir se substituer au GIP. Dans l'attente de l'identification éventuelle d'autres formes juridiques pour ce partenariat, ce format continuera donc à encadrer l'échange de ressources et de compétences entre ses membres autour de la gestion de L'Astrolabe.

IV. STRATÉGIE POLAIRE ET RELATIONS AVEC L'IPEV

Les TAAF rejoignent totalement la Cour sur la nécessité d'une clarification des compétences entre les TAAF et l'IPEV avant toute mise en œuvre de la stratégie polaire de la France à l'horizon 2030. Il convient en effet de rechercher la meilleure organisation, notamment logistique, pour répondre de manière optimisée - en s'affranchissant si nécessaire des situations issues de l'histoire - pour assurer matériellement la présence française dans ces territoires isolés et éloignés.

V. REMARQUES/PRÉCISIONS DIVERSES

§ 2.2.2 La protection de la biodiversité

Le décret n° 2121-734 du 8 juin 2021 portant création de la réserve naturelle nationale de l'archipel des Glorieuses donne au gestionnaire de la réserve, à savoir les TAAF, trois ans pour mettre en place un plan de gestion. Pour toutes les îles Éparses, qui devraient constituer à horizon 2023 une réserve naturelle nationale, un délai sera également donné à la mise en place d'un tel plan. Il convient toutefois de souligner que les TAAF ont élaboré et mis en place un Plan d'action biodiversité 2020-2025 pour les îles Éparses, qui constitue une forme de préfiguration du futur plan de gestion.

Page 25 :

L'augmentation des crédits HT2 du BOP 354 n'est pas liée aux raisons mentionnées (création de la réserve naturelle nationale des Glorieuses, classement au patrimoine mondial de l'humanité, mise en œuvre du dispositif « 10 000 jeunes »), mais à un ajustement sollicité par les TAAF pour financer en partie une modification des conditions de recrutement des médecins adjoints de La Réunion et de Paris, ainsi qu'une augmentation du débit des liaisons satellitaires.



Charles GIUSTI

