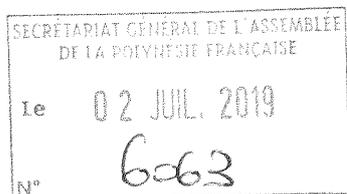




Le Président

N° 4336 / PR



Papeete, le

02 JUL. 2019

à

Monsieur le Président de l'Assemblée de la Polynésie française

Objet : Rapport d'observations définitives de la CTC – Examen relatif au contrôle des comptes et de la gestion de la collectivité de la Polynésie française au titre du transport maritime interinsulaire pour les exercices 2014 à 2018.

Réf. : Lettre n° 2019-246 du 25 juin 2019 de la chambre territoriale des comptes de Polynésie française.

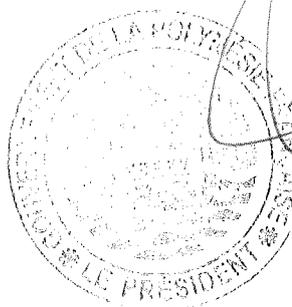
P.J. : Rapport sus-cité.

Monsieur le Président,

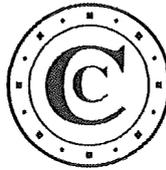
En application des dispositions de l'article L. 272-67 du code des juridictions financières, j'ai l'honneur de vous transmettre ci-joint aux fins de donner lieu à débat en séance plénière de votre institution, le rapport d'observations définitives de la chambre territoriale des comptes relatif à l'examen de la gestion de la collectivité de la Polynésie française au titre du transport maritime interinsulaire pour les exercices 2014 à 2018.

J'attire votre attention sur le fait que ce dossier doit faire l'objet d'une inscription à l'ordre du jour de la plus proche réunion de votre assemblée à compter de la date de réception de la présente lettre.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma considération distinguée.



[Signature]
Edouard FRITCH



Papeete, le 25 juin 2019

Le président

à

**Monsieur Edouard FRITCH
Président de la Polynésie française**

n° 2019-246
Par porteur avec accusé de réception

Objet : notification des observations définitives relatives au contrôle des comptes et de la gestion de la collectivité de la Polynésie française (transport maritime insulaire).

Pièce jointe : un rapport d'observations définitives.



SECRETARIAT GÉNÉRAL	
Arrivée le :	
25 JUIN 2019	
N° Chrono	: 4346
N° Série	: 866
EXÉCUTION	:
INFORMATION	:

Monsieur le Président,

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport comportant les observations définitives de la Chambre sur la gestion de la collectivité de la Polynésie française (transport maritime insulaire) concernant les exercices 2014 et suivants pour lequel, à l'expiration du délai d'un mois prévu par l'article L. 272-66 du code des juridictions financières, la Chambre n'a reçu aucune réponse écrite destinée à y être jointe.

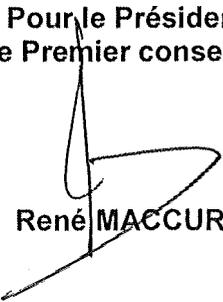
Je vous rappelle que ce document revêt un caractère confidentiel qu'il vous appartient de protéger. Il conviendra de le transmettre au Président de l'assemblée de la Polynésie française en vue de son inscription à l'ordre du jour de la plus proche réunion de cette assemblée délibérante, au cours de laquelle il donnera lieu à débat.

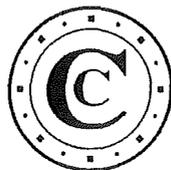
Dès la tenue de cette réunion, ce document pourra être publié et communiqué aux tiers en faisant la demande.

Enfin je vous précise qu'en application des dispositions de l'article R. 272-112 du code précité, le rapport d'observations est transmis au haut-commissaire de la République ainsi qu'au directeur local des finances publiques de la Polynésie française.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma considération la plus distinguée.

**Pour le Président,
Le Premier conseiller,**


René MACCURY



ÉTAT DES REVENUS ET DES DÉPENSES

COLLECTIVITÉS DE LA POLYNÉSIE
FRANÇAISE :
LE TRANSPORT MARITIME
INTERINSULAIRE

Exercices 2014 à 2018

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 9 mai 2019

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	3
RECOMMANDATIONS.....	5
INTRODUCTION.....	6
1 LA PRESENTATION GENERALE DU TRANSPORT MARITIME INTERINSULAIRE	8
1.1 Le transport maritime interinsulaire : un enjeu majeur pour la Polynésie	8
1.2 Une compétence partagée	10
1.2.1 La compétence communale sur le transport maritime	10
1.2.2 L'imbrication des compétences du Pays et de l'Etat.....	11
2 LA STRATEGIE DE DEVELOPPEMENT DU TRANSPORT MARITIME INTERINSULAIRE	13
2.1 Le développement empirique du secteur (1977-2015)	13
2.2 Le Schéma directeur des déplacements durables interinsulaires de la Polynésie (2015-2025).....	14
2.2.1 Les objectifs du schéma directeur et l'état d'avancement du plan d'actions	14
2.2.2 L'instauration d'un cadre général de l'organisation du transport interinsulaire maritime et aérien.....	16
2.2.3 La rénovation du cadre juridique de l'attribution des licences d'exploitation	17
2.3 Les conditions d'attribution des nouvelles licences d'exploitation	20
2.4 Les obligations de service public	20
2.4.1 La détermination des obligations de service public	20
2.4.2 Le cas particulier de la vente à l'aventure.....	22
2.4.3 Les sanctions en cas de manquement aux obligations de service public	23
3 LES ORGANES CONSULTATIFS.....	24
3.1 La commission d'examen des tarifs maritimes interinsulaires	24
3.1.1 Fonctionnement de la commission.....	24
3.1.2 L'évolution des tarifs maritimes interinsulaires.....	26
3.2 Le comité consultatif de la navigation maritime interinsulaire (CCNMI) : un obstacle à la neutralité des pratiques concurrentielles	27
3.2.1 Les attributions du CCNMI.....	27
3.2.2 La rénovation des modalités de suivi et de contrôle du transport maritime.....	27
3.2.3 La nécessaire clarification des missions des nouveaux organes consultatifs.....	29
4 LES INSTALLATIONS MARITIMES DE LA POLYNESIE FRANCAISE.....	30
4.1 Une compétence du ministère en charge de l'équipement.....	31
4.2 L'entretien et la construction : l'absence de démarche programmatique.	31
4.2.1 Les objectifs du schéma directeur en matière d'installations maritimes.....	31
4.2.2 L'absence d'état des lieux opérationnel exhaustif de l'ensemble des installations.....	32
4.2.3 Les lacunes dans la programmation et le suivi.....	34
4.2.4 Les financements consacrés aux infrastructures portuaires	36
4.3 De graves dysfonctionnements dans la gestion des installations portuaires.....	37

4.3.1	Les faiblesses du cadre juridique d'utilisation des installations portuaires de Polynésie	37
4.3.2	La question de l'utilisation de l'outillage à quai	37
4.3.3	Le traitement inapproprié de la question de l'autorité portuaire et de l'autorité investie du pouvoir de police portuaire	38
4.3.4	La mission d'assistance à la mise en place de l'autorité portuaire de l'administration de la Polynésie	40
5	LES AIDES ECONOMIQUES EN FAVEUR DU TRANSPORT MARITIME INTERINSULAIRE	46
5.1	Les dispositifs de prise en charge du fret	47
5.1.1	La prise en charge du fret des hydrocarbures	47
5.1.2	Les autres prises en charge	48
5.1.3	Les exonérations de TVA	49
5.2	Les dispositifs de soutien aux armateurs	49
5.2.1	Le fonds de régulation des prix des hydrocarbures (FRPH)	49
5.2.2	Les dispositifs de soutien spécifiques	50
5.3	Le développement de l'outil informatique	51
6	LES GENS DE MER	52
6.1	Les gens de mer du secteur privé	52
6.1.1	Présentation générale	52
6.1.2	Le maquis du cadre juridique applicable	53
6.2	Les agents de la flottille administrative	55
6.2.1	La situation des effectifs	55
6.2.2	L'activité de la flottille administrative	56
6.2.3	La navette Te Ata o Hiva : la nécessité d'une coordination institutionnelle	57
6.2.4	Les conditions de rémunération des agents de la flottille	58
	ANNEXES	61

SYNTHÈSE

La Polynésie française s'étend sur 2,5 millions de km² dont seulement 3 600 km² de terres émergées, soit moins de 1% de sa superficie. Le transport maritime interinsulaire constitue, dans ces conditions, un enjeu majeur pour le ravitaillement des populations, en particulier celles des archipels éloignés (10% des habitants de la Polynésie française).

Le contrôle de la politique du transport maritime interinsulaire a été mené sur la période allant de 2014 à la période la plus récente. Cette politique représente pour le Pays un coût annuel de 5 milliards de francs CFP par an en moyenne, dont 1,5 milliard pour l'entretien des 266 infrastructures portuaires et 3,5 milliards au titre des aides économiques afférentes. Le volume transporté s'établit en moyenne à 464 000 tonnes par an.

Le transport maritime interinsulaire est opéré quasi exclusivement par des compagnies privées. Si certaines îles bénéficient de liaisons multiples, d'autres en revanche ne sont desservies que par un seul opérateur. L'enjeu pour la collectivité est donc de préserver un juste équilibre entre rentabilité et service public, en préservant les intérêts des populations, notamment dans les situations monopolistiques.

Pourtant la Collectivité n'a engagé la structuration et la régulation de cette activité essentielle qu'en 2015, après de longues années d'organisation empirique et de « compromis pratiques » avec les armateurs. La structuration a pris la forme du schéma directeur des déplacements durables interinsulaire qui a défini trois objectifs de politique publique : garantir la continuité territoriale, promouvoir la cohésion sociale en permettant le désenclavement des archipels et le développement économique, et enfin, inscrire cette activité dans une perspective de développement durable.

L'état d'avancement des différents objectifs du schéma directeur est variable selon les services et les thématiques. La priorité a été donnée à l'instauration d'un cadre général et à la rénovation du cadre juridique des transports maritimes. La mise en place de ce nouveau dispositif réglementaire a non seulement permis de positionner le Pays en tant qu'autorité organisatrice des transports mais a aussi été l'occasion de redéfinir ses rapports avec les opérateurs privés.

Toutefois, la réalisation de la totalité des objectifs et des actions prévues dans le schéma directeur requiert désormais une coordination interservices efficace, un suivi de l'exécution des plans d'actions et une démarche évaluative, qui font actuellement défaut.

La structuration du secteur ne semble pas avoir bien pris la mesure de la situation des gens de mer, marins et autres, qui arment les navires. Dans le silence du code du travail de la Polynésie, le cadre juridique appliqué repose sur un maquis de textes à la pertinence contestable. Une réforme d'envergure s'impose, le transport maritime interinsulaire requérant du personnel navigant qualifié pour armer les navires, et pas seulement des bâtiments aux normes ou des installations portuaires en état de fonctionnement.

S'agissant des installations portuaires, le schéma directeur prévoit d'engager des constructions et des réhabilitations plus régulières et mieux ciblées. En effet, l'état général des installations est variable, certaines s'avérant particulièrement dégradées. L'un des objectifs du schéma risque de demeurer lettre morte, faute d'une programmation raisonnée et argumentée des opérations de réhabilitation et de maintenance, que la collectivité de la Polynésie française n'est pas en mesure de construire.

La gestion des installations présente, par ailleurs, de graves dysfonctionnements, sources de risques juridiques et de défauts de sécurité. Ainsi, à l'exception du Port autonome de Papeete, les compétences d'autorité portuaire et la police portuaire relèvent de la Polynésie française, sans qu'aucune entité administrative n'ait été explicitement désignée et chargée des missions afférentes. Et si, depuis plusieurs décennies, la direction de l'équipement de la Polynésie a fait son affaire des difficultés pouvant survenir dans ce domaine, notamment en matière de conflits d'usage, ses interventions se sont opérées, et s'opèrent encore à ce jour, sans cadre juridique défini et sans moyens adéquats.

Aussi le Pays ne saurait différer davantage l'installation d'une autorité portuaire conforme aux normes et règlements, et dotée de tous les moyens nécessaires pour le bon accomplissement de toutes ses missions.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : Actualiser, dans les délais les plus brefs, la réglementation encadrant la vente à bord et analyser son organisation dans le cadre d'une étude socio-économique.

Recommandation n° 2 : Mettre en œuvre formellement le suivi du schéma directeur et la coordination des services qui en ont la charge.

Recommandation n° 3 : Clarifier les missions des instances nouvellement créées et mettre en œuvre, d'ici fin 2019, les conditions d'évaluation de cette politique publique en assortissant les actions à mener des indicateurs afférents.

Recommandation n° 4 : Définir, dès l'exercice 2020, un programme de recensement réaliste et adapter les moyens des services impliqués afin d'établir un état des lieux opérationnels des installations.

Recommandation n° 5 : Identifier formellement, dès 2019, une autorité portuaire pour les infrastructures ne relevant pas du Port autonome de Papeete, en lui garantissant les conditions et les moyens d'exercer les compétences afférentes.

Recommandation n° 6 : Mettre en place, dès 2019, le dispositif réglementaire encadrant l'utilisation des plans d'eau et des infrastructures portuaires relevant du Pays.

Recommandation n° 7 : Engager une réforme d'ensemble du système de prise en charge du fret interinsulaire en prévoyant la modernisation des dispositifs de contrôle.

Recommandation n° 8 : Engager sans délai le développement de la formation aux métiers de marin et faciliter la montée en compétence des marins en exercice.

Recommandation n° 9 : Créer sans délai un corpus juridique moderne afférent aux conditions d'emploi et au statut des gens de mer.

Recommandation n° 10 : Respecter les règles d'octroi des congés et des indemnités fonctionnelles des agents affectés à la Flottille administrative.

INTRODUCTION

L'examen de la gestion de la collectivité de la Polynésie française, intitulé « *Transport Maritime Interinsulaire* », concerne la politique et les actions du gouvernement, menées dans le cadre de la « *Mission Transports* », et plus particulièrement celles qui relèvent du « *Programme Transports et Affaires maritimes* ». Cet examen, qui porte sur les exercices 2014 à la période la plus récente, est inscrit au programme 2018 de la chambre.

La chambre territoriale des comptes de Polynésie Française est compétente pour cet examen, en vertu des dispositions des articles L.272-4 et L. 272-12 du code des juridictions financières.

Deux présidents et trois ordonnateurs se sont succédé sur la période sous revue. Sur la période sous revue, trois ministres se sont succédé. M. Albert SOLIA¹ sur la période la plus étendue, soit de 2013 à 2016 puis M. Luc FAATAU, de janvier 2017 jusqu'au terme de la mandature, et enfin M. Jean-Christophe BOUISSOU, depuis le renouvellement gouvernemental de mai 2018.

Période	Président de la Polynésie française	Ordonnateur du budget
Du 17 mai 2013 au 11 septembre 2014	M. Gaston FLOSSE	M. Nuihau LAUREY
Du 12 septembre 2014 au 27 février 2017	M. Edouard FRITCH	
Du 28 février 2017 au 8 octobre 2018		M. Teva ROHFRITCH
Depuis le 9 octobre 2018*		M. Edouard FRITCH

* : Ordonnance 2018-0013 du 9 octobre 2018 donnant quitus et libérant M. Edouard FRITCH de la « gestion de fait », objet de l'arrêt CC n° S 2016-2889 du 22 septembre 2016. La réception par M. FRITCH du quitus de sa gestion lui permet, en tant que Président de la Polynésie française actuellement en fonctions, de retrouver sa qualité d'ordonnateur du budget de la Polynésie française (article 64-1 de la loi statutaire).

Cette politique générale sur transport maritime interinsulaire n'a jamais fait l'objet d'un examen de la gestion de la Chambre, seul un volet de la mission plus particulièrement consacrée à la « *Flottille administrative* » a fait l'objet d'un rapport d'observations en 2013.

L'ouverture de l'examen de gestion a été notifiée, par lettre du 25 septembre 2018, au président de la Polynésie, M. Edouard Fritch. Son prédécesseur a également été informé de l'ouverture du contrôle par courrier du même jour.

L'entretien préalable prévu par l'article L. 272-61 du code des juridictions financières s'est tenu le 15 janvier 2019 avec M. Edouard Fritch ; pour sa part, M. Gaston Flosse n'a pas donné suite à la proposition d'entretien qui lui a été faite.

A l'issue du délibéré qui s'est tenu le 21 janvier 2019, la Chambre Territoriale des comptes a arrêté ses observations provisoires. Elles ont été notifiées le 30 janvier 2019 à MM Edouard Fritch (AR du 31/01) et Gaston Flosse (AR du 08/02).

¹ M. SOLIA est, depuis janvier 2017 conseiller spécial du Président du gouvernement. Il est à l'origine du Schéma directeur des transports actuellement en vigueur.

En application des dispositions de l'article L.272-47 du code des juridictions financières, le délai imparti pour les réponses aux observations provisoires est de deux mois.

M. Edouard FRITCH a fait parvenir sa réponse le 11 mars 2019. Pour sa part, M. Gaston FLOSSE n'a pas donné de suite à la notification du ROP.

Les observations définitives délibérées le 9 mai 2019, reproduites ci-après, tiennent compte de cette réponse.

Transmises au président de la Polynésie française en fonctions et à son prédécesseur par lettre du 13 mai 2019, ces observations définitives n'ont pas donné lieu à réponse de leur part, au terme du délai d'un mois prévu par l'article L. 272-66 du Code des juridictions financières.

1 LA PRESENTATION GENERALE DU TRANSPORT MARITIME INTERINSULAIRE

Le transport maritime interinsulaire concerne exclusivement le transport de fret et des passagers entre les archipels de la Polynésie, à l'exclusion de la navigation de plaisance et des navires de croisière.

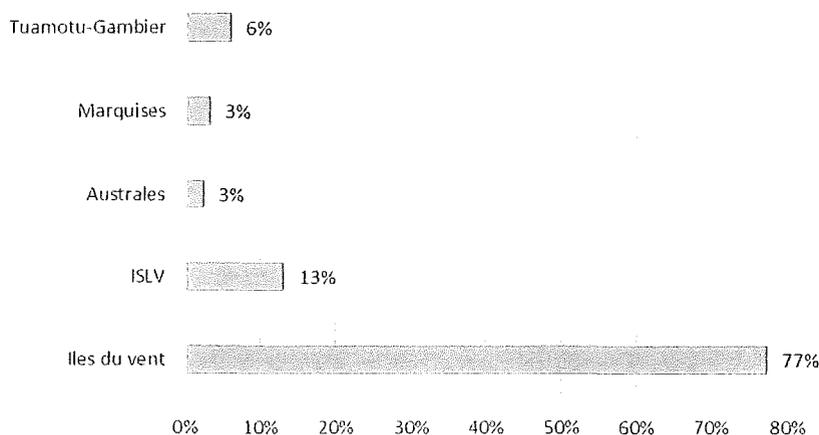
1.1 Le transport maritime interinsulaire : un enjeu majeur pour la Polynésie

La Polynésie française s'étend sur 2,5 millions de km² dont seulement 3 600 km² de terres émergées, soit moins de 1% de sa superficie. Le transport maritime interinsulaire constitue dès lors un enjeu majeur pour le ravitaillement des archipels puisqu'il assure le convoyage de près de 464 000 tonnes de fret par an en moyenne.

Son importance est moindre pour le transport de passagers. S'il permet le déplacement de 1,7 M de passagers, force est de constater que 99% de ces passagers sont recensés sur le trajet Papeete-Moorea. Il constitue aujourd'hui un mode de déplacement accessoire entre les îles du Vent et les autres îles de Polynésie.

Sur les 118 îles de Polynésie, 68 seulement sont habitées. La population est très inégalement répartie et se concentre à 90% sur l'archipel de la Société. Si la politique publique du transport maritime interinsulaire concerne l'ensemble de la population polynésienne, elle est primordiale pour celle des archipels éloignés, soit 10% des habitants de Polynésie.

Graphique n° 1 : %Répartition de la population par archipel



Source : Atlas 2018 des lignes maritimes de la PF

En 2018, le transport maritime interinsulaire était opéré par 21 navires privés issus de 14 compagnies ou sociétés d'armateurs, auxquels il convient d'ajouter les navires de la flottille administrative.

L'armement des navires est assuré par les gens de mer, au nombre de 500 environ en activité en 2018.

Si l'âge moyen des navires s'établit à 26 ans, ces derniers n'accusent toutefois que 9 années d'exploitation en Polynésie en moyenne, puisqu'ils sont, pour la plupart, acquis sur le marché de l'occasion.

Les infrastructures maritimes relèvent de la responsabilité du Pays, qui consacre un montant moyen annuel de 1,5Mds F CFP pour leur construction, leur rénovation ou leur entretien courant. On recense 266 infrastructures maritimes, telles que ports, quais, darses.

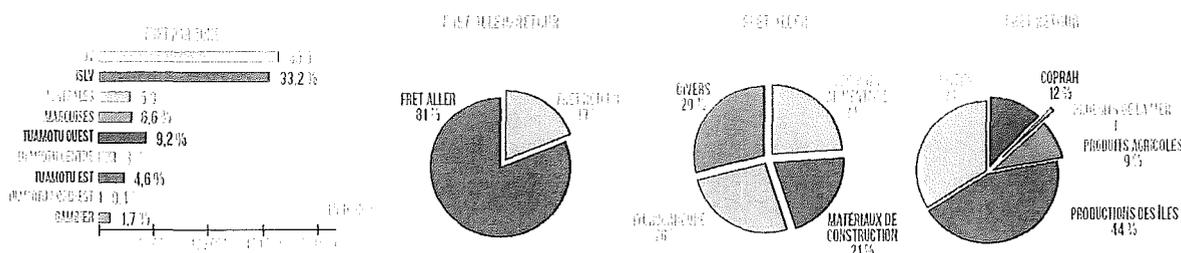
Le transport maritime interinsulaire doit répondre à trois objectifs majeurs pour la collectivité :

- garantir la continuité territoriale,
- promouvoir la cohésion sociale en permettant le désenclavement des archipels et le développement économique ;
- enfin s'inscrire dans une perspective de développement durable.

Il est vital pour la satisfaction des besoins élémentaires des populations des archipels : approvisionnement en hydrocarbures, en produits de première nécessité et matériaux, évacuation des déchets, évacuations sanitaires, transport scolaire.

Les flux inter-archipels s'opèrent prioritairement avec les Iles-du-Vent (Tahiti). Les navires transportent vers les archipels notamment des produits alimentaires, des matériaux de construction, des hydrocarbures. En retour, ils convoient des archipels vers Tahiti le coprah, les produits agricoles et les productions des îles.

Tableau n° 1 : Répartition du fret 2017 en Polynésie française



Source : Atlas 2018 - DPAM

Le transport maritime interinsulaire est opéré quasi exclusivement par des compagnies de navires privés. Si certaines îles bénéficient de liaisons multiples, d'autres en revanche ne sont desservies que par un seul opérateur.

L'enjeu pour la Collectivité est de préserver un juste équilibre entre rentabilité et service public, en préservant les populations des conséquences d'éventuelles situations conflictuelles entre la puissance publique et les opérateurs, notamment dans les situations monopolistiques.

1.2 Une compétence partagée

Le transport maritime interinsulaire relève d'une compétence partagée entre les communes, l'Etat et le Pays, conformément aux dispositions de la loi statutaire du 27 février 2004, modifiée.

1.2.1 La compétence communale sur le transport maritime

1.2.1.1 Les communes, en retrait dans l'exercice de cette compétence

L'article 43 relatif aux compétences des communes de Polynésie, prévoit, en son paragraphe I, 4^o, que les communes sont compétentes en matière d'organisation des transports communaux, dans la limite des règles édictées par l'Etat et par la Polynésie française conformément à leurs compétences respectives. A ce jour, aucune commune n'exerce cette compétence s'agissant des transports communaux maritimes.

1.2.1.2 L'émergence des communautés de communes dans le domaine du transport maritime intercommunal

Dans le cadre de l'article 43, § II, les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) peuvent intervenir, sous réserve du transfert des moyens nécessaires, dans des domaines limitativement énumérés relevant de la compétence du Pays.

Cette disposition a été mise en œuvre s'agissant de développement économique et de deux de ses corollaires, la réalisation d'équipement collectifs ou la gestion de services publics relevant de la compétence du Pays dans le domaine de l'aménagement de l'espace².

A ce titre, des moyens ont été transférés dans le cadre d'une convention de financement entre le Pays et les deux communautés de communes concernés, la communauté de communes des îles Marquises et la communauté de communes Hava'i. Ces moyens portent uniquement sur les études pour le développement du transport maritime intercommunal.

La Collectivité a saisi le Tribunal administratif de Polynésie le 13 décembre 2018 à fin d'avis sur la répartition des compétences entre la Polynésie, les communes et les intercommunalités en matière de transport maritime et plus précisément sur la distinction entre transports maritime intercommunal et transports inter-îles.

² Article LP2 de la loi du Pays n°2010-12 du 25 août 2010 relative à la mise en œuvre par les communautés de communes des dispositions des sections 4 et 6 du chapitre 1^{er} du titre 3 de la loi organique.

1.2.2 L'imbrication des compétences du Pays et de l'Etat

1.2.2.1 La compétence de l'Etat

Conformément aux termes de l'article 14 – 9° de la loi statutaire, l'Etat est compétent, s'agissant du transport maritime interinsulaire, en matière de police et de sécurité de la circulation maritime, de sécurité de la navigation et coordination des moyens de secours en mer, de la francisation des navires, de la sécurité des navires de plus de 160 tonneaux de jauge brute (TJB) et de tous les navires destinés au transport des passagers.

Le service d'Etat des affaires maritimes est ainsi chargé de faire respecter les dispositions prévues par les conventions internationales, et par la réglementation nationale dans le domaine de la sauvegarde de la vie humaine en mer, de l'habitabilité à bord des navires, de la prévention de la pollution, des normes de formation des gens de mer, de la délivrance des brevets et des conditions de veille à bord des navires.

La compétence étatique est exercée par les inspecteurs de la sécurité des navires et des risques professionnels maritimes.

Dans le cadre de la révision de la loi statutaire engagée en 2018 une modification de l'article 14 – 9° est envisagée, pour actualiser l'unité de mesure du critère déterminant la répartition des compétences entre l'Etat et la Polynésie en matière de sécurité des navires³.

1.2.2.2 La compétence du Pays

Le Pays est compétent, conformément aux dispositions de l'article 13, dans toutes les matières qui ne sont pas dévolues à l'Etat et aux communes, au titre de la compétence générale. Il est ainsi compétent notamment pour la sécurité des navires non destinés au transport de passagers et ceux de moins de 160 TJB.

La compétence en matière de navigation et d'affaires maritimes est exercée par la direction polynésienne des affaires maritimes (DPAM). Elle définit les normes relatives à la sécurité de la navigation dans les eaux intérieures, elle élabore les réglementations relatives à la sécurité des navires de moins de 160 TJB autres que ceux destinés aux transports de passagers et en contrôle l'application.

En outre, si l'Etat est compétent en matière de sécurité de la circulation et de la navigation maritime dans les eaux territoriales et au-delà (ZEE), cette compétence est toutefois réservée à la Polynésie française dans les eaux intérieures conformément à l'article 90-11° de la loi statutaire.

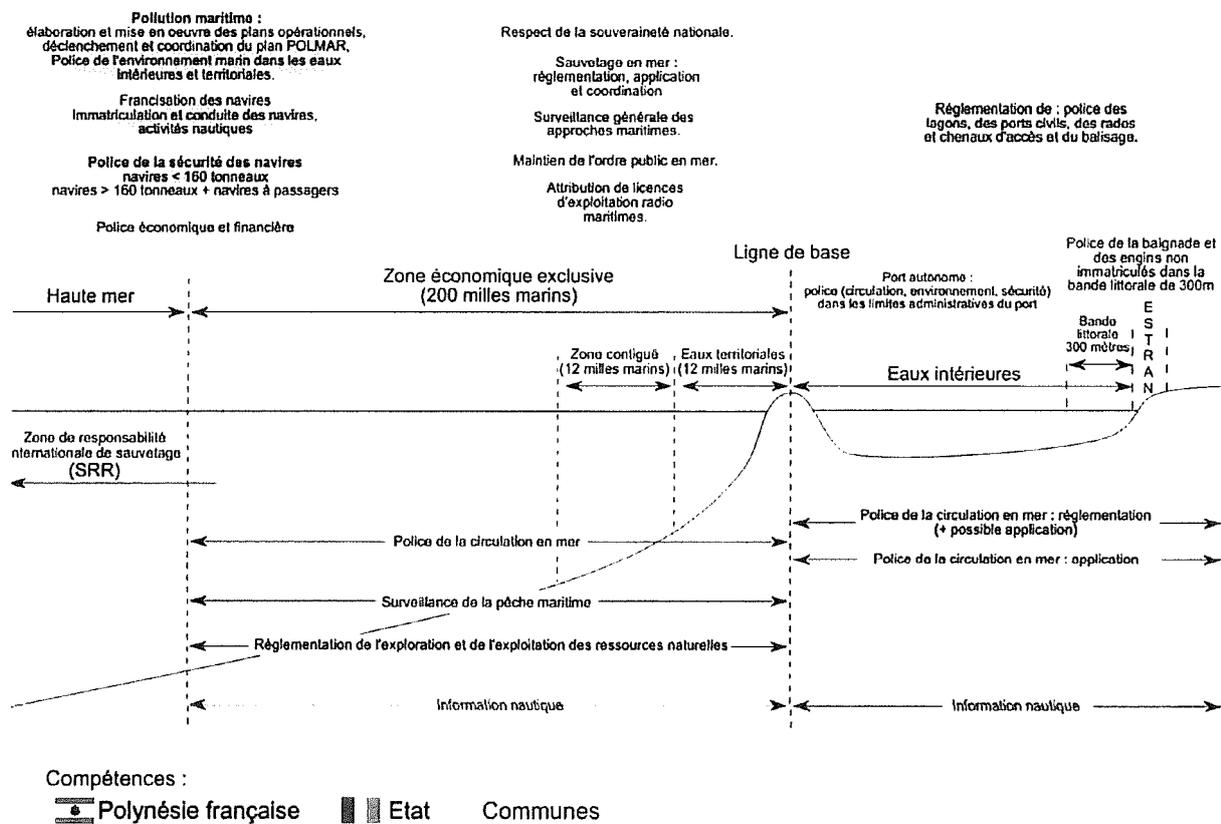
En revanche, la « police » demeure une compétence de l'Etat et ce même dans les eaux intérieures (contrôle) ; aux termes de l'article 34 de la loi statutaire c'est une mission à laquelle le Pays a la possibilité d'être associée.

³ Actuellement ce critère est le tonneau de jauge brute (TJB), l'actualisation permettrait de prendre la longueur des bateaux en mètre.

En dépit de l'apparente clarté du texte, cette répartition des compétences entre l'Etat et le Pays n'est pas sans générer de fréquentes interrogations, voire des difficultés d'application, dès lors qu'il s'agit de police de la circulation dans les eaux intérieures, de pollution maritime, de francisation et d'immatriculation des navires, de police de la sécurité des navires et de police économique et financière.

Cette imbrication des compétences, associée à la juxtaposition de deux services distincts, rend difficile l'optimisation des moyens disponibles tant dans les services de l'Etat et que dans ceux du Pays.

Graphique n° 2 : Répartition des compétences maritimes en Polynésie française



Source : Direction de la sécurité civile Etat

2 LA STRATEGIE DE DEVELOPPEMENT DU TRANSPORT MARITIME INTERINSULAIRE

2.1 Le développement empirique du secteur (1977-2015)

Au cours des 40 dernières années, cet enjeu de développement et de désenclavement des archipels n'a pas été pris en compte à sa juste valeur.

De 1977 à 1996, la Polynésie n'a pas en effet su se doter d'un cadre stratégique des transports interinsulaires, en dépit de plusieurs tentatives d'organisation. Les dessertes maritimes se sont mises en place de manière empirique, sous l'impulsion des armateurs, sans concertation d'ensemble avec les institutions et sans véritable analyse des besoins des populations concernées. La délibération n°77-47/AT du 15 mars 1977 portant sur les dessertes maritimes prévoyant un plan général d'organisation n'a jamais vu le jour.

Un premier pilotage stratégique a été mis en place par le Pays en 1996, avec la rédaction d'un schéma directeur, qui a constitué une base pour la politique d'investissements en matière de transports interinsulaires. Les infrastructures utilisées actuellement ont ainsi été planifiées et construites dans le cadre de ce premier schéma. Elles offraient à la Polynésie pour l'époque un niveau d'équipement relativement élevé.

Ce premier schéma a identifié des besoins en matière de régulation du secteur. Des tentatives de régulation ont été entreprises entre 2005 et 2015, sans succès toutefois. Jusqu'en 2016, les dessertes maritimes ont été organisées par les dispositions de la délibération de 1977 précitée.

Les contraintes budgétaires apparues en 2008 associées à la nécessité de développer une nouvelle stratégie de développement des transports interinsulaires, afin notamment de bénéficier de la défiscalisation métropolitaine, ont conduit à l'élaboration, en 2015, d'un nouveau schéma directeur des transports interinsulaire.

Arrêté en Conseil des ministres du 23 septembre 2015, le schéma directeur des déplacements durables interinsulaires de la Polynésie définit une nouvelle stratégie de pilotage des transports pour les années 2015-2025, et aspire à développer l'intermodalité en associant transport aérien et transport maritime.

A ce jour toutefois, ce schéma n'a toujours pas été adopté par l'Assemblée de Polynésie. Il a vocation à alimenter les travaux du Schéma d'Aménagement Général de la Polynésie française (SAGE).

Toutefois, au regard des délais d'adoption du SAGE, initié depuis 1984, relancé en 2016 mais sans concrétisation à ce jour⁴, et des enjeux de la politique des transports interinsulaires et de la difficile mise en œuvre du schéma directeur, la Chambre invite la collectivité de la Polynésie française à ne pas en différer davantage l'adoption par l'APF, afin d'en souligner le caractère prioritaire.

⁴ Un PADD est, en mars 2019, en cours de présentation aux élus de la Polynésie française.

Le Président de la Polynésie française, dans sa réponse aux observations provisoires de la Chambre territoriale des comptes, a rappelé qu'au regard des fortes implications du SAGE dans le Schéma directeur des déplacements durables interinsulaires 2015-2025, « ce document sera modifié en conséquence » et qu'il lui semblait que l'orientation retenue lors de la rédaction de la loi du pays n°2016-03 du 25 février 2016 devait être poursuivie, à savoir « le souci de limitation du désenclavement de certaines parties du territoire, de développement économique durable et de préservation de l'environnement »⁵. La chambre en prend acte, tout en continuant à inviter à présenter le schéma directeur à l'APF dans les délais les plus courts.

2.2 Le Schéma directeur des déplacements durables interinsulaires de la Polynésie (2015-2025)

L'assistance technique pour l'élaboration schéma directeur 2015-2025 des déplacements durables interinsulaires de la Polynésie française, arrêté en septembre 2015, a été financée par le Pays à hauteur de 55%, le solde ayant été supporté, par l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) et par l'Agence Française de développement (AFD). Le coût total du marché correspondant s'est établi à 66 MF CFP (TTC).

Tableau n° 2 : Financement de l'assistance technique pour l'élaboration du schéma directeur

Financement	HT	TVA	TTC	Taux
ADEME	20 883 048		20 883 048	32%
Polynésie française	29 828 097	6 345 958	36 174 055	55%
s/Budget de la PF	50 711 145		57 057 103	
AFD			8 945 048	14%
Montant global			66 002 151	

Source : Marché public de la PF n° 1176 du 25 février 2015

A la suite du lancement d'un appel d'offres en fin d'année 2014, les études ont été conduites de mars à juillet 2015, avec la réalisation d'un diagnostic approfondi et l'élaboration d'un scénario cible d'amélioration de la situation pour les 10 années suivantes. Le schéma directeur constitue la synthèse de l'ensemble de ces réflexions.

2.2.1 Les objectifs du schéma directeur et l'état d'avancement du plan d'actions

Le schéma directeur identifie trois objectifs stratégiques, assortis de 25 objectifs opérationnels, qui portent tant sur le transport maritime que sur le transport aérien interinsulaires :

⁵ Loi du pays n° 2016-03 du 25 février 2016

- *Objectif A* : Donner au Pays les moyens d'assurer pleinement son rôle d'autorité organisatrice des transports interinsulaires avec une coordination accrue entre acteurs institutionnels (Pays/Etat/Communes) et une meilleure régulation des transports ;
- *Objectif B* : Améliorer l'efficacité des transports interinsulaires en matière de réponse aux besoins des usagers, d'efficacité énergétique, d'intermodalité et de préservation de l'environnement en facilitant l'accès à tous à tout le territoire ;
- *Objectif C* : Favoriser le développement économique durable du Pays et de ses archipels à travers des mesures d'accompagnement à la politique des transports interinsulaires.

Ces 3 objectifs stratégiques et les 25 objectifs opérationnels qui en découlent, ont fait l'objet d'un plan d'actions détaillé repris, en ce qui concerne le transport maritime, dans le plan de performance pluriannuel de la Direction polynésienne des affaires maritimes (DPAM).

S'agissant du transport maritime, la DPAM n'est pas le seul service concerné par la mise en œuvre du schéma ; on recense également au moins deux services dont les interventions sont indispensables :

- la Direction de l'Équipement, qui est responsable des infrastructures maritimes,
- la Direction générale des Affaires économiques, qui intervient au titre de la prise en charge du fret et du suivi des aides économiques aux armateurs.

Pour autant, aucune structure interministérielle de coordination des services et de suivi de la mise en œuvre du schéma directeur n'a été mise en place à ce jour.

Alors que l'objectif A du schéma directeur est précisément axé sur la coordination des acteurs institutionnels, la Chambre relève que le Pays peine à coordonner les actions de ses propres services afin de jouer son rôle d'autorité organisatrice des transports, s'agissant du secteur maritime.

La priorité de la Collectivité a été de mettre en place le cadre juridique complet du secteur maritime, visé dans les déclinaisons opérationnelles de l'objectif A, et correspondant aux neuf premières actions.

Ainsi, les actions de l'objectif A1, relatives à la rénovation du cadre juridique de l'organisation des dessertes, ont été finalisées par :

- La mise en place du cadre général de l'organisation du transport interinsulaire maritime et aérien, par le vote de la loi du Pays n°2016-3 du 25 février 2016 ;

- L'adoption de la délibération 2017-124 APF du 14 décembre 2017 relative à la licence d'exploitation et aux obligations de service public dans le transport maritime interinsulaire ;

- L'attribution, par le conseil des ministres dans sa séance du 23 février 2018, de 24 licences d'exploitation provisoires, dont la validité expire le 31 décembre 2018, dans l'attente des résultats de la consultation pour l'attribution de licences pérennes (en rapport avec la durée d'exploitation du bateau) ;

- Le lancement de la consultation pour l'attribution des licences d'exploitation pérennes qui devraient entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2019. Un cahier des charges a été rédigé et un appel à candidatures a été lancé, en vue de l'attribution de licences d'exploitation sur les lignes maritimes interinsulaires nécessaires au transport des personnes et du fret.

D'après les services interrogés, les autres actions devraient intervenir après l'adoption du SAGE annoncée pour 2019, notamment celles relevant de l'objectif C (développement économique des archipels).

Toutefois, les difficultés rencontrées depuis 1984 dans l'élaboration du SAGE et l'état d'avancement des travaux en cours autorisent quelques doutes sur la capacité de la collectivité à achever ce schéma d'aménagement en 2019 et, de facto, à engager les actions relatives au développement économique des archipels.

Dans ces circonstances, la Chambre invite la collectivité à étudier avec pragmatisme le bien-fondé de la corrélation du SAGE et du schéma directeur des déplacements, afin de ne pas prendre de retard dans le développement des transports maritimes interinsulaires.

2.2.2 L'instauration d'un cadre général de l'organisation du transport interinsulaire maritime et aérien

Jusqu'en 2016, les transports interinsulaires maritimes et aériens étaient encadrés par deux délibérations spécifiques, modifiées de manière empirique en fonction des besoins des populations et du développement des archipels.

S'agissant du transport maritime, la délibération n°77-47/AT du 15 mars 1977 a formalisé une « situation de compromis pratiques » entre le Pays et les armateurs. Elle a créé la licence d'armateur et fixé certains principes d'organisation des liaisons maritimes interinsulaires, notamment en termes de capacité des navires, de lignes maritimes, de nombre de touchées et de fréquence des liaisons.

Elle imposait ainsi aux armateurs détenteurs d'une licence de toucher toutes les îles de leur ligne afin de garantir aux populations éloignées un approvisionnement régulier, malgré l'éloignement, la faible population et les difficultés d'accès (passe, quai, ...).

Adoptée conformément aux objectifs du schéma directeur précités, la loi du Pays n°2016-3 du 25 février 2016 a permis de poser un cadre jusqu'alors inexistant et de définir une norme réglementaire supérieure commune aux transports aérien et maritime afin de favoriser un développement harmonieux et intermodal de ces deux modes de transport, indispensables à la continuité territoriale.

La loi définit les objectifs de la Polynésie dans sa politique publique des transports interinsulaires :

- La complémentarité des modes de transports dans une logique intermodale,
- Une coopération entre opérateurs au bénéfice des usagers et de la bonne exploitation des réseaux,
- L'amélioration de l'efficacité de l'utilisation des réseaux, des équipements et des infrastructures,
- Une situation de libre concurrence entre tous les opérateurs, tant maritimes qu'aériens.

Elle affirme le caractère concurrentiel du transport interinsulaire, soumis à des obligations de service public et définit les modalités d'intervention du Pays dans l'organisation des transports, ainsi que les missions et obligations de service public. Ces dernières sont à charge des transporteurs maritimes et aériens, et doivent permettre de fournir des services passagers ou frets suffisants en termes de régularité, de fréquence, de qualité, de sécurité, de tarif et de capacité.

En contrepartie de ces obligations de service public, les tarifs sont librement pratiqués par les armateurs, dans la limite d'un tarif maximal ou sous réserve d'une homologation par le Pays, en fonction de la nature du fret ou du passage.

En d'autres termes, après de nombreuses années d'organisation empirique et de « compromis pratiques » entre le Pays et les armateurs, la loi du Pays a posé le caractère incontournable tant du principe de concurrence que des obligations de service public, avec l'ambition de redéfinir les rapports entre le Pays, autorité organisatrice des transports, et les opérateurs privés.

2.2.3 La rénovation du cadre juridique de l'attribution des licences d'exploitation

2.2.3.1 La délibération n°2017-124 APF du 14 décembre 2017

Dans le prolongement du schéma directeur et de la loi du Pays précédemment décrite, l'Assemblée de Polynésie a donné un cadre juridique rénové à l'attribution des licences d'exploitation des dessertes maritimes en adoptant la délibération n°2017-124 APF du 14 décembre 2017. Cette dernière s'est substituée à la délibération n°77-47/AT du 15 mars 1977.

La délibération de 2017 affirme ou réaffirme plusieurs principes :

- La participation du secteur privé à l'exécution d'une mission de service public, avec des obligations de service public. Elle permet le recours à la régie ou à une délégation de service public en cas de carence de l'initiative privée.
- La définition précise des obligations de service public.
- L'application de sanctions en cas de manquement aux obligations de service public.
- La transmission, par les armateurs, d'un rapport d'activité relatif à leur participation au service public.

Ces dispositions participent du repositionnement du Pays en tant qu'autorité organisatrice des transports (AOT), en lui confiant le monopole de la détermination des dessertes à assurer (fréquences, horaires, ...). Jusqu'alors et en l'absence de structuration par la puissance publique, les dessertes étaient déterminées par les armateurs, notamment en fonction de leurs intérêts commerciaux.

Les modalités d'application de la délibération renvoient à des arrêtés pris en conseil des ministres. S'agissant du transport maritime interinsulaire, quatre arrêtés ont été adoptés le 15 février 2018 et portent sur :

- La répartition des îles desservies par les navires titulaires d'une licence d'exploitation,
- La durée d'une licence, dans un cadre pérenne, fixée en fonction de la durée d'exploitation ou de la durée normale d'amortissement du matériel de transport,
- Les documents obligatoires à fournir dans le cadre du transport maritime,
- Les autorisations d'exploitation ordinaires et exceptionnelles.

Ces arrêtés ont été modifiés en décembre 2018 afin d'apporter des précisions et des ajustements.

Ce délai de deux ans entre la loi du Pays, la délibération et les arrêtés d'application génère nécessairement des interrogations, s'agissant d'une politique publique majeure pour le développement des archipels. Il pourrait s'expliquer notamment par la difficulté pour la Collectivité à faire valoir sa légitimité dans la structuration d'un secteur qui s'est développé, depuis plus de 40 ans, de manière empirique, en se reposant quasi-exclusivement sur l'initiative privée.

2.2.3.2 Un texte rapidement contesté et une mise en œuvre laborieuse

Cette délibération a partiellement été mise en œuvre. En effet, dans l'attente des résultats de la consultation pour l'attribution de licences pérennes, le cadre juridique qu'elle a instauré pour l'attribution des licences a servi de base pour l'attribution des 24 licences d'exploitation, provisoires, dont la validité a toutefois expiré le 31 décembre 2018.

Par ailleurs, il convient de relever que la portée des dispositions de la délibération relative aux obligations de service public a été singulièrement limitée puisqu'elles ont été assorties d'une clause particulièrement favorable aux armateurs. En effet, d'après les termes de la délibération, les armateurs sont soumis à des obligations de service public « *dans la mesure du possible* ».

Il s'est avéré en outre que certaines dispositions du texte, dans sa version définitive, se sont éloignées de l'esprit initial qui animait les rédacteurs.

Ainsi, s'agissant des autorisations exceptionnelles à temps⁶, il était prévu que ces marchés non réguliers puissent être confiés à des armateurs non titulaires d'une licence d'exploitation sur une ligne régulière. Or, dans sa version définitive, la délibération de 2017 prévoit que ces autorisations exceptionnelles sont réservées aux titulaires d'une licence, ce qui restreint l'accès de tout autre opérateur maritime à ce marché.

⁶ Autorisations permettant à un armateur de desservir une ou plusieurs îles en cas de :

- Défaillance ou indisponibilité d'un moyen de transport régulier,
- Desserte d'une île privée ou soumise à autorisation particulière non prévue dans une desserte régulière,
- Transport de matériels particulièrement lourd ou volumineux, ne pouvant être transportés sur le navire assurant la ligne régulière,
- D'un surcroît d'activité sur une île ou en cas de transport de scolaire ou de groupes de passagers spécifiques (sportifs, associations cultuels, artisans lors de manifestations artisanales, etc).

Enfin, deux modifications majeures étaient prévues initialement : assortir l'attribution des licences d'une obligation de transmission des comptes (bilan, compte de résultat et annexes) et créer un nouvel organe consultatif de la profession d'armateur en remplacement du comité existant. Ces deux ambitions sont demeurées à l'état de projet et n'ont pas été reprises dans la délibération de 2017.

2.2.3.3 La modification de la délibération n°2017-124 APF du 14 décembre 2017

A la suite des élections territoriales de mai 2018, de nouvelles discussions ont été ouvertes avec les armateurs, la Collectivité souhaitant réviser la délibération n°2017-124 dans les délais les plus brefs et, en tout état de cause, avant l'attribution des licences d'exploitation pérennes qui devraient entrer en vigueur le 1er janvier 2019.

Une modification de la délibération du 14 décembre 2017 a ainsi été adoptée par délibération 2018-94 APF du 29 novembre 2018 qui amende ainsi certaines dispositions :

- Elle réaffirme le caractère incontournable des obligations de service public ; ainsi, la clause « *dans la mesure du possible* » a été retirée, sans pour autant écarter les cas de force majeure ;
- Elle substitue un observatoire du transport maritime interinsulaire au Comité consultatif de la Navigation Maritime Interinsulaire (CCNMI).
- Elle ouvre l'attribution d'autorisations exceptionnelles à temps à des opérateurs maritimes qui ne sont pas déjà titulaires d'une ligne régulière.
- Elle conditionne l'attribution de la licence à la présentation annuelle des comptes sociaux et d'un rapport d'activité des armateurs ; les données comptables seront, pour leur part, transmises à un expert-comptable ou un commissaire aux comptes désigné conjointement avec le ministre chargé des affaires maritimes. Les données consolidées seront ensuite transmises par cet expert au Pays.

La transmission des comptes sociaux des armateurs a toujours constitué la pierre d'achoppement des relations entre le Pays et les armateurs. Elle devient désormais la condition sine qua non d'attribution des licences. Par cette modification substantielle, le Pays témoigne de sa volonté de poursuivre le dialogue avec les armateurs sur des bases nouvelles.

Toutefois, cette ambition est susceptible de se heurter à la réalité de l'insularité archipélagique de la Polynésie et de mettre en évidence la grande dépendance des habitants des îles envers les dessertes assurées par les armateurs.

La situation de pénurie dans les îles Australes à la suite de l'immobilisation du navire de desserte en septembre 2017, tout comme les conditions d'inapplication des sanctions aux manquements aux obligations de service public (décrites au §2.4.3), illustrent cette dépendance et le fragile équilibre des rapports entre le Pays, les armateurs et les usagers.

2.3 Les conditions d'attribution des nouvelles licences d'exploitation

Comme indiqué précédemment, 24 licences d'exploitation provisoires ont été attribuées lors du conseil des ministres du 23 février 2018, dans l'attente des résultats de la consultation pour l'attribution de licences pérennes. La validité des licences provisoires a expiré le 31 décembre 2018.

Depuis le 18 décembre 2018⁷, de nouvelles licences, pérennes, ont été attribuées aux armateurs, en application des dispositions conjuguées de la loi du Pays de 2016 et de la délibération afférente.

La consultation pour l'attribution des licences pérennes a été lancée le 23 avril 2018, pour un dépôt des offres au plus tard le 22 juin 2018. L'avis d'appel à candidature précise que les dossiers de candidature doivent être analysés au regard de trois documents :

- La loi du Pays n°2016-03 du 25 février 2016,
- La délibération n°2017-124/APF du 14 décembre 2017
- Le schéma directeur des déplacements durables interinsulaire.

Le 29 novembre 2018, la Collectivité a modifié la délibération n°2017-124/APF, ce qui a conduit à un ajustement des conditions d'analyse des offres, postérieurement au dépôt des candidatures.

2.4 Les obligations de service public

La loi du Pays n°2016-3 du 25 février 2016 définit le contenu de la mission de service public de transport maritime interinsulaire : le transport de personnes résidentes de Polynésie entre leur commune de résidence et les autres îles de Polynésie, le transport scolaire, le transport sanitaire, le transport de biens, de marchandises, y compris les déchets, entre les îles (Lp.4).

Elle définit par ailleurs en son article Lp.5 l'objet des obligations de service public, qui doivent alléger et supprimer les contraintes liées à l'enclavement et à l'éloignement, « *fournir des services réguliers de transports suffisants au regard des besoins, répondant à des exigences de régularité, de fréquence, de qualité de service, de sécurité, de capacité d'emport ...* ».

2.4.1 La détermination des obligations de service public

La détention d'une licence d'exploitation actuellement, ou antérieurement une licence d'armateur⁸, implique le respect des obligations de service public assorties.

⁷ Par arrêtés MLA du 18 décembre 2018, publié au JOPF du 25 décembre 2018.

⁸ Conformément aux termes de la délibération n°77-47 AT du 15 mars 1977.

Les licences d'exploitation fixent, conformément aux termes de l'article Lp.9 de la loi du Pays n°2016-3 du 25 février 2016, les conditions d'exécution des services publics de transport et les obligations de service public imposées aux exploitants.

Ces licences peuvent être assorties de conventions qui en précisent les modalités. A ce jour, aucune convention n'a été établie.

Tant la délibération de 1977 que la loi du Pays précitée, définissent les obligations minimales de service publique imposées aux armateurs. Ces obligations portent sur :

- La fréquence des liaisons : les touchées d'îles peuvent être assurées par un navire ou être réparties entre les différents opérateurs ;
- Les horaires de chargement et déchargement des marchandises et certains horaires de transport de passagers ;
- La nécessaire information des usagers et de l'administration sur le planning de la desserte ;
- La disponibilité minimale en sièges ou en fret ;
- La qualité de service à fournir notamment l'espacement entre deux navires desservant une même île, ou l'accès aux personnes à mobilité réduite dans les navires à passagers.
- La vente à l'aventure, le cas échéant : cette expression désigne traditionnellement la vente itinérante de marchandises par le patron ou le subrécargue⁹ lors des escales.

La loi du Pays de 2016, comme la délibération de 1977 avant elle, ne prévoit pas d'obligation de chargement des marchandises dont le fret est pris en charge par le Pays dans le cadre des dispositifs de développement économique.

En pratique, ces marchandises, limitativement énumérées, sont déposées par les usagers à destination des îles, sans s'acquitter des frais de transport, dont le paiement est assuré par le Pays (cf. §5.2 le contrôle des aides économiques). Il arrive toutefois, pour des raisons variées, que les armateurs refusent le chargement de « marchandises prises en charge » et le subordonnent au paiement au comptant des frais de transport. L'utilisateur est de facto lésé puisqu'il n'a pas d'autre choix, pour faire partir sa marchandise, que de s'acquitter des sommes demandées par l'armateur mais il ne peut en obtenir le remboursement par la Collectivité.

A défaut d'une mention explicite de l'obligation de chargement des « marchandises prises en charge », la Direction générale des affaires économiques, responsable du financement de cette aide, est privée de leviers d'actions lors de la survenance de désaccords entre les armateurs et les usagers.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la Chambre territoriale des comptes, le président de la Polynésie française a reconnu l'existence du problème, mais a tenu à préciser que : *« les ministères concernés étudieront la possibilité de mettre en place une telle obligation, avec des listes claires de produits pris en charge en fonction de tel chargeur ou tel destinataire, en prévoyant également la possibilité de rembourser les chargeurs lésés par les armateurs qui pourraient également être sanctionnés »*.

⁹ Personne qui, à bord d'un navire, représente soit le propriétaire de la cargaison, soit le chargeur, soit l'armateur, soit encore l'affréteur.

Il a annoncé en outre un renforcement des moyens par : « *la finalisation d'un projet de logiciel sur l'informatisation des connaissances maritimes interinsulaire (qui) aidera fortement à éviter de tels abus par les armateurs. Ce logiciel est en cours de mise en place à la DPAM, et doit se généraliser auprès de tous les utilisateurs* ».

2.4.2 Le cas particulier de la vente à l'aventure

La vente à l'aventure constitue une obligation pour les exploitants quand ils desservent des îles ne disposant pas de magasin et demeure une possibilité quand ils desservent des îles en disposant. Plusieurs textes encadrent cette pratique :

- la réglementation des prix et services en Polynésie¹⁰,
- l'arrêté n°757 CM du 12 août 1985 relatif à la publicité et à la facturation de prix des produits de première nécessité commercialisés par les navires,
- l'arrêté n°1440 AE du 30 novembre 1948 réglementant la vente à l'aventure des marchandises contingentées (farine, sucre, lait sucré, riz, cigarettes américaines, paréo, tissus), signé par le gouverneur des Etablissements français de l'Océanie. Ce texte n'a pas été abrogé et ses dispositions désuètes n'ont pas été actualisées, notamment s'agissant des produits susceptibles d'être commercialisés dans ce cadre.

Si la vente à l'aventure permet d'approvisionner les habitants en l'absence de magasin et d'instaurer une certaine concurrence sur les îles pourvues d'un magasin, elle fait toutefois l'objet de critiques aussi multiples et contradictoires que la diversité des situations qui peuvent survenir :

- Les propriétaires de magasins dénoncent parfois les prix bas pratiqués par les armateurs et une concurrence déloyale,
- A contrario les habitants des îles sans magasin peuvent être amenés à dénoncer des prix élevés.

Le contrôle de la vente à l'aventure est limité : le contrôle des prix pratiqués est complexe, les agents de la DGAE pouvant difficilement intervenir sur place à l'occasion des ventes pour d'évidentes raisons d'éloignement et de durée d'escale des navires ; le contrôle de l'effectivité de la vente peut être effectué par la DPAM, a posteriori et souvent à la suite de plaintes des habitants.

La vente à l'aventure est souvent considérée comme une libéralité, accordée aux armateurs. Toutefois, le chiffre d'affaires générée par cette activité n'est pas connu précisément. En effet, dans leur comptabilité, les armateurs ne sont pas tenus de distinguer le produit de la vente à l'aventure, au sens de l'arrêté n°1440 AE du 30 novembre 1948 réglementant ce type de vente des marchandises contingentées, du produit des ventes sur commande. En effet, il est d'usage que les habitants passent des commandes spécifiques auprès des subrécargues ou équipages, de biens de tous ordres (vêtements, véhicules, matériaux, etc) d'un passage à l'autre.

¹⁰ Arrêté n°692 CM du 16 juillet 1997 relatif à la facturation des produits et services en Polynésie française.

Le chiffre d'affaires annuel déclaré par les armateurs à la DGAE au titre de la « vente à l'aventure » est de l'ordre de 120 MF CFP en moyenne pour l'ensemble des armateurs. Le chiffre d'affaires générés par l'ensemble des ventes (à l'aventure et sur commande) s'établit en revanche entre 1 Mds et 1,4 Mds F CFP par an pour l'ensemble des armateurs.

Actuellement, la Collectivité ne dispose d'aucune information fiable tant sur le chiffre d'affaires généré par l'ensemble des ventes pratiquées par les armateurs et que sur la nature des marchandises qui en font l'objet.

La Chambre recommande à la Collectivité de mener une étude socio-économique dans les délais les meilleurs afin d'identifier les besoins des populations concernées et d'encadrer réglementairement et avec pragmatisme l'ensemble des ventes à bord, dans le souci de la préservation de l'intérêt général.

Recommandation n° 1 : Actualiser, dans les délais les plus brefs, la réglementation encadrant la vente à bord et analyser son organisation dans le cadre d'une étude socio-économique

2.4.3 Les sanctions en cas de manquement aux obligations de service public

La délibération de 1977 prévoyait plusieurs sanctions possibles en cas de manquements aux obligations de service public : l'avertissement, la réduction ou la suppression des subventions, le retrait temporaire ou définitif de la licence d'armateur.

Au cours de l'instruction, les services de la Collectivité ont indiqué qu'aucune sanction administrative n'a été prononcée sous l'empire de la délibération de 1977 « *dans la mesure où le retrait d'une licence est politiquement et humainement inapplicable pour les populations des îles éloignées* », ce qui avait également été relevé dans le diagnostic préalable au schéma directeur établi en 2014.

Avec la loi du Pays n°2016-3 du 25 février 2016, le retrait de la licence en cas de manquement aux obligations de service public disparaît. Les armateurs s'exposent désormais à des sanctions administratives, infligées sous forme d'amende pouvant atteindre 3% du chiffre d'affaires annuel hors TVA.

La transmission des états financiers des armateurs constitue désormais un des rouages essentiels des règles d'octroi des licences d'exploitation et de l'administration des sanctions en cas de manquement aux obligations de service public.

La Chambre note que cette réponse montre l'extrême fragilité de la position du Pays, qui n'a jamais appliqué les sanctions ultimes qu'il avait prévu en cas de manquement grave des armateurs à leurs obligations, mais qui vient de prévoir pour 2019 que la licence d'exploitation ne serait pas octroyée à tout armateur refusant de transmettre ses documents financiers (cf. § 2.2.3.3). Or, la transmission des formations financières constitue précisément un objet de discordance entre les services du Pays et les acteurs de la profession, la question n'apparaît pas avoir été totalement réglée avant l'adoption de la modification de la délibération n°2017-124/APF en fin d'année 2018.

Il revient à l'administration de s'assurer du respect des obligations de service public. Ce contrôle s'opère essentiellement de manière empirique en fonction des informations en provenance des communes et des usagers des îles, qui adressent leurs doléances à la DPAM si les navires les desservant sont défaillants (absence de vente à l'aventure, déchargement de nuit en l'absence des habitants, non-respect du nombre de touchées...).

Toutefois, les services de la Collectivité notent à ce titre que ces retours d'information sont fonction de la concurrence existant sur les lignes : les habitants des îles desservies par plusieurs bateaux/compagnies sont davantage disposés à porter à la connaissance des autorités du Pays les difficultés rencontrées.

A contrario, l'isolement, associé à une situation monopolistique, crée, pour les habitants des îles moins bien desservies, une situation de dépendance peu propice à la formulation de réclamations.

3 LES ORGANES CONSULTATIFS

3.1 La commission d'examen des tarifs maritimes interinsulaires

3.1.1 Fonctionnement de la commission

Créée par arrêté n°259 CM du 11 mars 1991, modifiée, la commission d'examen des tarifs maritimes interinsulaires (CETMI), est compétente pour émettre un avis consultatif et formuler des propositions sur les tarifs maximaux pour le fret maritime et les passagers

La commission est composée de huit membres à voix délibérative à parité entre les représentants des intérêts généraux (administration) et les représentants des intérêts professionnels (organisation syndicale ou non syndiqués représentant les armateurs)¹¹. La durée des mandats est de deux ans. Elle se réunit obligatoirement au moins une fois par an.

Sur la période sous revue, la CETMI s'est réunie 6 fois sur la période, aucune réunion n'a eu lieu en 2015.

¹¹ Les représentants actuellement en fonctions ont été nommés par arrêté 11413 MET du 8 novembre 2017 ; deux titulaires représentent la confédération des armateurs de Polynésie française (CAP) et deux autres représentent les armateurs non syndiqués (ANS).

Tableau n° 3 : Réunions de la CETMI (2014 à 2018)

	2014	2015	2016	2017	2018
Réunion CETMI	14/06/2014	Néant	26/05/2016	20/04/2017 05/05/2017 15/06/2017	07/06/2018

Source : Comptes rendus de la réunion de la CETMI

En application des dispositions de l'article 5 de l'arrêté de référence, les tarifs sont réajustés au 1^{er} juillet de chaque année, s'il y a lieu.

Cet ajustement est opéré par application d'une formule de calcul reposant sur l'évolution pondérée des paramètres suivants :

- Les charges de personnel (P), par référence au salaire de base additionné des charges patronale ENIM du marin de 4^{ème} catégorie. Ce paramètre dépend de l'Etat ;
- L'indice général des prix (I), sur lequel le Pays n'a pas la maîtrise ;
- Le carburant (C), pour lequel le Pays a une possibilité d'action.

$$T = 0,35 P + 0,10 C + 0,35 I$$

Les membres de la CETMI achoppent depuis plusieurs années sur la question de la révision de cette formule, en raison de points de vue antagonistes :

- Les armateurs sollicitent une augmentation de la pondération du paramètre « carburant » ; pour sa part, l'administration ne prend pas en compte cet argument en l'absence d'informations sur la situation financière des armateurs et conditionne l'engagement des négociations à la présentation des comptes d'exploitation des armements.
- Le Pays avance que la diminution des charges de carburant pourrait passer par l'adaptation de la flotte, soit son renouvellement par des bâtiments récents, et par l'utilisation de conteneurs ; toutefois les armateurs opposent la nécessaire rénovation des installations maritimes d'une part et proposent une baisse de leur participation au Fonds de Régulation des prix des Hydrocarbures (FRPH).

Les tarifs maritimes n'ont subi aucune augmentation de 2012 à 2017. En compensation une réduction des charges d'exploitation a été envisagée par la Collectivité, via une baisse du prix du gazole des navires.

Toutefois, en l'absence de présentation jusqu'à présent des états financiers des armateurs, il n'est pas possible d'établir ni l'effectivité ni le niveau des charges.

3.1.2 L'évolution des tarifs maritimes interinsulaires

C'est le conseil des ministres qui fixe, par arrêté et pour certains types de fret, les tarifs maritimes interinsulaires maximaux, à la suite des réunions de la CETMI. Comme indiqué précédemment, les tarifs du fret sont librement pratiqués par les armateurs, dans la limite de ces maximums autorisés. En pratique, les tarifs pratiqués par les armateurs sont les tarifs maximaux définis par l'arrêté modifié.

S'agissant du fret dont le tarif n'a pas été limité, les tarifs sont déterminés librement par les armateurs sous réserve d'une homologation opérée par dépôt préalable auprès des services de la DGAE.

Sur la période sous revue, il s'agit de l'arrêté n°767 CM du 20 juin 2012 modifié. En ce qui concerne les tarifs, une modification est intervenue en 2017 sur la tarification du fret intra-archipel. La première modification d'ensemble des tarifs n'est intervenue qu'au 1^{er} juillet 2018, l'ensemble des tarifs ayant augmenté de 2,08%.

En 2016, le Pays a modifié l'unité de mesure du fret réfrigéré. Jusqu'en octobre 2016, toute marchandise en frigo pouvait être facturée par les armateurs au kilogramme, au litre ou décimètre cube (dm3). Introduite en 1996, cette unité de mesure était implicitement destinée à la facturation des marchandises « encombrantes » mais légères, telles que les sacs de pain. Toutefois, depuis lors, le développement des boulangeries dans les îles a fait tomber en désuétude cette unité de facturation.

Le 28 octobre 2018, à l'issue d'une utilisation dévoyée, et particulièrement coûteuse pour le Pays, de la facturation au dm3 par un armateur, l'exécutif a abrogé, par arrêté 1697 CM, la possibilité de facturer au dm3.

Attaqué au tribunal administratif de Polynésie par la confédération des armateurs, cet arrêté a été confirmé par le juge le 12 décembre 2017.

Pour autant et sans attendre la décision du juge administratif, le conseil des ministres a décidé, à l'occasion de la révision du 1^{er} juillet 2017, de réintroduire la facturation au dm3 en introduisant une différenciation, non sur la nature des marchandises (encombrantes et légères) mais en fonction du financement de la prise en charge :

- La facturation au dm3 est possible pour les produits en frigo dont le fret n'est pas pris en charge par le Pays.
- A contrario, le fret pris en charge par le Pays demeure facturé au kg ou au litre, à l'exclusion du dm3.

Cet exemple est révélateur des enjeux et tensions autour de la tarification du fret et des effets de l'accumulation de solutions de compromis peu lisibles en terme de préservation de l'intérêt général. Ainsi la décision de 2017, s'agissant de l'unité de facturation, ouvre désormais la voie à une facturation potentiellement coûteuse pour les particuliers, mais protectrice de l'intérêt général, puisqu'elle est moins coûteuse pour le Pays.

3.2 Le comité consultatif de la navigation maritime interinsulaire (CCNMI) : un obstacle à la neutralité des pratiques concurrentielles

3.2.1 Les attributions du CCNMI

Supprimé en novembre 2018, le comité consultatif de la navigation maritime interinsulaire avait été créé par délibération n°77-46 du 15 mars 1977. Compétent pour donner son avis sur « *toutes questions relatives aux liaisons maritimes interinsulaires* », il était consulté obligatoirement « *sur tous projets concernant la construction, l'achat, notamment la modernisation ou l'utilisation du matériel naval destiné à la navigation commerciale interinsulaire* ». Ses membres à voix délibérative se répartissaient entre :

- 8 membres représentant les intérêts généraux, dont le président du comité, ministre en charge des transports maritimes, à voix prépondérante.
- 8 membres représentant les intérêts professionnels, désignés par la confédération des armateurs de Polynésie et par les armateurs non syndiqués.

Le CCNMI se réunissait a minima deux fois par an. Il permettait aux représentants du Pays et de l'administration et aux représentants des armateurs d'échanger sur l'ensemble des problématiques relatives au transport interinsulaire.

Le champ des attributions du comité était particulièrement vaste puisqu'il portait sur toutes les questions relatives aux liaisons maritimes interinsulaires, y compris l'attribution des licences d'exploitation.

En d'autres termes, les armateurs en place participaient à l'examen des demandes de toute licence d'exploitation, ce qui faisait nécessairement obstacle à l'instauration d'un environnement concurrentiel neutre.

3.2.2 La rénovation des modalités de suivi et de contrôle du transport maritime

Le diagnostic préalable au schéma directeur avait mis en exergue trois types de lacunes qui sont analysées dans le présent rapport. Pour mémoire, il s'agit :

- Du contrôle lacunaire des opérateurs et des aides accordées par le Pays (cf. §5 – Les aides économiques).
- De l'absence de données consolidées du secteur (§2.3 Les conditions d'attribution des licences d'exploitation).
- De l'absence de sanctions financières (§2.4.3 Les sanctions en cas de manquement).

A la suite de ces constats, le schéma directeur des transports maritimes interinsulaires a prévu, dans les orientations de l'objectif A, la suppression du CCNMI et son remplacement par deux nouveaux organes consultatifs :

- Un organe de suivi et de contrôle des opérateurs et de l'action du Pays en matière de transports interinsulaires, chargé notamment de formuler un avis sur les demandes de licences d'exploitations, de consolider l'information relative aux transports interinsulaires, de contrôler les opérateurs et de proposer des sanctions ;
- Un observatoire des transports interinsulaires, qui permettra aux armateurs et au Pays d'échanger sur les problématiques rencontrées sur le territoire.

Le schéma prévoit expressément de dissocier les organes de concertation de la procédure d'attribution des licences d'exploitation, afin d'éviter tout conflit d'intérêt et garantir la neutralité des pratiques concurrentielles.

La délibération 2018-94 APF du 29 novembre 2018 a dissout le CCNMI et instauré l'Observatoire du transport maritime interinsulaire, qui constitue un lieu d'échange et de rencontre entre le gouvernement, les acteurs professionnels, les communes et les élus de l'Assemblée. Le projet du conseil des ministres prévoyait initialement d'y faire participer également des représentants des usagers. Cette participation n'a toutefois pas été maintenue dans le texte final, en raison notamment de la difficulté à identifier les « représentants des usagers ».

La Chambre relève que l'organe de suivi et de contrôle des opérateurs et de l'action du Pays, pourtant prévu dans le schéma directeur, n'a pas été créé et qu'il n'en est plus fait état dans les échanges de tous ordres qui ont été analysés par l'équipe de contrôle au cours de l'instruction.

Le président du pays a précisé que dans l'attente de la création d'un organe ad hoc, les services techniques concernés, en l'occurrence pour le transport maritime, la DPAM, sont compétents pour assurer le contrôle et le suivi des opérateurs. Néanmoins, cette solution palliative ne répond pas aux exigences de suivi et de contrôle de l'action du Pays telles que définies par le schéma directeur.

Enfin, elle relève que l'absence de représentants des usagers fait écho à la difficulté pour les habitants des îles peu desservies, de formuler leurs réclamations en cas de manquement des armateurs. Cet état de fait, comme l'absence de démarche pour y remédier, en suscitant par exemple la création d'une instance représentative des usagers, illustre de manière plus générale la situation de retrait des populations par rapport à une politique publique mise en œuvre à leur profit.

A défaut, l'Observatoire pourrait permettre de débattre des difficultés rencontrées par les habitants des îles puisque les élus communaux pourraient relayer les doléances des usagers aux instances du Pays et aux acteurs professionnels.

3.2.3 La nécessaire clarification des missions des nouveaux organes consultatifs

Outre le grand nombre de parties représentées au sein de l'Observatoire, la Chambre relève une grande confusion de la part des services du Pays dans la définition des missions de l'instance nouvellement créée et, de manière plus élémentaire, dans le séquençage même de la mise en œuvre d'une politique publique, qui doit se présenter comme suit :

- Contrôle des actions,
- Suivi du schéma directeur,
- Coordination des acteurs,
- Consultation des parties,
- Évaluation des résultats.

Cette confusion apparaît ainsi dans plusieurs documents, elle est particulièrement visible dans les réponses adressées par les services aux questions de l'équipe de contrôle :

- S'agissant des modalités de suivi de la mise en œuvre du schéma directeur, les services ont répondu qu'il pourrait être confié à l'Observatoire des transports interinsulaires. Cette mission apparaît toutefois étrangère aux dispositions du texte du 29 novembre 2018.
- En outre, s'agissant de la coordination de l'ensemble des acteurs du transport maritime interinsulaires¹², les services ont également répondu que « *la coordination de l'ensemble des actions faisant intervenir des acteurs institutionnels ou privés ne sera mise en place que courant 2019, avec la mise en place de l'observatoire et du comité de suivi* ».

Or, l'observatoire n'a nullement vocation à exercer des missions de suivi de la mise en œuvre du schéma directeur ou de la coordination des différents acteurs. La Chambre relève que l'Observatoire est présenté par les autorités du Pays comme un « *lieu de rencontre et d'échange* ».

La Chambre rappelle que le suivi du schéma directeur et la coordination de l'ensemble des acteurs, en particulier les services administratifs relevant de plusieurs ministères, conditionnent la mise en œuvre des ambitions de la Collectivité pour sa politique publique du transport maritime interinsulaire. Ils ne sauraient dès lors constituer des activités accessoires d'une instance dédiée aux échanges de points de vue.

Recommandation n° 2 : Mettre en œuvre formellement le suivi du schéma directeur et la coordination des services qui en ont la charge.

¹² Organisation des transports, réalisation et gestion des infrastructures, contrôle des obligations de service public, contrôle des aides économiques,

Enfin la Chambre note que les documents de planification demeurent silencieux sur les modalités d'évaluation de cette politique publique, tant s'agissant des critères et indicateurs retenus que des instances responsables.

Par conséquent, une clarification de la terminologie ainsi que des missions des nouvelles instances s'impose afin d'éviter l'apparition de dysfonctionnements préjudiciables à la réalisation des objectifs du schéma. A ce titre, il convient en outre de définir dans les délais les meilleurs un séquençement des actions nécessaires à la mise en œuvre de la politique publique du transport maritime et d'engager dès à présent une démarche évaluative, ce qui ne semble pas prévu à ce jour.

En réponse aux observations provisoires de la Chambre territoriale des comptes, la collectivité a fait état d'un début de mise en place d'une démarche évaluative qui, au demeurant, reste bien modeste puisqu'il se limite à la désignation des pilotes pour diriger les actions de l'axe A du schéma directeur et d'autre part à la proposition, encore non validée, de matrices du cadre logique, avec indicateurs et hypothèses.

De surcroît, la chambre note que l'avancement de ces travaux reste en tout état de cause doublement conditionné. D'abord, par la tenue d'un comité de pilotage dont la date n'a pas encore été définie ; en outre, par la définition du cadre d'attribution des licences d'exploitation dans le domaine aérien. Dès lors, elle réitère son invitation à rapidement séquençer les actions en lien avec la politique du transport maritime, et à compléter sa démarche évaluative afin de tenir l'horizon 2020 évoqué par la collectivité.

Recommandation n° 3 : Clarifier les missions des instances nouvellement créées et mettre en œuvre, d'ici fin 2019, les conditions d'évaluation de cette politique publique en assortissant les actions à mener des indicateurs afférents.

4 LES INSTALLATIONS MARITIMES DE LA POLYNESIE FRANCAISE

Les conditions d'accès aux îles sont variées : coexistent ainsi des infrastructures modernes et des systèmes de débarquement sans aucun aménagement. L'examen de ces infrastructures, consubstantielles du développement d'une politique du transport maritime interinsulaires, amène à s'interroger sur trois domaines : leur construction, leur entretien, leur gestion.

4.1 Une compétence du ministère en charge de l'équipement

Les installations maritimes relèvent du ministère en charge de l'équipement et plus particulièrement de l'arrondissement maritime de la Direction de l'Équipement (DEQ).

Conformément aux termes de l'article 7 de l'arrêté n°69 du 17 janvier 1992 portant organisation interne, l'arrondissement maritime de la direction de l'équipement est chargé de trois missions, s'agissant des installations portuaires :

- L'entretien,
- La construction,
- La gestion des infrastructures portuaires territoriales, à l'exclusion de celles relevant du port autonome de Papeete¹³.

Si l'entretien et la construction des infrastructures relèvent par nature de la DEQ, il ne semble pas que la gestion puisse être considérée comme une mission de cette direction, au regard, d'une part, des effectifs et des moyens de la DEQ et, d'autre part, des exigences de cette mission. En effet, la gestion de telles infrastructures requiert des agents formés et des équipements idoines. Or ces deux éléments font défaut au sein de la DEQ en dépit des interventions des directeurs successifs.

Depuis 2014, l'arrondissement maritime de la DEQ a vu son effectif évoluer entre 7 et 9 agents, dont 4 à 6 ingénieurs et 3 à 4 techniciens. En outre, l'arrondissement maritime de la DEQ est caractérisé par une forte rotation des cadres, élément particulièrement déstabilisateur à un fonctionnement efficace de ce service.

L'examen des trois domaines afférents aux installations maritimes révèle des dysfonctionnements majeurs qui nuisent à la bonne administration des installations maritimes et constitueront à moyen terme un frein majeur à la mise en œuvre des objectifs du schéma directeur si aucune mesure correctrice n'est engagée rapidement.

4.2 L'entretien et la construction : l'absence de démarche programmatique.

4.2.1 Les objectifs du schéma directeur en matière d'installations maritimes

L'entretien et la construction des infrastructures constituent des objectifs opérationnels du schéma directeur des transports interinsulaires. En effet, le diagnostic préalable au schéma directeur a relevé en 2014 un manque de priorisation des investissements à réaliser et le besoin d'un meilleur suivi de l'état des installations existantes.

¹³ Arrondissement maritime.

Décliné dans les objectifs stratégiques du plan d'actions établi en septembre 2015, « *la réhabilitation plus régulière et mieux ciblée des infrastructures* » doit s'appuyer sur une évaluation annuelle, réalisée par l'arrondissement maritime de la direction de l'équipement, et sur une priorisation des chantiers, en fonction de trois critères :

- De la dangerosité de l'infrastructure ;
- Des trafics constatés ;
- Du niveau des risques au regard de l'évolution climatique (niveau de houle et risque cyclonique notamment).

Si ces objectifs apparaissent de bonne gestion et relativement aisés à mettre en œuvre, il apparaît que trois ans après leur rédaction, la Collectivité ne dispose toujours pas d'un état des lieux opérationnel exhaustif de l'ensemble des installations établi selon ces trois critères.

4.2.2 L'absence d'état des lieux opérationnel exhaustif de l'ensemble des installations

A ce jour, seules les installations les plus importantes des archipels de la Société et des Marquises ont pu faire l'objet d'un diagnostic technique tel que prévu ci-dessus. Pour l'ensemble des autres installations, l'arrondissement maritime détient uniquement un fichier de recensement qui ne saurait se substituer à l'état des lieux prévu dans le plan d'actions du schéma directeur.

Au nombre de 266, les installations portuaires présentent des caractéristiques générales variées : si certaines sont dans un état relativement satisfaisant, d'autres s'avèrent particulièrement dégradées « *terre-pleins défoncés* », inadaptées aux débarquements, « *tirant d'eau limité, longueur de quai insuffisant, signalétiques défaillantes* », conduisant à des opérations de débarquement, d'embarquement et de manutention risquées (rotations par baleinière, débarquements sur le platier, ...) ¹⁴.

A l'occasion du diagnostic préalable, les armateurs avaient à ce titre relevé que l'état des infrastructures pourrait, à terme, contraindre les équipages à appliquer le principe de précaution et à ne plus réaliser les débarquements périlleux (annexe 1 – glossaire).

¹⁴ D'après la présentation du schéma directeur des transports interinsulaires

Tableau n° 4 : Recensement des infrastructures maritimes de la Polynésie

Type d'ouvrage	Australès	Iles du Vent	Iles Sous le Vent	Marquises	Tuamotu-Gambier	Total général
Nombre d'îles équipées	6	3	8	6	78	101
Darse	2	14	7	0	6	29
Débarcadère	6	9	17	15	57	104
Indéterminé	1	0	2	2	29	34
Jetée	0	4	25	0	3	32
Ouvrage naturel	1	0	0	3	0	4
Quai	4	28	8	4	17	61
Rampe	2	0	0	0	0	2
Total général	16	55	59	24	112	266

Source : Schéma directeur des transports interinsulaire (phase 1 : diagnostic)

Il n'existe aucune évaluation d'ensemble de ces ouvrages, ou, à tout le moins, des ouvrages structurants. Par évaluation d'ensemble, il faut entendre une étude de chacun des équipements permettant d'engager la Collectivité dans une programmation raisonnée et argumentée des opérations de réhabilitation et de maintenance.

Ces études devraient comporter trois axes :

- un axe mécanique pour apprécier la capacité des infrastructures à résister aux sollicitations (charges d'exploitation, agressions de l'environnement),
- un axe d'usage pour s'assurer que l'exploitation des ouvrages s'exerce en toute sécurité pour les usagers (exploitant, plaisancier, etc...),
- un axe stratégique intégrant les enjeux liés à l'utilisation des ouvrages.

Interrogée dans le cadre du présent contrôle, la direction de l'équipement a transmis un recensement des opérations en cours, inadapté à la mise en œuvre d'une démarche programmatique, et a fait état du caractère particulièrement lacunaire des informations dont elle dispose : « à l'heure actuelle, nous n'avons pas de fiche synthétique par ouvrage relatant leur état structurel et fonctionnel avec un degré de précision tel que vous nous le demandez. Analyser chaque ouvrage sur l'ensemble des îles de la PF (...) pour en faire un état synthétique fiable et actualisé ne nous est simplement pas possible en raisons des moyens humains, matériels et financiers insuffisants ».

Or, depuis 2015, il est pourtant prévu dans le schéma directeur que « les informations seront recueillies auprès des communes (tavana) ou du tavana hau par un agent référent de la DEQ qui procédera à fréquence régulière à une campagne de vérification de l'état de l'entretien des installations » (Action B3 du plan d'actions).

Depuis 2011, le gouvernement a annoncé un programme de rénovation des installations portuaires. Dans ce cadre, des recensements et des visites techniques des installations portuaires ont été planifiés dans le cadre du programme « 914/974 02 – port et aéroports » et présentés lors des différents débats d'orientation budgétaires. Ainsi, pour l'exercice 2019, le rapport d'orientation budgétaire a annoncé que 8 à 10 visites d'infrastructures portuaires seraient effectuées et qu'un budget de 200 MF CFP y serait consacré.

A raison de 266 infrastructures et de 8 à 10 visites annuelles, un recensement exhaustif nécessiterait au moins 20 ans. L'objectif de 8 à 10 visites pourrait être atteint si les îles étaient facilement accessibles, ce qui n'est pas le cas. Outre le manque de moyens humains qualifiés la DEQ est confrontée à la question de l'accessibilité des îles. A titre d'exemple, une visite sur l'atoll de Tematangi requiert trois semaines de voyage par rotation régulière (avion et bateau) pour une journée d'inspection.

Le niveau d'information de la Collectivité, responsable des infrastructures, s'avère aujourd'hui très insuffisant, s'agissant d'une politique publique dont l'importance n'est plus à démontrer en termes de développement et de désenclavement des archipels.

La Chambre invite la Collectivité à définir un programme de recensement réaliste et à adapter les moyens des services impliqués aux ambitions qu'elle nourrit pour cette politique publique.

Recommandation n° 4 : Définir, dès l'exercice 2020, un programme de recensement réaliste et adapter les moyens des services impliqués afin d'établir un état des lieux opérationnels des installations.

4.2.3 Les lacunes dans la programmation et le suivi

4.2.3.1 L'absence de démarche programmatique

Selon la direction de l'Équipement, il n'existe pas de véritable programmation pluriannuelle des travaux à opérer sur les infrastructures. Interrogée en septembre 2018 dans le cadre du présent du contrôle, l'arrondissement maritime de la direction de l'équipement, en charge de la gestion des infrastructures portuaires, a indiqué n'avoir « *pas plus de visibilité au-delà de 2019* ». La programmation s'opère de ce fait annuellement, par reprise des opérations en cours et inscription d'opérations nouvelles.

La planification de ces dernières intervient « *en fonction des demandes des élus des différentes communes et des priorisations en fonction de l'état des ouvrages, des usages et des enjeux* ».

Toutefois, la capacité du service responsable à opérer une priorisation peut être mise en doute, puisque, comme indiqué précédemment, il ne dispose pas des éléments pertinents requis pour évaluer l'état des infrastructures maritimes.

Dès lors, les interventions des élus communaux et les éléments d'information des armateurs constituent un élément déterminant dans le choix des opérations nouvelles. La situation de l'arrondissement maritime, précédemment décrite, conduit ainsi les élus communaux à se faire l'écho des besoins de la population ; ainsi le choix des opérations à engager s'appuie notamment sur les démarches individuelles des élus et leur capacité à convaincre les autorités du pays du bien-fondé de leurs demandes et de la nécessité, voire l'urgence des travaux à réaliser.

Ce modus operandi ne garantit ni la transparence et l'objectivité, ni la préservation de l'intérêt général, pourtant éminemment requises s'agissant d'une politique déterminante dans le développement des archipels.

Si, de manière générale, les demandes émanant des élus représentent en moyenne moins de 40%, en valeur, des opérations nouvelles, la programmation de l'année 2017 illustre en revanche les écueils de la prééminence de leurs demandes sur la programmation des services techniques.

En 2017, sur une programmation totale de 1,18 Mds F CFP pour 12 opérations, une opération relative à la construction d'une marina à Tevaitoa, dans la commune de Tumaraa à Raiatea, inscrite à la demande des édiles locaux a mobilisé plus de 690 MF CFP, soit 58% des montants programmés, sans pour autant figurer dans la programmation établie par les services techniques du Pays.

Elle a donné lieu à la passation d'un marché public le 2 février 2018, suivi d'un ordre de service de démarrage des travaux daté du 25 juillet 2018, mais déclarée opération d'intérêt public par arrêté 1469 CM du 6 août 2018, seulement 12 jours après.

Une première requête en référé a été déposée le 1^{er} septembre 2018 par une association d'opposants à la réalisation de cette marina pour annuler l'arrêté d'utilité publique. Le Tribunal administratif de Papeete a rejeté la requête le 21 septembre 2018.

Le 9 octobre 2018, l'association a déposé une seconde requête en référé pour obtenir la suspension de l'arrêté d'utilité publique, ainsi qu'un recours tendant à l'annulation de cet arrêté. La seconde requête en référé a, de nouveau, été rejetée. Le recours en annulation de l'arrêté du 6 août 2018 portant déclaration d'utilité publique a, quant à lui, été favorablement accueilli, cet acte a été annulé par le tribunal administratif.

Le marché est suspendu depuis le 21 novembre 2018 alors même que son exécution accusait déjà en décembre 2018 un retard de 5 mois ; il avait déjà engendré à la fin de l'année 2018 des frais d'immobilisation de 45,5 MF CFP.

4.2.3.2 Le suivi des opérations en cours

Un tableau inventoriant les opérations en cours a été communiqué à la chambre. Il ne s'agit pas, à proprement parler d'un tableau de bord ou d'un tableau de suivi, puisqu'il est très peu renseigné et son format ne permet pas d'apprécier la situation physique des infrastructures. En effet aucune donnée factuelle portant sur l'état matériel de chacune d'elles, n'y est répertoriée ; le recensement précis de ces données ne semble pas avoir été encore entrepris.

Son utilité est dès lors relativement limitée pour les services concernés et l'ensemble des acteurs en charge de la mise en œuvre du schéma directeur des transports interinsulaires. Or, le plan d'actions prévoit l'instauration d'une concertation active entre les services pour prioriser les travaux.

En l'absence de coordination des différents acteurs, les informations relatives aux travaux en cours sont aujourd'hui d'ordre financier et suivies par la direction du budget et des finances.

La Chambre recommande au Pays de prendre des dispositions afin d'engager un état des lieux exhaustif des infrastructures portuaires et maritimes afin de mettre en œuvre les orientations stratégiques définies en 2015.

Elle l'invite par ailleurs à la mise en œuvre d'outils de coordination technique entre les services (DEQ, DPAM, DBF notamment).

4.2.4 Les financements consacrés aux infrastructures portuaires

Le financement des infrastructures portuaires s'opère soit sur fonds propres (moins de 10% des opérations), soit dans le cadre du troisième instrument financier (dit « 3IF »).

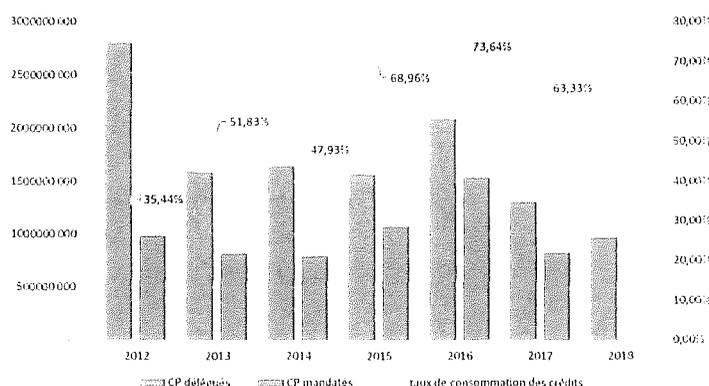
Créé par la loi de finances de 2011, le 3IF s'est substitué à la dotation globale de développement économique, en complément de la dotation globale d'autonomie et de la dotation territoriale pour l'investissement des communes.

Le 3IF structure la participation de l'Etat à la programmation annuelle des infrastructures prioritaires dont la Polynésie assure la maîtrise d'ouvrage. Cette participation permet de financer des infrastructures dans quatre secteurs : routier, aéroportuaire, portuaire et défense contre les eaux. S'agissant des infrastructures portuaires, la participation de l'Etat s'établit à 80% du montant total selon les opérations.

Sur la période 2012-2017, tous financements confondus, le taux de consommation des crédits délégués s'améliore à partir de 2015. Cette évolution est à mettre en lien avec les effets combinés de la stabilité institutionnelle, de l'optimisation des prévisions budgétaires et de la maîtrise progressive du dispositif 3IF instauré en 2011.

En outre, il convient de noter que seules trois entreprises sont en capacité d'effectuer les travaux maritimes sur le territoire. Certaines rencontrent des difficultés à mener les chantiers à terme ou dans les délais prévus au regard des situations d'éloignement et des conditions climatiques, ce qui peut également expliquer les niveaux de consommation des crédits.

Tableau n° 5 : Evolution de la consommation des crédits de paiement délégués aux installations maritimes



Source : Tableau de suivi des données financières du chapitre 91402 – DBF

4.3 De graves dysfonctionnements dans la gestion des installations portuaires

On entend par gestion des installations portuaires la coordination des mouvements et des actions de l'ensemble des utilisateurs installations mais également des plans d'eau afférents (mouillage, places à quai, la définition de la circulation portuaire à quai), la sécurité et la sûreté portuaire, l'exercice des attributions de police maritime.

4.3.1 Les faiblesses du cadre juridique d'utilisation des installations portuaires de Polynésie

La coordination des activités maritimes sur les installations maritimes présente d'importantes lacunes, génératrices de difficultés voire de tensions entre les différents utilisateurs.

Si la Polynésie dispose d'un code des ports, ce dernier n'est applicable qu'aux installations portuaires expressément désignées et disposant des moyens humains et matériels adéquates pour sa mise en œuvre, à savoir les ports de Papeete et d'Uturoa.

Les autres installations maritimes n'étant pas des « ports » au sens juridique du terme, les dispositions relatives à la coordination et à la sûreté portuaires ne leur sont pas applicables. La gestion de ces installations, et notamment la coordination portuaire, y est opérée de manière empirique, « selon les usages locaux » en dépit des risques auxquels de telles pratiques exposent l'ensemble des acteurs et des bénéficiaires du transport maritime interinsulaire.

La Chambre relève que le schéma directeur des transports interinsulaires n'identifie pas l'ensemble des problématiques liées au cadre juridique d'utilisation des installations maritimes de la Polynésie.

Cette lacune peut s'expliquer par l'absence de représentant de l'arrondissement maritime de la direction de l'équipement parmi les experts du comité de pilotage du schéma directeur et, par conséquent, le défaut de recherche des textes réglementaires de référence applicables, s'agissant des installations maritimes, préalablement au lancement des études.

4.3.2 La question de l'utilisation de l'outillage à quai

Sur certaines îles, en l'absence de port ou de quai adapté, les navires doivent rester au mouillage au large et les débarquements sont opérés par baleinières (canot à moteur creux), ce qui ne permet pas d'utiliser les grues de bord pour décharger la cargaison. Les marchandises sont alors déchargées à l'aide de l'outillage à quai, ou avec des moyens présents sur l'île et non prévus à cet effet (pelles de chantier faisant office de grue de quai) voire à la main¹⁵.

¹⁵ Source : Phase I – rapport de diagnostic du schéma directeur.

S'agissant de l'outillage de quai disponible, ce dernier appartient, au mieux, au Pays (DEQ), le plus souvent à la commune, ou très rarement à l'armateur qui a déposé un engin sur l'île.

Nonobstant le fait que ces installations ne constituent pas juridiquement des ports, comme précédemment écrit, il est utile de préciser que le code des ports prévoit que l'utilisation d'outillages n'appartenant pas à une autorité portuaire doit faire l'objet d'une autorisation d'outillage privé avec obligation de service public. Ces autorisations peuvent être accordées à des collectivités publiques, des établissements publics, des entreprises du secteur privé ou à des sociétés d'économie mixte. Or, puisqu'aucune installation n'a été identifiée comme « port », aucune autorisation n'a été signée avec les propriétaires privés d'outillages.

Les armateurs ont fait savoir qu'à terme, les conditions dans lesquelles sont effectuées les opérations de déchargement/chargement pourraient faire obstacle à des débarquements, si les capitaines venaient à refuser d'engager leur responsabilité en mettant en danger leur équipage.

Au surplus, les communes auraient de plus en plus tendance à essayer de faire payer ce service aux armateurs.

4.3.3 Le traitement inapproprié de la question de l'autorité portuaire et de l'autorité investie du pouvoir de police portuaire

La loi statutaire prévoit que le Pays est compétent dans toutes les matières qui ne sont pas dévolues à l'Etat et aux communes, et qu'il participe aux missions de police de la circulation maritime aux côtés de l'Etat dans les eaux intérieures.

Le code des ports précise les modalités d'exercice de ces compétences. Il confie à des autorités portuaires l'administration et la gestion des ports maritimes. Ainsi conformément aux dispositions de l'article D. 111-3, ces autorités sont soit l'administration de la Polynésie, soit des établissements publics dénommés « ports autonomes ». L'autorité portuaire exerce la police de l'exploitation du port, qui comprend notamment l'attribution des postes à quai et l'occupation des terre-pleins. Elle exerce la police de la conservation du domaine public du port.

En application de l'art. D. 211-1, le code des ports confie la mission de police des ports maritimes, autonomes ou non autonomes, à des agents relevant de l'administration de la Polynésie française et placée sous la tutelle du ministre en charge des ports. L'autorité investie du pouvoir de police portuaire exerce la police du plan d'eau qui comprend notamment l'organisation des entrées, sorties et mouvements des navires, bateaux ou engins flottants. Elle exerce également la police des marchandises dangereuses.

En application de ces dispositions, l'administration et la gestion des ports de Papeete, Vaiare, Uturoa est encadrée et assurée par l'EPIC « Port Autonome de Papeete », désigné autorité portuaire pour ces infrastructures.

En ce qui concerne l'ensemble des autres infrastructures maritimes, l'autorité portuaire est l'administration de la Polynésie française.

A la lecture des dispositions de l'article 11 de l'arrêté d'organisation¹⁶ interne de la DEQ, il apparaît que cette dernière exerce certaines compétences dévolues à une autorité portuaire : *« le groupement études et gestion du domaine public a pour missions / de gérer et de conserver le domaine public territorial (maritime, terrestre et fluvial) / il instruit les demandes d'autorisation d'extraction / il instruit les demandes d'occupation temporaire du domaine public maritime et fluvial / il surveille l'intégrité du domaine public territorial ».*

La DEQ est dès lors expressément compétente pour attribuer les autorisations d'extractions, les autorisations d'occupation temporaires du domaine public et surveiller l'intégrité du domaine public. Ces attributions constituent une partie des missions normalement dévolues à une autorité portuaire. Or la Polynésie n'a pas formellement désignée la DEQ comme « autorité portuaire ». Aucun service administratif ou établissement de la Polynésie n'a été désigné.

La DEQ assume dès lors les attributions d'une autorité portuaire sans avoir été expressément désignée et sans cadre pratique. En effet, alors que le PAP a défini les modalités d'utilisation des plans d'eau, des infrastructures et de circulation, pour les ports dont il a la charge, la Polynésie n'a pas défini ces modalités pour l'ensemble des autres infrastructures.

En outre, la DEQ n'est précisément pas en capacité d'exercer pleinement et dans des conditions normales les responsabilités d'autorité portuaire qui ont été de facto confiées.

En effet, la DEQ est en situation de sous-effectif dans les archipels, d'une part ; d'autre part, les agents présents, qui sont amenés à intervenir pour organiser la circulation et le stationnement des bâtiments¹⁷ sur les plans d'eau, ne disposent ni des qualifications, ni du matériel pour assumer une telle charge.

Le cœur de métier des agents de l'équipement est l'entretien et la construction d'ouvrages. Ils n'ont pas les qualifications requises pour assurer les missions de gestion qui leur sont dévolues. En outre, ils utilisent les moyens maritimes dont ils disposent pour rejoindre les bâtiments et s'exposent à des situations risquées pour eux-mêmes, face à des équipages qui pourraient mal interpréter le cadre de leur intervention (et notamment confondre l'approche de leur embarcation avec une opération d'abordage malintentionnée).

Au surplus, les attributions d'autorité portuaire sont exercées par la DEQ sans coordination formalisée avec la DPAM, alors que cette dernière est chargée de la définition des points de mouillage dans le domaine public maritime et du suivi du transport maritime interinsulaire. Les quelques actions de coordination relevées reposent sur les relations interpersonnelles.

Aucun plan de circulation portuaire n'a été officiellement arrêté pour coordonner le débarquement des passagers, le déchargement des marchandises, la circulation des véhicules des prestataires touristiques, des outillages à quai, ...

¹⁶ Arrêté 69 CM modifié du 17 janvier 1992, portant organisation interne du service dénommé direction de l'équipement.

¹⁷ Par bâtiment on considère les paquebots, les navires, les bateaux, les embarcations et les engins de servitudes, les yachts, les bateaux de plaisance, etc.

Enfin, en l'absence d'agents de la DEQ dans certaines îles, les maires des communes ou toute autre autorité présente, tout aussi dépourvus de qualifications pour coordonner ces opérations, font leur affaire de l'organisation de l'utilisation des plans d'eau sans toutefois détenir formellement cette compétence.

La chambre recommande au Pays de mettre en place le dispositif réglementaire de circulation et d'utilisation des plans d'eau et des infrastructures dont il a la responsabilité.

4.3.4 La mission d'assistance à la mise en place de l'autorité portuaire de l'administration de la Polynésie

4.3.4.1 La convention d'assistance et la restitution des travaux

La Collectivité a engagé une réflexion sur la mise en place d'une autorité portuaire ; à cette fin, elle a signé, le 2 mai 2018, une convention avec un prestataire de services juridiques, d'une durée de 3 mois prolongeable d'un mois supplémentaire « en tant que de besoin ». Cette convention avait pour objet :

- La réalisation d'une « étude visant à dresser l'état du droit en matière de police administrative maritime en Polynésie française et à esquisser les évolutions réglementaires permettant de remédier à l'actuelle situation de dispersion et plus particulièrement de sécuriser les aires de mouillage des paquebots de croisière dans les îles » ;
- « La rédaction des textes requis aux fins d'assurer la mise en place effective de l'autorité portuaire de l'administration de la Polynésie » ;
- « La participation à des réunions préparatoires avec l'ensemble des services et organismes concernés » (DEQ, DPAM, PAP, Gendarmerie).

Les conditions financières ont été établies sur la base de 7 jours/homme au taux de 120 000 F CFP, soit 949 200 F CFP TTC.

Bien que les enjeux financiers soient modestes, les constats opérés sur la régularité de cette prestation de service sont révélateurs d'une pratique généralisée qui aboutit au dévoiement communément admis du principe de recours à prestataires.

4.3.4.2 Une mission d'assistance engagée sans définition du besoin

Cette mission d'assistance trouve sa genèse dans les conflits d'usage des quais et points de mouillage réservés aux paquebots et navires de croisière dans les îles autres que Tahiti, de plus en plus fréquents depuis 2014-2015.

En février 2016, au regard du développement croissant de ces conflits, la DPAM avait rédigé une fiche projet, afin d'améliorer la gestion des escales des navires dans les îles (navires de croisière et navires de commerce interinsulaire) et l'amélioration de l'organisation des escales des navires de croisière (places à quais pour les annexes¹⁸, passage des croisiéristes à quai lors des déchargements).

¹⁸ Annexe : petite embarcation, à rame ou à moteur, permettant de faire les allers retours entre le port ou le rivage et un plus gros bateau en mouillage au large.

Des propositions ont été adressées au ministre de l'équipement, de l'urbanisme et des transports terrestres et maritimes, en avril 2017, conjointement par la DPAM et l'arrondissement maritime, sur la gestion des escales, à la suite d'un conflit au point de mouillage des paquebots Wind Spirit et Gauguin dans la Baie de Cook. Ces propositions ont été assorties d'une étude d'ensemble sur l'utilisation du domaine public maritime, la navigation dans les eaux intérieures et plus particulièrement les compétences en matière de mouillage des navires de plaisance.

Cette étude comporte trois parties :

- L'état du droit applicable,
- Les attributions des services de la Polynésie (DAF, DPAM, DEQ) et du PAP,
- Des propositions d'évolution des textes et des attributions (et des moyens) des services précités.

Toutefois, tant les propositions que l'état du droit, établis par les services administratifs, ne semblent avoir prospéré en dépit de leur pertinence et de leur exhaustivité.

Une réunion a eu lieu le 29 novembre 2017, avec l'ensemble des services et ministères concernés (équipement, tourisme notamment). A l'issue de cette réunion, qui n'a pas donné lieu à établissement d'un compte-rendu, le ministère de l'équipement a décidé de recourir à une prestation de service, alors que le directeur de l'équipement avait préalablement fait valoir son point de vue (« *je ne vois pas intérêt de cette convention* ») par courriel du 21 mars 2018 et qu'aucune expression formalisée du besoin n'avait été établie.

S'il est établi que le ministère du tourisme avait fait savoir qu'il convenait de résoudre les conflits d'usage avec les paquebots dans les délais les plus brefs, l'urgence de la situation ne justifiait pas toutefois de faire abstraction d'une définition du besoin en bonne et due forme.

Contrairement à ce qu'a avancé l'ancien directeur de l'arrondissement maritime, le besoin n'était pas parfaitement identifié. Seules les difficultés avec les paquebots de croisière l'étaient et ces dernières ne constituent pas l'unique problématique de l'autorité portuaire à créer.

Par ailleurs l'ancien directeur de l'arrondissement maritime a admis dans sa réponse que le besoin en la matière relevait d'une réflexion à mener en profondeur sur les missions, les moyens et leur organisation : « *Le besoin était parfaitement identifié car nous travaillions dessus (DPAM+DEQ). Nous ne savions pas par contre comment le Pays pouvait mettre en œuvre ces dispositions compte-tenu de l'étendue des besoins et des moyens disponibles* ». Il ne s'agissait donc pas de la simple rédaction d'un cadre juridique pour la gestion du mouillage des paquebots de croisière.

La convention du 2 mai est signée par le ministre en charge de l'équipement.

Si ces services ont été informés de la démarche, ils n'ont pas été associés à la commande en dépit de l'avancée de leur réflexion sur la question.

4.3.4.3 Le non-respect des principes de la commande publique

Outre l'absence d'expression formalisée du besoin, cette prestation a été commandée en dehors de tout respect des principes généraux de la commande publique, le prestataire aurait été désigné par le ministre de l'équipement.

L'ancien chef de l'arrondissement maritime a précisé à ce titre que son service et la DPMA avaient engagé la rédaction d'un cahier des charges pour lancer la consultation « *quand le MET est intervenu en imposant M. ... [Le prestataire] c'est le seul cas où la sélection du candidat n'a pas été menée au sein de la DEQ* » (mail du 27 décembre 2018).

Or, les principes de la commande publique s'imposent à tous les marchés (CE avis 29 juillet 2002 Société MAJ Blanchisseries de Pantin), quel que soit leur montant : les principes de liberté d'accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures, d'efficacité de la commande publique et de bon emploi des deniers publics mentionnés aux articles 28-1 et 49 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 (CE 23 décembre 2009 Etablissement public du musée et du domaine national de Versailles req. 328827).

Au surplus, il apparaît, à la lecture des courriels échangés entre le prestataire et les services de l'équipement¹⁹, que la convention du 2 mai 2018 a été établie par le prestataire lui-même et non par les services de la Collectivité. Ce constat a été confirmé par l'ancien chef de l'arrondissement maritime qui a précisé que « *le MET a demandé à M. ... [Le prestataire] de nous proposer une rédaction de convention à sa signature* ».

En définitive, le ministère a engagé une commande publique sans expression du besoin, sans cahier des charges, sans mise en concurrence et au surplus sans avoir rédigé lui-même la convention listant les attendus et les droits et obligations de chacune des parties.

Interrogé à ce sujet, le directeur de cabinet du ministre de l'équipement en fonctions au 2 mai 2018 a indiqué à l'équipe de contrôle, par courriel du 19 décembre 2018, que « *le MET n'a eu aucune consultation des propositions rédactionnelles de la convention* » et croyait même « *que cette convention n'avait jamais été produite ni signée* »...

4.3.4.4 Les manquements dans la réalisation de la prestation : une phase préparatoire minimale

La convention n°3004/MET du 2 mai 2018 prévoit que le prestataire devait participer à « *des réunions préparatoires avec l'ensemble des services et organismes concernés* ».

Dans la note sommaire d'août 2018, le prestataire laisse entendre que plusieurs réunions ont eu lieu avec le prestataire.

Or, il a été confirmé par les deux directeurs de l'équipement, qui se sont succédé pendant l'exécution de la prestation, qu'ils n'ont assisté à aucune réunion de travail avec le prestataire, à l'exception de la réunion de lancement, organisée par le directeur de cabinet du ministre de l'équipement alors en poste, préalablement à la signature de la convention.

¹⁹ Courriel du 23 février 2018 du chef de l'arrondissement maritime au prestataire : « *pourriez-vous me transmettre le projet de convention amendé et éventuellement le devis actualisé* ».

Cette situation ne laisse pas de s'interroger : en effet, la prestation a été commandée, « par la Polynésie française, pour le compte de la direction de l'équipement, représentée par le Ministre de l'équipement et des transports intérieurs ».

Par ailleurs, le prestataire devait également rencontrer les services de la DPAM, du Port autonome et de la gendarmerie). S'il est établi que les services ont participé à une réunion de présentation, il ne semble pas qu'ils aient participé à des réunions de travail, bien que le prestataire ait indiqué avoir sollicité l'organisation de ces rencontres.

Cette situation illustre le manque de coordination générale du projet dans un contexte d'instabilité à la tête des entités concernées.

A ce titre, il convient de rappeler que le mandat du ministre de l'équipement est arrivé à son terme mi-mai 2018, d'une part, et que, d'autre part, le directeur de l'arrondissement, fonctionnaire d'Etat détaché, a quitté ses fonctions en juillet 2018.

La Chambre ne peut dans ces conditions que s'interroger sur l'opportunité d'engager une telle étude sans garantie de suivi de la prestation par l'initiateur de la démarche, à savoir le ministre et son cabinet, et sans l'adhésion des services qui devaient apporter leur concours (la DEQ et la DPAM notamment).

4.3.4.5 Les lacunes dans les propositions formulées

L'étude visant à dresser l'état du droit et les propositions de textes ont été produits en août 2018 :

- L'étude consiste en une note sommaire de moins de 4 pages ;
- Les propositions de textes se composent d'un exposé des motifs de 2 pages, d'un projet de loi de Pays modifiant le code des ports comprenant un unique article et de cinq modifications, complété d'un projet d'arrêté CM de quatre articles.

Ces documents proposent une évolution réglementaire, qui se veut, selon son rédacteur, intéressante en raison de sa simplicité.

La Chambre relève, au contraire, le caractère simpliste, puisque des éléments essentiels à la mise en place d'une autorité portuaire dans l'administration de la Polynésie sont passés sous silence.

En effet, la convention prévoyait deux axes pour les évolutions réglementaires souhaitées, il s'agissait :

- De remédier à la dispersion des compétences en matière de police administrative maritime, d'une part,
- De sécuriser plus particulièrement les aires de mouillage des paquebots de croisière dans les îles, d'autre part.

L'étude simplifie la commande de la Collectivité en se concentrant sur les aires de mouillage des paquebots de croisière, en faveur desquels elle propose d'instaurer une préséance, sans prendre en compte l'ensemble des usagers des espaces portuaires. Elle propose ainsi « de mettre en place une autorité portuaire chargée d'organiser les escales et sécuriser les aires de mouillage des paquebots de croisière sur l'ensemble de la Polynésie française ».

Les textes proposés n'identifient ni les questions de police portuaire dans leur globalité ni l'ensemble des usagers ; on peut, à titre d'exemple, citer les éléments suivants, absents de la proposition du prestataire :

- Les navires de commerce interinsulaire ne sont pas pris en compte ; or des conflits existent entre navires de croisières et navires de commerces interinsulaires (à Rangiroa et Bora Bora notamment) ;
- Les pouvoirs de police des maires et les attributions des gendarmes ne sont pas évoquées, alors que l'étude commandée devait faire état du droit applicable ;
- L'analyse juridique est sommaire, l'analyse opérationnelle est inexistante.
- L'étude est silencieuse sur les obligations issues du code international pour la sûreté des navires et des installations portuaires (code ISPS - International Ship and Port Facility Security) qui prévoit pourtant, depuis 2004, la désignation d'un officier de sûreté et l'établissement d'un plan de sûreté dans chaque infrastructure portuaire. Ces dispositions ne sont pas respectées dans l'ensemble des installations maritimes de Polynésie, hors Port autonome de Papeete.

Ces lacunes sont bien les conséquences des manquements dans l'expression du besoin et l'identification des enjeux, d'une part, et des dysfonctionnements dans le suivi des travaux du prestataire, d'autre part.

4.3.4.6 Des propositions peu novatrices

Dans les limites du périmètre qu'il a lui-même défini, le prestataire a formulé des propositions qui n'apportent aucun élément supplémentaire aux analyses de la DPAM et de l'arrondissement maritime, formulées en avril 2017, qui présentaient, pour leur part un caractère plus exhaustif et opérationnel.

En effet, l'étude conclut à la nécessité d'encadrer l'intervention des agents de l'équipement dans l'exercice des prérogatives de police maritime.

Elle se contente ainsi de faire état de la situation actuelle et de proposer de l'encadrer juridiquement. Elle passe sous silence les lacunes, les limites voire les dysfonctionnements de cette situation, à savoir le manque de moyen humains, matériels et la nécessité de dispenser une formation adéquate.

Ces lacunes n'ont en revanche pas échappé au directeur de l'équipement, qui a adressé ses observations au prestataire de service par courrier du 29 novembre 2018. En réponse, le prestataire a demandé au directeur de l'équipement de lui fournir, par note, la liste des moyens requis pour permettre à la direction de l'équipement d'assumer la charge d'autorité portuaire. La restitution a ainsi été complétée de quelques paragraphes pour rappeler la nécessité de renforcer les équipes de la DEQ, de les équiper et de les former²⁰.

On peut dès lors s'interroger sur le bien-fondé même d'une telle commande d'un coût de 950 000 F CFP TTC sur la base de 7 jours/homme.

²⁰ Courriel du 6 décembre 2018 du prestataire au directeur de la DEQ : « avez-vous eu la possibilité d'établir une petite note relative aux moyens requis pour l'équipement subordonnant l'adoption de la LP relative à l'autorité portuaire ? »

A ce jour, un premier acompte de 406 800 F CFP a été versé le 10 août 2018. La facture pour le solde est parvenue le 16 août 2018 dans les services. Alors qu'elle a été liquidée par les services, son mandatement est suspendu à la décision du directeur de l'équipement qui a précisé que « *l'analyse du contexte et des solutions à apporter n'ont pas été suffisamment étudiées en collaboration avec les services administratifs du Pays. La réponse donnée ne convient que très partiellement à la problématique de la gestion des zones portuaires* ».

Mise en perspective avec les propositions formulées par les services techniques en 2017, cette étude illustre, d'une part, une pratique généralisée en Polynésie, consistant à différer la mise en œuvre de mesures opérationnelles par l'engagement d'une étude, sans considération de sa qualité intrinsèque, de son coût ni des délais supplémentaires qu'elle génère. A ce jour, la question de la gestion des infrastructures portuaires n'est d'ailleurs toujours pas réglée.

D'autre part, il convient de préciser que le titulaire de cette mission d'assistance fait partie des prestataires juridiques auxquels la Collectivité a fréquemment recours, sur la base de « *conventions d'assistance et de conseil juridique* » au profit de ministères et services, souvent, rémunérées mensuellement sur une base forfaitaire.

Annuellement, les prestations de l'intéressé au profit des ministères et des services (à l'exclusion des établissements publics et des syndicats) s'établissent en moyenne à 18 MF CFP (24 MF CFP sur la période 2015-2017), soit un montant cumulé de 91 MF CFP en 5 ans.

Au regard des montants en jeu, la Chambre invite la Collectivité à faire preuve de la plus grande rigueur dans le choix de recourir à des prestataires, en identifiant des besoins avérés, en constatant une carence de la ressource interne, et en mettant en œuvre les procédures de mise en concurrence idoines.

Tableau n° 6 : Coût des prestations de conseil juridique du prestataire (montant mandaté)

Exercices	2014	2015	2016	2017	2018
Montant mandaté	12 023 200	24 578 031	23 791 576	24 160 063	6 987 543
Montant cumulé 2014-2018					91 540 413

Source : Direction du budget et des finances

Enfin, les manquements dans la coordination des activités ont pour origine de graves lacunes dans l'encadrement juridique et la gestion des installations. Si le Pays ambitionne de mettre en œuvre le schéma directeur qu'il a défini en 2015, il ne saurait faire l'économie d'une clarification des règles de coordination des activités sur les installations maritimes et de la mise en place de moyens matériels et humains adaptés à cette politique publique essentielle pour le désenclavement et le développement des archipels.

Si le schéma directeur prévoit la résolution des conflits d'usage entre paquebots et goélettes par la mise en place d'une autorité portuaire efficace, il demeure silencieux sur les questions de sûreté et de coordination, qui constituent des enjeux pour le développement des transports maritimes.

La Chambre recommande au Pays d'identifier formellement une autorité portuaire pour les infrastructures ne relevant pas du Port autonome de Papeete, et de lui garantir les conditions et les moyens d'exercer les compétences afférentes, dans le cadre d'une démarche pragmatique et concertée.

Recommandation n° 5 : Identifier formellement, dès 2019, une autorité portuaire pour les infrastructures ne relevant pas du Port autonome de Papeete, en lui garantissant les conditions et les moyens d'exercer les compétences afférentes dans le cadre d'une démarche pragmatique et concertée.

Recommandation n° 6 : Mettre en place, dès 2019, le dispositif réglementaire encadrant l'utilisation des plans d'eau et des infrastructures portuaires relevant du Pays.

5 LES AIDES ECONOMIQUES EN FAVEUR DU TRANSPORT MARITIME INTERINSULAIRE

Outre le financement des infrastructures maritimes, dont le coût s'établit annuellement à 1,5 Mds F CFP environ, le Pays supporte également des coûts indirects liés :

- à une réglementation assurant une péréquation territoriale des prix au niveau du Pays, par la prise en charge du transport de certaines denrées ou des hydrocarbures ;
- à des aides consenties aux opérateurs afin de limiter leurs frais, comme la détaxe carburant.

Au global, l'ensemble de ces aides et prises en charge représente un coût ou une minoration de recettes de près de 3,5 Mds de F CFP par an. L'octroi des aides économiques et fiscales aux armateurs est conditionné à la détention de la licence d'exploitation.

Tableau n° 7 : Coût des aides économiques et fiscales accordées par la collectivité de la Polynésie française

Aides économiques et fiscales en matière de transport maritime interinsulaire	Montant
	<i>Réf Schéma directeur 2015</i>
Dépenses FPPH (A.1802 CM)	1 286 912 050
Soutien par le FRPH	125 000 000
Sous-total prise en charge hydrocarbures FPPH et FRPH	1 411 912 050
Prise en charge du transport de produits de première nécessité et eau (A.989 CM)	440 515 240
Prise en charge du transport de produits agricoles (D.95-118 AT)	66 569 088
Prise en charge du transport de produits destinés à l'agriculture et l'élevage (A. 949 CM)	42 582 331
Prise en charge du transport de productions artisanales (A.1597 CM)	971 232
Prise en charge du transport de matériaux de construction (A.949 CM)	117 199 736
Prise en charge du transport de produits transformés (A.2114 CM)	13 408 177
Prise en charge du transport du coprah (A.989 CM)	253 418 692
Sous-total prise en charge du transport de produits hors hydrocarbures	934 664 496
Exonérations douanières (D.94-166 ; 90-115 ; 90-86 ; art.348-8 code impôts)	536 000 000
Exonérations de TVA (D.1997-24 APF) et crédits d'impôts TVA (L.P. 340-9-27°/345-5)	7 844 861
Détaxe carburant (D.90-86 AT & D.90-115 AT)	696 116 829
Sous-total exonérations douanières et fiscales particulières	1 239 961 690
Subventions d'exploitation armateurs et îles enclavées	787 840
Sous-total autres aides	787 840
Total annuel général	3 587 326 076

Source : Schéma directeur des transports interinsulaires (septembre 2015).

5.1 Les dispositifs de prise en charge du fret

5.1.1 La prise en charge du fret des hydrocarbures

Le Fonds de péréquation des prix des hydrocarbures (FPPH) a été institué par délibération 97-99 APF du 29 mai 1997 modifiée. Ce fonds permet aux prix des hydrocarbures et du gaz d'être identiques à Tahiti et dans les îles.

Il est alimenté par une taxe à l'importation s'appliquant sur l'essence et certains gazoles, le gaz et le pétrole. Le rendement de la taxe de péréquation sur les hydrocarbures s'établit en moyenne à 1,3 Mds de FCFP.

Il permet de financer la prise en charge du fret et certains frais inhérents à la commercialisation dans les îles. Cette prise en charge est opérée par la Direction Générale des Affaires économiques qui effectue exclusivement des contrôles sur pièces, à défaut de pouvoir assurer en sus des contrôles sur place eu égard à l'attrition de ses effectifs et à l'archaïsme de ses outils de travail.

5.1.2 Les autres prises en charge

Contrairement aux autres territoires d'outre-mer, la Polynésie française est caractérisée par une « double insularité » : il convient de relier Tahiti mais également les îles.

Afin de favoriser le développement économique et un ravitaillement équitable de l'ensemble des îles constitutives de la Polynésie française, le Pays prend en charge le fret maritime interinsulaire de certaines marchandises :

- De Tahiti vers les îles, pour les Produits de Première Nécessité et l'eau embouteillée, les produits destinés à l'agriculture et à l'alimentation d'animaux d'élevage, les matériaux de construction ;
- Des îles vers Tahiti ou à destination d'autres îles pour le coprah, les produits artisanaux, les produits agricoles et les produits agricoles transformés.

Ces prises en charges représentent en moyenne 1 milliard de francs Pacifique par an, répartis pour 2/3 pour le fret de Tahiti vers les îles et 1/3 pour le fret des îles vers Tahiti.

Tableau n° 8 : Coût de la prise en charge du fret

Prise en charge du transports	Montant	Montant
	<i>Schéma directeur 2015</i>	Montant actualisé 2017
produits de première nécessité et eau (A.989 CM)	440 515 240	476 772 578
produits agricoles (D.95-118 AT)	66 569 088	78 731 428
produits destinés à l'agriculture et l'élevage (A. 949 CM)	42 582 331	65 047 178
productions artisanales (A.1597 CM)	971 232	1 542 353
matériaux de construction (A.949 CM)	117 199 736	157 048 970
produits transformés (A.2114 CM)	13 408 177	19 488 009
coprah (A.989 CM)	253 418 692	216 623 700
Coût pour la collectivité	934 664 496	1 015 254 216

Source : Schéma directeur – Actualisation DGAE

La prise en charge du fret, telle qu'actuellement organisée, est le fruit d'une sédimentation de décisions politiques successives. Mise en place dans les années 70, la prise en charge concernait un nombre très limité de produits de première nécessité. Le système de contrôle mis en place était adapté aux volumes et à la nature des marchandises concernées.

Or, depuis les années 1970, l'organisation n'a pas évolué alors que la variété de produits a évolué au gré des décisions politiques et économiques, et que les volumes de fret pris en charge ont augmenté de manière exponentielle (90 000 connaissements²¹ par an traités par la DGAE actuellement). Pour autant, les moyens humains affectés au traitement et au contrôle de ces connaissements sont modestes (4 agents) tandis que les moyens matériels archaïques n'autorisent que des contrôles sur pièces fastidieux sans garantie de leur efficacité.

La Chambre appelle l'attention de la Collectivité sur la nécessité de considérer dans leur globalité les réformes touchant les marchandises affrétées entre Tahiti et les îles.

²¹ Le connaissement est le document matérialisant le contrat de transport maritime conclu entre le chargeur et le transporteur maritime. Il est également un titre représentatif des marchandises.

Ainsi, la réforme du nombre de produits qualifiées « de première nécessité », actuellement en cours, aura un impact significatif sur les prises en charge du fret de ces produits, et sera lourde de conséquences pour les habitants des îles.

Dans le même esprit, la volonté de mise en valeur de certaines filières agricoles des archipels, dans le cadre de la politique agricole de la Polynésie, doit prendre en compte les impacts sur le fret. La volonté de diversification des filières, telles que les filières « cocotiers » et « bois », amène à transporter de nouveaux produits (boudre de coco, copeaux de bois).

Une réforme d'ensemble du système de prise en charge du fret s'impose, afin d'éviter un nouvel empilement de textes et de produits, contrôlés dans des conditions surannées, et de garantir l'efficacité économique de cette prise en charge, qui reste aujourd'hui à démontrer.

Recommandation n° 7 : Engager une réforme d'ensemble du système de prise en charge du fret interinsulaire en prévoyant la modernisation des dispositifs de contrôle.

5.1.3 Les exonérations de TVA

Conformément au code des impôts, les importations de produits pétroliers sont exonérées de TVA. De même, les importations de fûts neufs d'une contenance au plus égale à 200 litres destinés au transport des hydrocarbures pour les îles autres que Tahiti dans le cadre du FPPH bénéficient d'une exonération de TVA.

Ces exonérations s'élèvent à de 8 MF CFP par an en moyenne.

5.2 Les dispositifs de soutien aux armateurs

5.2.1 Le fonds de régulation des prix des hydrocarbures (FRPH)

Régi par les dispositions de la délibération n°97-98 APF du 29 mai 1997 modifiée, ce fonds permet de lisser les fluctuations des cours des produits pétroliers et d'assurer un prix stable des hydrocarbures aux consommateurs et aux professionnels.

Les recettes de ce fonds proviennent :

- De l'écart de prix (ou « montant de stabilisation ») positif entre les prix de vente des hydrocarbures et de gaz arrêtés par le conseil des ministres et leur coût de revient (taxes comprises),
- De la taxe sur les équipements électriques importés.

Les dépenses du fonds résultent du caractère négatif de l'écart de prix (ou « stabilisation »). Elles sont encadrées par les montants de stabilisation plafonds par types de carburants, ce qui permet dans le cas où les cours des hydrocarbures connaissent des hausses, de ne pas grever outre mesure les dépenses du fonds.

Ce fonds s'établit en moyenne à 2 milliards F CFP par an en totalité, dont 125 MF CFP environ bénéficient aux armateurs²².

5.2.2 Les dispositifs de soutien spécifiques

Les armateurs bénéficient de dispositifs de soutien propres au premier rang desquels l'exonération des droits et taxes de carburant de bord (« détaxe carburant »).

La licence d'exploitation pour la desserte maritime interinsulaire permet en effet à son titulaire de bénéficier de carburant de bord et d'huiles lubrifiantes destinés à l'alimentation des moteurs de navires de commerce détaxés, conformément aux dispositions des délibérations 90-86 AT du 30 août 1990 et n°90-115 AT du 13 décembre 1990.

La détaxe carburant représente une aide de l'ordre de 700 MF CFP par an au profit des armateurs.

Ce dispositif est piloté par la Direction Polynésienne des Affaires maritimes, qui octroie des quotas d'exonération plafonnés par rotation. Les quantités d'hydrocarbures et d'huile lubrifiantes détaxées sont fonction des caractéristiques techniques de chaque navire.

Les bénéficiaires doivent tenir un journal de bord spécifique. Afin de contrôler la validité des quantités détaxées, ils doivent remettre chaque année une fiche de consommation de carburant détaillant la consommation par rotation.

La loi du Pays n°2018-33 du 22 octobre 2018 a précisé les modalités d'octroi de ces quotas d'exonération et renforcé les obligations des armateurs.

Les armateurs peuvent également bénéficier d'exonérations douanières et fiscales sur les navires importés et sur les matériaux importés pour la construction de navires en Polynésie. Ces exonérations, qui concernent exclusivement les navires exploités sous licence d'armateur pour la desserte interinsulaire, constituent actuellement l'unique dispositif d'incitation au renouvellement de la flotte mis en œuvre par le Pays.

Le montant total d'exonérations douanières attribués en 2014 est de l'ordre de 500 MF CFP d'après les données figurant dans le schéma directeur des transports interinsulaires (2015).

Le contrôle de ces exonérations est effectué conjointement, pour ce qui les concerne, par la Direction régionale des douanes, la Direction des contributions (DICP) et la DPAM.

²² Source : Schéma directeur des transports interinsulaires – liste des aide économiques et fiscales, coût pour le Pays

5.3 Le développement de l’outil informatique

L’informatisation des connaissances a été initiée en 2017 par la DPAM (projet REVATUA). Le développement de cet outil informatique est réalisé par le Service informatique de la Polynésie française, à l’aide d’agents spécialement recrutés pour ce projet, en l’absence de logiciel répondant aux besoins spécifiques de la Collectivité.

Le coût estimé pour ce projet est évalué entre 70 et 1 00 millions de francs. La réception de l’outil est prévue pour la fin d’année 2019.

Cette perspective devrait permettre d’optimiser les délais de transmission à l’administration des manifestes et des connaissances, dont le total d’établit à 700 000 par an environ. L’automatisation de l’édition des manifestes assurerait un gain de 25 ETP à l’ensemble des armateurs et d’un ETP à l’administration. Le projet est présenté comme un outil qui permettra un contrôle plus efficace des aides économiques du Pays.

Cependant, s’agissant plus particulièrement de la prise en charge du fret, précédemment décrite, l’optimisation des moyens de contrôle est sujet à caution. En effet, le développement de l’interface de ce nouvel outil informatique avec les services de la Direction générale des Affaires économiques n’est actuellement pas planifié. Des travaux sont prévus ultérieurement, pour une échéance non définie et qualifiée de « priorité basse ». La Chambre ne peut que regretter que le contrôle d’aides économiques évaluées à minima à 1Mds de FCFP par an ne soit pas considéré comme une priorité.

Par ailleurs, le succès de cette application requiert l’adhésion de l’ensemble des armateurs. Or certains d’entre eux ont déjà développé et financé leur propre application. Les premiers tests avec les armateurs ont commencé en décembre 2018.

6 LES GENS DE MER

Le transport maritime interinsulaire repose, pour sa mise en œuvre, sur les gens de mer, agents de droit privé, recrutés par les armateurs pour armer les navires. Si l'initiative privée fait défaut, la Collectivité s'appuie ponctuellement sur sa flottille administrative, et le personnel qui s'y rattache.

6.1 Les gens de mer du secteur privé

6.1.1 Présentation générale

L'article L.5511-1 du code des transports définit les « gens de mer » comme « *les personnes exerçant à bord d'un navire une activité professionnelle à quelque titre que ce soit* ». On distingue, parmi les gens de mer, les « marins », qui sont des gens de mer salariés ou non-salariés qui exercent une activité directement liée à l'exploitation du navire. En d'autres termes, si tous les marins sont des gens de mer, l'inverse n'est pas vrai.

Le décret n° 2015-454 du 21 avril 2015 relatif à la qualification de gens de mer et des marins a apporté des précisions supplémentaires.

Il n'existe pas de suivi socio-économique des gens de mer. Les rôles d'équipage déposés chaque année par les armateurs au service des affaires maritimes de l'Etat permet de disposer d'une évaluation approximative des effectifs susceptibles de travailler à bord des navires durant l'année de validité du rôle.

Le rôle d'équipage a notamment pour but de permettre le contrôle, par les services de l'Etat, des qualifications détenues par rapport au poste occupé à bord. A ce titre, des régularisations ont été effectuées s'agissant l'obligation de formation préalable des dockers embarqués.

Des infractions demeurent en ce qui concerne la formation des marins, qui exercent pour certains sans détenir les qualifications requises. La difficulté réside dans l'absence de rémunération des salariés pendant leur formation. En effet, si les armateurs, comme les marins, ne contestent pas l'obligation de formation, la suspension de la rémunération en dehors des périodes embarquées constituent un obstacle majeur à la montée en compétence du personnel navigant. Dans l'attente, le service des affaires maritimes de l'Etat se voit dans l'obligation d'accorder des dérogations.

Les gens de mer représentent un effectif approximatif de 500 personnes, dont 400 relèvent, pour leur protection sociale, de l'ENIM (Etablissement National des Infirmes de la Marine) et 100 de la CPS.

L'ENIM est l'organisme de gestion du régime spécial de sécurité sociale des marins et des gens de mer du commerce en ce qui concerne les risques vieillesse, décès, accident du travail et maladie professionnelles, maladie, maternité et invalidité. Les personnels relevant de la CPS sont dénommés personnels navigant non-inscrits maritimes (PNNIM).

La moyenne d'âge des marins embarqués est de 42 ans (45 pour les capitaines) ce qui est relativement élevé si l'on considère que les marins relevant de l'ENIM peuvent faire valoir leurs droits à la retraite dès 55 ans.

Le schéma directeur des transports interinsulaires a relevé en 2015 le risque de non remplacement d'une dizaine d'officiers dans les prochaines années. Il a identifié des axes de réflexion afin de développer la formation au métier de marins, en instaurant un partenariat entre le Centre des Métiers de la Mer (CMMPF) et les armateurs. Cet axe fait partie des objectifs d'accompagnement du schéma directeur (C8 – la pérennisation du métier de marin par une formation plus adaptée) dont l'engagement n'est prévu au plus tôt qu'à compter de 2019.

La Chambre note toutefois qu'un engagement tardif d'une politique de formation fragilise l'ensemble des objectifs du schéma directeur. En effet, le transport maritime interinsulaire requiert du personnel navigant qualifié pour armer les navires au même titre que des installations maritimes ou des bâtiments aux normes. Elle recommande au Pays de ne pas différer le développement de la formation de marins.

Recommandation n° 8 : Engager sans délai le développement de la formation aux métiers de marin et faciliter la montée en compétence des marins en exercice.

6.1.2 Le maquis du cadre juridique applicable

Le cadre juridique afférent à l'activité des gens de mer relève, en Polynésie française, de l'application combinée de plusieurs textes, de nature et de niveau différents. Certains d'entre eux, s'avèrent anciens, voire obsolètes, et à la portée contestable.

Pour ce qui concerne plus particulièrement le statut des gens de mer et des marins, hors marins pêcheurs²³, c'est le code des transports et de navigation maritime de l'Etat qui s'applique dans les limites des dispositions étendues à la Polynésie française et dans le respect de la répartition des compétences.

Les conditions de travail sont régies par le code du travail de la Polynésie française. Toutefois comme stipulé dans son article Lp.3111-2, le code exclut le personnel navigant des entreprises d'armement maritime de diverses dispositions relatives au temps de travail, au sens large du terme (*durée, aménagement des horaires, repos hebdomadaire, congés payés...*).

Ces dispositions sont définies dans le cadre de deux conventions de 1959, rendues applicables par l'arrêté 1687 TLS du 24 août 1960 :

- La convention collective du 14 mai 1959 applicable aux « *Officiers des entreprises de navigation du Territoire de la Polynésie française armant des navires de commerce de plus de 25 tonneaux de jauge brute au cabotage colonial* ».
- La convention collective du 1^{er} octobre 1959 applicable au « *personnel subalterne des entreprises de navigation du territoire de la Polynésie française armant des navires de commerce de 25 tonneaux et plus de jauge brute au cabotage d'outre-mer* ».

²³ Les marins pêcheurs relèvent d'un statut propre, prévu dans le code du travail de la Polynésie française.

Il convient toutefois d'indiquer que ces conventions ont été dénoncées par un syndicat de salariés en 1987. Néanmoins, en l'absence de dépôt de ladite dénonciation au greffe du Tribunal du travail d'une part, et de signature d'une nouvelle convention collective d'autre part, les conventions de 1959 restent appliquées.

S'ajoute à cela le protocole d'accord établi le 1^{er} février 1992, à la suite de mouvements sociaux. Ses dispositions s'appliquent à ses seuls signataires, en l'occurrence le syndicat des transporteurs maritimes de cabotage, le syndicat des gens de mer et le syndicat des agents du port autonome.

Enfin, la Polynésie française n'ayant pas ratifié la convention du travail maritime de 2006 (MLC2006), cette dernière n'est pas applicable. Pour mémoire, la MLC 2006 est applicable en France métropolitaine, dans les DOM et depuis 2010 en Nouvelle-Calédonie. En l'absence de ratification de cette convention de 2006, les conventions internationales intervenant dans le secteur maritime (15), signées entre 1974 et 1986, demeurent applicables en Polynésie française, avec des champs d'application variables.

Selon la direction du travail, « *devant la complexité juridique du sujet [...] le secteur maritime est un domaine dans lequel leur intervention est souvent restée limitée au traitement de dossiers ponctuels (accident du travail, conflits, ...)* ».

Toutefois, ce domaine présente également des lacunes conséquentes, notamment en matière de sécurité au travail. En effet, alors que la Collectivité a arrêté des dispositions pour faire évoluer le code du travail et protéger les travailleurs des risques d'exposition à l'amiante, aucun contrôle n'est effectué à bord des navires à ce jour, faute d'agent habilité au sein de la direction du travail.

Ainsi, l'application combinée des différents textes en vigueur constitue un maquis inextricable, tant pour les employeurs que pour les salariés. Or les armateurs et les gens de mer sont les principaux acteurs de la politique publique des transports maritimes interinsulaires.

Le transport maritime a été identifié dans le schéma directeur des transports interinsulaires comme un enjeu majeur pour la Polynésie, notamment en terme de développement des archipels. Il serait dès lors cohérent d'accompagner la structuration de ce secteur avec une réforme d'envergure des textes et des moyens, afférents aux conditions d'emploi et au statut des gens de mer.

Recommandation n° 9 : Créer sans délai un corpus juridique moderne, afférent aux conditions d'emploi et au statut des gens de mer.

6.2 Les agents de la flottille administrative

La flottille administrative est une entité fonctionnelle²⁴ de la direction de l'équipement qui exerce deux missions essentielles :

- Les transports maritimes au profit des services et établissements publics ou au profit des personnes morales de droit public ou privé si la desserte commerciale fait défaut ;
- Le secours aux populations menacées, intervention d'urgence.

Elle a intégré la DEQ à la suite de la dissolution du Groupement d'Intervention de la Polynésie (GIP) en janvier 2006²⁵.

La gestion de la flottille administrative a fait l'objet d'un contrôle de la Chambre territoriale des comptes sur la période 2008-2012. La CTC a notamment relevé la problématique de la gestion du personnel et de la masse salariale, qui s'établissait alors entre 1,5 et 1,7 MdF CFP par an, et représentaient environ les deux tiers du total des dépenses de la flottille administrative.

Six recommandations avaient été alors formulées. Elles concernaient essentiellement les problématiques liées à la gestion des ressources humaines et à la mise en œuvre d'une politique de contrôle interne.

S'agissant du contrôle interne des achats et du suivi des stocks, ce dernier n'a pas été abordé dans le cadre du présent contrôle. En revanche, la gestion des effectifs et le périmètre d'activités ont été analysés.

6.2.1 La situation des effectifs

A la dissolution du GIP en 2006, 385 agents ont été redéployés au sein de la flottille administrative de la direction de l'équipement. En 2013 et à la suite de ses constats, la CTC avait invité la Collectivité à définir le périmètre d'activité qu'elle souhaitait confier à la Flottille administrative et, partant, définir le dimensionnement cible du service (en personnels, en type et en nombre de navires).

A la suite de ce rapport, le Pays a dressé un état des lieux de la situation de la flottille afin de planifier sa restructuration²⁶.

En 2014, on recensait 272 agents au sein de la flottille, ils relevaient de quatre statuts différents (147 ENIM, 63 PNNIM, 60 FPT et 2 ANFA). Elle disposait de 7 navires, dont 5 seulement étaient opérationnels. Ses crédits s'élevaient à 320 MF CFP en fonctionnement (hors charges de personnel) et 14 MF CFP en investissement (données 2013). Ses recettes liées au fret s'établissaient alors à 69 MF CFP.

²⁴ Arrêté n°182/CM du 2 mars 2006

²⁵ Arrêté n°23/CM du 11 janvier 2006.

²⁶ Communication en conseil des ministres n°78 MET du 3 juin 2014.

Une politique de réduction des effectifs a été engagée à compter du 2^{ème} semestre 2014, elle a été poursuivie jusqu'en 2018 afin d'atteindre 150 agents et de plafonner la masse salariale de la flottille à 900 MF CFP. Les mesures ont été les suivantes :

- Le plan de départ volontaire a permis une déflation de 43 agents ;
- 15 agents ont été intégrés dans la fonction publique territoriale et redéployés dans d'autres services.

A ces mesures s'ajoutent 30 départs en retraite, 2 révocations et 2 décès, qui portent, au 30 novembre 2018 les effectifs à 176 agents. L'objectif de 150 agents au 31 décembre 2018 n'a pas été atteint en raison notamment de l'échec du second dispositif d'intégration. En effet, une deuxième vague d'intégrations a été proposée en 2015 pour 35 agents en vue de leur redéploiement dans d'autres services de l'administration. Toutefois, à ce jour cette disposition ne s'est pas concrétisée en raison du désistement des agents initialement volontaires.

Par ailleurs, deux navires ont été vendus (Tahiti Nui 2 et 3). Restent dès lors 5 navires, dont un navire désarmé, le Tahiti Nui 7.

La situation actuelle s'établit à 176 agents pour le fonctionnement global de la flottille, dont 130 agents plus particulièrement en charge de l'armement de 4 navires ainsi que de la navette Te Ata O Hiva, mise par le Pays à la disposition de la Communauté de Communes des Marquises pour le transport intra insulaire (embarquement, exploitation, maintenance).

La Collectivité a pris en compte la recommandation de la CTC et s'est engagée sur la voie de la mise en œuvre d'une gestion raisonnée des ressources humaines de la flottille.

Elle peine toutefois à poursuivre sa politique de déflation des effectifs de la flottille. En effet, ce sureffectif ne provient pas d'une modification du périmètre des missions de cette entité mais de la nécessité de redéployer les agents du Groupement d'Intervention de la Polynésie.

Les mesures de déflation achoppent désormais sur le caractère particulièrement favorable des conditions de travail et de rémunération au sein de l'entité par rapport aux autres services de la Polynésie. Cette situation constitue un frein majeur au redéploiement des agents.

6.2.2 L'activité de la flottille administrative

Début 2019, la flottille dispose de six navires, dont un navire désarmé.

Le navire Tahiti Nui enregistre un nombre important de passagers transportés ; en effet, il participe principalement au transport scolaire et au convoyage des membres des associations sportives, culturelles ou culturelles, et accessoirement au ravitaillement de produits de première nécessité et matériaux de construction.

Le Tahiti Nui 6 ravitaille les îles de Maupiti, Mopelia et Scilly.

Les navires Tahiti Nui 8 et 9 effectuent notamment des missions selon les demandes des sociétés privées pour le transport du matériel de chantier et des matériaux de construction.

On constate que le navire Tahiti nui 7, bien que désarmé et en cours de réforme et de vente, occupe 3 membres d'équipage.

Le navire Te Ata O Hiva assure les rotations inter-îles au sud de l'archipel des Marquises (ramassage scolaire, évacuation sanitaires, convoyage des associations).

Les navires n'effectuent qu'entre 3 et 10 rotations par an en moyenne. Les membres d'équipage sont affectés à l'année à un bateau, qu'il navigue ou reste à quai.

Le coût moyen annuel de la flotte est évalué à 1,6 Mds FCFP de 2014 à 2017, dont 1,2 Mds de charges de personnel, 308 MF CFP de charges de fonctionnement (hors RH) et 76 MF CFP de charge d'investissement.

Sur la même période, les navires enregistrent une moyenne annuelle de 135 jours en mer. Par conséquent, considérant que la raison d'être des navires de la flotte administrative est d'être en mer, on peut déduire que le coût moyen d'une journée de navigation de cette entité s'établit à 12 MF CFP, toutes charges comprises.

Tableau n° 9 : Activité des navires de la flotte administrative

Navire	Exercices	Membres d'équipages	Nbre de voyages	Tonnage	Nbr de Passagers	Total durée des voyages	Total distance (milles)
Tahiti Nui	2014	25	12	1774,261	2284	104j - 18h	16449
	2015	29	9	750,803	1666	63j - 10h	13299
	2016	29	5	179,184	1327	13j - 4h	2482
	2017	28	9	1672,72	1052	32j - 19h	4960
Tahiti Nui 6	2014	10	1	19,732	19	3j - 11h	601
	2015	11	6	224,981	35	27j - 8h	2583
	2016	10	3	110,855	36	16j - 10h	1528
	2017	11	3	66,71	5	9j - 23h	1216
Tahiti Nui 7	2014	3	néant	néant	néant	néant	néant
	2015	3	néant	néant	néant	néant	néant
	2016	1	néant	néant	néant	néant	néant
	2017	3	néant	néant	néant	néant	néant
Tahiti Nui 8	2014	18	15	6467,409	néant	51j - 22h	5196
	2015	17	12	3770,537	néant	38j - 16h	4535
	2016	18	4	985,386	néant	22j - 11h	1770
	2017	16	9	3362,06	néant	29j - 6h	3242
Tahiti Nui 9	2014	15	11	1984,033	6	79j - 1h	5898
	2015	16	2	376,896	néant	15j - 23h	845
	2016	15	16	3379,464	46	6j - 3h	5831
	2017	14	5	933,21	0	18j - 9h	1739
Te Ata O Hiva	2016	7	9	6	381	6j - 13h	1537
	2017	7	non précisé dans le rapport d'activité de la FA				

Source : rapports d'activité de la flotte administrative

6.2.3 La navette Te Ata o Hiva : la nécessité d'une coordination institutionnelle

D'une capacité de 40 passagers et de 7 tonnes de fret, la navette Te Ata O Hiva assure les rotations inter-îles au sud de l'archipel des Marquises depuis octobre 2016. Alors que son plan de financement prévoyait initialement un équilibre du compte d'exploitation à compter du 6^{ème} exercice, les agréments accordés par les services de l'Etat en septembre 2016 à 6 bateaux de pêche pour des transports sanitaires ont introduit un bouleversement de l'environnement économique de la navette.

Nonobstant la nécessité tout à fait justifiée de faire face, avec pragmatisme, à des situations d'urgence dans un contexte d'isolement, la Chambre relève que l'imprécision des agréments accordés introduit une distorsion concurrentielle entre le navire de la flottille, les bateaux de pêche et, depuis 2017, un prestataire privé installé au nord de l'archipel.

En effet, les agréments portent sur le « *transport de passagers dans le cadre de transports sanitaires ou médicaux urgents dans l'archipel des Marquises* ». Même si l'article 2 précise que les agréments sont valables pour le « *transport urgent de personne ... effectué à la demande d'un médecin ou du SAMU de la Polynésie...* », une lecture extensive conduit certains capitaines de navires de pêche concernés à prendre en charge des passagers exclus des agréments, dans un contexte financier particulièrement favorable puisqu'ils bénéficient de carburant détaxé pour l'activité de pêche.

Par ailleurs le cadre d'intervention de ces navires de pêche n'est pas précisément limité dans le temps, ce qui pourrait faire obstacle au développement des projets du Pays ou à l'essor de l'initiative privée.

La Chambre relève que la démarche des services de l'Etat s'est opérée sans concertation formalisée avec les services de la Collectivité, en dépit de l'exercice d'une compétence partagée en la matière (la sécurité des bateaux de moins de 160 TJB relève de la Polynésie alors que l'autorisation de transporter des passagers relève exclusivement de la compétence de l'Etat).

Ce cas particulier illustre les difficultés générées par l'imbrication des compétences (§1.2.2) et témoigne de la nécessité d'accroître la coordination entre les acteurs institutionnels, qui constitue le premier objectif du schéma directeur (§2.2.1).

6.2.4 Les conditions de rémunération des agents de la flottille

6.2.4.1 Une rémunération versée sans condition d'embarquement

La rémunération des gens de mer est fonction de l'exercice d'un service embarqué. Leur protection sociale est conditionnée par leur inscription sur le rôle annuel d'équipage tenu par le service des affaires maritimes de l'Etat.

Dans le secteur privé, les agents sont inscrits annuellement sur le rôle collectif d'équipage ; leur rémunération est calculée en fonction des périodes d'embarquement.

En ce qui concerne la flottille administrative, les agents sont également inscrits annuellement sur le rôle collectif. Cependant, considérés comme « administrativement embarqués », ils sont rémunérés mensuellement sans considération de leurs conditions de service, contrairement aux gens de mer du secteur privé.

En outre, cette pratique n'est pas sans incidence sur leurs droits à congés et les coûts afférents, puisqu'une déclaration d'embarquement génère un droit 5 jours de congés par mois d'embarquement (en sus du repos hebdomadaire) alors qu'un service à terre n'en crée que 3.

Il n'est dès lors pas prévu que la flottille communique les périodes d'embarquement de ses agents au service en charge de la liquidation de la DBF.

6.2.4.2 Un régime indemnitaire versée sans considération des fonctions exercées

De même, un régime indemnitaire leur est servi sans distinction sur la nature des primes (statutaires ou fonctionnelles). Ainsi, les agents de la flottille perçoivent deux primes statutaires (la prime d'ancienneté et l'indemnité de compensation des dimanches travaillés) et l'ensemble des primes liées à l'exercice de fonctions embarquées, de facto consubstantielles d'un service à la mer.

La Chambre territoriale des comptes a d'ores et déjà eu l'occasion de se prononcer sur le régime indemnitaire des agents de la flottille.

Pour mémoire, le régime indemnitaire des agents de la flottille PNNIM et ENIM représentait, en 2017, un montant total de 221 MF CFP, soit un montant moyen annuel par agent de l'ordre de 1,5 MF CFP, ce qui positionne ce régime, sur l'ensemble des régimes indemnitaires servis par la Polynésie à ses agents, à la deuxième place en termes de volume financier (hors analyse du traitement de base des agents).

Tableau n° 10 : Liste des primes et indemnités services aux PNNIM et agents ENIM

Prime/ indemnité		Nature de la prime ou de l'indemnité
Prime d'ancienneté	Pour les officiers : Elles sont calculées en prenant pour base le nombre d'années pendant lesquelles l'Officier a exercé les fonctions de Second ou de Commandant, de second ou Chef mécanicien pour les diplômés et de Subrécargue (<i>annexe II de la CC des officiers</i>)	<i>statutaire</i>
	Pour les subalternes : est instituée une prime d'ancienneté en faveur des travailleurs salariés, régis par le code du travail d'outre-mer, qui n'en bénéficie pas au titre des conventions collectives ou des accords collectifs de travail. On entend par ancienneté le temps pendant lequel le travailleur a été occupé de façon continue, pour le compte de l'entreprise ou de l'établissement, quel ait été le lieu de son emploi (<i>arrêté n° 691 TLS du 16 février 1977</i>)	
Prime de stabilité	La prime de stabilité est attribuée à tout officier ayant servi sans interruption dans une entreprise (<i>annexe III de la CC des officiers</i>)	<i>fonctionnelle</i>
Prime opérateur radio	La prime d'opérateur radio de 5% est accordée aux capitaines de la flottille administrative pour palier au manque d'opérateur radio qualifié (<i>Certificat administratif n° 816/DÉC/FA du 04/11/2003</i>)	<i>fonctionnelle</i>
Frais de table	Pour les subalternes (1 ^{ère} et 9 ^{ème} catégorie) les frais de nourriture sont fixés à 1 408 francs et les frais de boisson sont fixés à 210 francs Pour les officiers (10 ^{ème} à 20 ^{ème} catégorie), les frais de nourriture sont fixés à 1692 francs et les frais de boisson sont fixés à 225 francs, soit un totale de 1897 francs par jour (<i>protocole d'accord du 07/02/1991</i>)	<i>fonctionnelle</i>
Indemnité de fonction	Les indemnités de fonctions (...) égalent à 20% du salaire (<i>Chapitre V de la CC des officiers</i>)	<i>fonctionnelle</i>
Frais de mission	Lorsqu'un officier sera appelé à effectuer un voyage en dehors de la Polynésie française (en dehors des flots Flint et Caroline) pour le compte d'une entreprise, sa solde sera abondée de 40 %	<i>fonctionnelle</i>
Dimanche	La présence à bord, le dimanche suspend l'effet du repos hebdomadaire. Les heures de travail effectuées le dimanche donnent lieu à la majoration [...]	<i>statutaire</i>

Source : Direction du budget et des finances

Cette situation d'iniquité par rapport aux agents du secteur privé, soumis au même régime statutaire mais rémunérés pendant les seules périodes embarquées, est générée par des manquements dans la gestion administrative des agents de la flottille.

Le service ordonnateur de la Polynésie ne détient pas les informations requises afin de liquider les éléments constitués de la rémunération des agents de la flottille conformément aux dispositions réglementaires.

En 2013, puis en 2016, cette question a été soulevée par la direction du budget et des finances, sur la base notamment des conclusions du rapport de la chambre territoriale des comptes. Elle a été reprise à l'occasion du contrôle précité en 2018, sans toutefois générer de réponse de la part de la Collectivité.

A ce jour, aucune analyse n'a été conduite afin, d'une part, de régler la situation administrative des agents à terre, et, d'autre part, de clarifier les modalités de perception de leurs primes et indemnités.

Au regard du poids financier de la rémunération des agents et du périmètre restreint de leur activité, la Polynésie ne saurait différer une clarification de la situation administrative et financière des agents de la flottille administrative. A cet égard, la chambre demande qu'il soit procédé à une évaluation financière des montants actuellement indument versés, au titre de l'exercice 2018, et de communiquer ces résultats en réponse au présent rapport.

Si les services gestionnaires ont d'ores et déjà alerter sur ces dysfonctionnements, l'inertie des instances ayant à en connaître favorise l'enlisement de la situation et la gabegie des ressources financières et humaines.

Recommandation n° 10 : Respecter les règles d'octroi des congés et des indemnités fonctionnelles des agents affectés à la Flottille administrative.

ANNEXES

Annexe n° 1. Glossaire.....62

Annexe n° 1. Glossaire

Port maritime : une infrastructure, sur le littoral maritime, sur le bord d'un lac ou en certains endroits d'un cours d'eau important, de façon à recevoir et abriter les bateaux, tout en leur permettant de charger et de décharger ce qu'ils transportent. Il s'agit donc d'une interface entre un Hinterland (arrière-pays) et un Foreland (avant-pays).

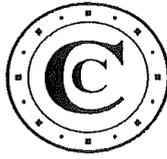
Quai : Ouvrage de maçonnerie constitué d'un mur de soutènement perpendiculaire au niveau de l'eau et longé d'une chaussée ou d'une plate-forme, permettant l'accostage et les opérations de débarquement et d'embarquement dans un port ou un bassin. Il permet d'utiliser les grues de bord pour décharger la cargaison à terre.

Darse : Désignation d'un plan d'eau rectangulaire entouré de quais pour l'accostage des navires dans le port. Bassin équipé de quais pour l'accueil des navires. Bassin d'un port entouré de quais et d'aires de stockage et permettant d'abriter des navires contre les intempéries lorsque celle-ci est couverte.

Cale sèche : Bassin allongé qui peut être asséché et qui sert à la construction ou à la réparation des navires à terre.

Débarcadère : Emplacement aménagé dans un port, pour permettre l'embarquement (embarcadère) ou le débarquement (débarcadère) des voyageurs et/ou des marchandises. L'utilisation d'un débarcadère est requise si le quai est trop court ou le tirant d'eau trop faible pour le bateau. Ce dernier reste au mouillage au large et ce sont des baleinières ou des bateaux à fond plat qui débarquent les marchandises.

Havre : Abri pouvant servir de refuge pour les bateaux.



Les publications de la chambre territoriale des comptes
de la Polynésie française
sont disponibles sur le site :

<http://www.ccomptes.fr/fr/cctc-polynesie-francaise>

Chambre territoriale des comptes de la Polynésie française

BP 331 - 98713 PAPEETE TAHITI

Téléphone : 40 50 97 10

Télécopie : 40 50 97 19

polynesiefrancaise@crtc.ccomptes.fr