

A S S E M B L É E   N A T I O N A L E

X V <sup>e</sup>   L É G I S L A T U R E

# Compte rendu

## Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République

- Audition de Mme Annick Girardin, ministre des Outre-mer, sur les projets de loi organique portant modification du statut d'autonomie de la Polynésie française (n° 1695) et ordinaire portant diverses dispositions institutionnelles en Polynésie française (n° 1696) (M. Guillaume Vuilletet, rapporteur)..... 2
- Informations relatives à la Commission..... 16

Mardi

12 mars 2019

Séance de 16 heures 15

Compte rendu n° 56

SESSION ORDINAIRE DE 2018-2019

**Présidence de  
Mme Yaël Braun-Pivet,  
*présidente***





*La réunion débute à 16 heures 15.*

*Présidence de Mme Yaël Braun-Pivet, présidente.*

*La Commission auditionne Mme Annick Girardin, ministre des Outre-mer, sur les projets de loi organique portant modification du statut d'autonomie de la Polynésie française (n° 1695) et ordinaire portant diverses dispositions institutionnelles en Polynésie française (n° 1696) (M. Guillaume Vuilletet, rapporteur).*

**Mme la présidente Yaël Braun-Pivet.** Mes chers collègues, nous nous réunissons cet après-midi pour entendre Mme Annick Girardin, ministre des outre-mer, que je remercie de sa présence, sur le projet de loi organique portant modification du statut d'autonomie de la Polynésie française et sur le projet de loi ordinaire portant diverses dispositions institutionnelles en Polynésie française, dont la commission des Lois a été saisie.

M. Guillaume Vuilletet a été nommé rapporteur de ces deux textes, qui ont été adoptés par le Sénat et seront examinés par notre commission à la fin du mois de mars avant d'être discutés en séance publique en avril.

**Mme Annick Girardin, ministre des outre-mer.** Le projet de loi organique et le projet de loi ordinaire relatifs au statut d'autonomie de la Polynésie française, dont l'élaboration a été partagée avec les élus de Polynésie, résultent d'un engagement fort de l'État. Comme je l'ai indiqué lors de leur examen au Sénat, ces textes sont le pendant législatif de l'accord de l'Élysée signé le 17 mars 2017, qui a marqué le renouveau des relations entre l'État et la Polynésie française. Cet accord a pour pierre angulaire la reconnaissance du fait nucléaire et de ses conséquences. Outre sa portée symbolique, car c'est un signal fort que la nation adresse à la Polynésie française, cette reconnaissance s'accompagne de trois engagements.

En érigeant ceux-ci au rang de dispositions organiques, l'État les inscrit dans la durée. Le premier engagement concerne le dispositif d'indemnisation des victimes des essais nucléaires. Les échanges qui ont eu lieu au Sénat m'ont donné le sentiment qu'une information était nécessaire sur ce point. Aussi permettez-moi de rappeler en quelques mots qu'une profonde réforme du système d'indemnisation a été élaborée sous l'impulsion de la sénatrice de Polynésie française Mme Lana Tetuanui. Reprenant à son compte une grande partie, pour ne pas dire l'essentiel, des recommandations émises, dans un rapport remis au Premier ministre, par une commission rassemblant parlementaires et experts, le Gouvernement a inscrit cette réforme dans le projet de loi de finances pour 2019. Ainsi, l'instruction des dossiers obéit désormais à une nouvelle méthodologie, leurs délais de dépôt pour les ayants droit ont été prolongés et le budget du Comité d'indemnisation des victimes des essais nucléaires (CIVEN), présidé par M. Alain Christnacht, a été augmenté. En parallèle, l'État et le pays de Polynésie française consentent de nombreux efforts pour accompagner les victimes ou leurs ayants droit dans la constitution des dossiers. Les avancées sont donc réelles et concrètes.

Le deuxième engagement concerne la sécurité des atolls touchés par les essais nucléaires ; là encore, il s'agit d'un engagement sur le temps long. L'État, je le rappelle, vient d'investir 100 millions d'euros dans le programme Telsite 2, inauguré en juin 2018, pour surveiller en permanence la stabilité de la couronne corallienne, qui suscitait l'inquiétude des élus polynésiens.

Enfin, le troisième engagement concerne la reconversion économique de la Polynésie française. De nombreux outils financiers visent ainsi à accompagner les projets locaux et à en faire émerger de nouveaux. Ce soutien au développement local – que j’espère, du reste, pouvoir traduire dans un contrat de convergence et de transformation – s’inscrit, lui aussi, dans la durée.

Mais les projets de loi qui vous sont soumis portent également sur d’autres thématiques. Ils visent notamment à toiletter le statut du territoire, afin que la Polynésie française bénéficie d’institutions stables et de politiques publiques efficaces, et à apporter des réponses adaptées à des enjeux locaux. En cela, ils sont une belle illustration de la différenciation voulue par le Président de la République, qui doit trouver à s’exprimer outre-mer plus qu’ailleurs.

J’en veux pour preuve les dispositions organiques et ordinaires qui résultent du travail de fond engagé depuis près d’un an pour répondre de manière concrète et adaptée aux enjeux fonciers. Le Parlement s’est depuis longtemps saisi de cette question essentielle pour le développement des outre-mer. La loi de programmation du 28 février 2017 relative à l’égalité réelle outre-mer comportait ainsi certaines avancées, complétées par la loi relative à la sortie de l’indivision successorale outre-mer, adoptée en 2018. Sous l’impulsion des élus, et en lien étroit avec la Chancellerie et le ministère des outre-mer, un dispositif particulier, adapté aux difficultés propres à la Polynésie française, a été élaboré.

J’en veux également pour preuve les avancées notables en matière d’intercommunalité rendues possibles par ces deux lois. En effet, en adaptant le cadre national aux réalités locales et à une répartition des compétences qui n’est pas identique à celle de la métropole, nous surmontons un blocage juridique qui, depuis longtemps, rend particulièrement difficile la constitution d’intercommunalités en Polynésie française.

Cette volonté commune d’adapter le droit aux réalités locales se traduit également par les dispositions prévues pour permettre au pays de créer des sociétés publiques locales. Il fallait rendre cet outil opérant en Polynésie française ; des idées concrètes pour y parvenir ont été proposées. Il en va de même pour les autorités administratives indépendantes créées par le pays : il nous fallait entendre les attentes locales tout en préservant, bien entendu, les garanties d’indépendance indispensables à ces autorités – je crois que nous y sommes parvenus.

Les projets de loi qui vous sont soumis procèdent enfin, et c’est loin d’être négligeable, au toilettage de certaines dispositions et procédures institutionnelles afin de remédier à des malfaçons ou à des lourdeurs administratives. Dans la répartition des compétences entre l’État et le pays, certaines frontières étaient implicites. Le projet de loi organique met fin à ce silence en explicitant, par exemple, la compétence de l’État dans la gestion de son domaine privé ou celle du pays dans l’exploitation des terres rares. Par ailleurs, d’importantes malfaçons, concernant notamment les modalités de renouvellement de l’assemblée de la Polynésie française, sont corrigées afin d’assurer la stabilité des institutions locales. D’autres corrections portent sur l’application du droit aux fonctionnaires et agents publics de l’État ou sur la rémunération des enseignants. Certaines dispositions améliorent également la rédaction du statut en matière de délégation de signature, de protection fonctionnelle et de prise en charge des frais de mission des élus de Polynésie française.

En marge du statut, les discussions préparatoires ont permis d’identifier une difficulté structurelle relative aux dotations du pays. La collectivité de Polynésie française est en effet apparue comme la seule collectivité de la République dont la principale dotation, votée en loi

de finances, pouvait fluctuer en gestion. Aussi le Gouvernement a-t-il décidé de sécuriser et sanctuariser cette dotation en la faisant sortir du cadre budgétaire. Je vous confirme donc son engagement en la matière : dans le cadre du prochain projet de loi de finances, la dotation générale d'autonomie (DGA) sera transformée, à l'instar de la dotation globale de fonctionnement (DGF), en un prélèvement sur recettes de l'État d'un montant identique, qui deviendra donc intouchable.

Ces textes s'inscrivent plus largement dans une relation dynamique entre l'État et la Polynésie française qu'il nous faut encourager et amplifier. Ils démontrent enfin, et c'est une réflexion qu'il nous faudra conduire collectivement pour l'avenir, que les statuts organiques des collectivités de l'article 74 de la Constitution doivent demeurer vivants et être régulièrement revus.

À l'heure où d'autres territoires caressent l'idée de bénéficier d'un statut organique – je pense en particulier à la Guyane –, nous devons interroger nos pratiques juridiques dans les territoires d'outre-mer. Les élus polynésiens, les acteurs économiques et les professions du droit considèrent assez unanimement que le droit applicable en Polynésie est d'une telle complexité qu'il n'est plus intelligible par le particulier ou le chef d'entreprise qui cherche à connaître et à faire valoir ses droits.

Les causes de cette complexité sont multiples. Le droit applicable en Polynésie est un véritable patchwork qu'il faut recomposer en permanence. Dans les semaines à venir, le Gouvernement lancera donc, sur ce thème, une mission dont les conclusions intéresseront au premier chef la Polynésie française mais seront également utiles, j'en suis certaine, à l'ensemble des outre-mer.

Je conclurai en rappelant que les projets de loi organique et ordinaire ont été adoptés à l'unanimité au Sénat, après de riches débats. Nous avons tous su travailler dans l'intérêt général et la volonté d'agir au bénéfice de la Polynésie française.

**M. Guillaume Vuilletet, rapporteur.** Ces deux projets de loi, organique et ordinaire, attendus depuis plusieurs années par la Polynésie française, marquent une évolution importante en assurant la nécessaire adaptation du statut de 2004. Ils permettent de renforcer la cohérence des trois éléments qui déterminent la place de la Polynésie au sein de notre République : il s'agit d'un « en même temps » qui lie l'identité polynésienne, son intégration dans l'ensemble institutionnel et sa légitime singularité au sein de celle-ci. C'est l'essence même de l'article 74 de notre Constitution, auquel est rattachée la collectivité de Polynésie Française et qui en garantit l'autonomie.

Ces textes s'inscrivent dans un double contexte. Il s'agit, en premier lieu, d'écrire une nouvelle page de l'histoire polynésienne au sein de la République en rénovant et en modernisant son fonctionnement institutionnel. Cette écriture commune et partagée doit nous permettre de conforter une nouvelle dynamique dans les relations entre la métropole et la Polynésie. Il s'agit, ensuite, d'apaiser et de stabiliser le débat public dans ce territoire, et d'en finir avec cette période d'incertitude durant laquelle les institutions ont connu de profondes remises en question.

Ces projets de loi, je l'ai dit, étaient attendus, en particulier parce qu'ils viennent concrétiser – d'aucuns diront couronner – un travail considérable de co-construction. Co-construction d'abord au sein même de la société polynésienne – mais je laisserai aux élus du territoire le soin de le décrire s'ils le souhaitent. Co-construction ensuite, entre le

gouvernement territorial et le gouvernement de la République. Co-construction, enfin, grâce à un Parlement proactif et au rôle essentiel des élus du territoire polynésien.

Ainsi les textes que nous étudions ont d'ores et déjà fait l'objet de discussions approfondies en amont de leur examen par le Sénat. Je tiens, à cet égard, à saluer le travail de l'Assemblée de la Polynésie française : ses représentants se sont attachés à en définir les grands enjeux aux côtés du Gouvernement et, aujourd'hui, avec les parlementaires. Les deux textes, organique et ordinaire, que notre commission examinera à la fin du mois ont d'ores et déjà fait l'objet de nombreuses améliorations. Les débats qui se sont tenus au Sénat ont permis d'en nourrir la rédaction. Il en ressort un assez large consensus sur un nombre conséquent de dispositions. Le rôle des navettes parlementaires est particulièrement bien illustré par l'examen de ce texte. C'est maintenant à l'Assemblée nationale de faire sa part du travail. L'analyse de certaines dispositions a en effet encore besoin d'être approfondie afin de parvenir à une rédaction qui permette d'atteindre l'ensemble des objectifs de ces textes – je ne doute pas que nos collègues polynésiens en particulier s'y emploieront.

Les premières auditions que j'ai pu mener témoignent de réactions positives. Les quelques aménagements, corrections et compléments que je pourrais vous soumettre lors de l'étude de ces textes en commission feront écho aux remarques que j'ai pu entendre lors de ces auditions.

J'en viens au contenu du projet de loi organique, qui nous offre avant tout l'occasion d'écrire une nouvelle page de la « dette nucléaire » française à l'égard de la Polynésie. Il s'agit non seulement de reconnaître le fait nucléaire, mais aussi d'en comprendre les conséquences à long terme, sur le plan sanitaire d'abord, sur le plan social ensuite, et sur le plan du développement du territoire enfin. Je souhaitais, madame la ministre, vous interroger sur les suites de ces dispositions, mais vous avez très largement répondu à ma question dans votre propos liminaire.

En ce qui concerne la répartition des compétences entre le pays, les communes polynésiennes et les intercommunalités, la géographie de la Polynésie française et les grandes étendues qui séparent chacune de ses îles soulèvent des problématiques particulières en matière de développement et de fourniture des services publics aux habitants de cette collectivité. Pouvez-vous nous indiquer dans quelle mesure les dispositions du projet de loi organique seront de nature à améliorer l'organisation de l'action administrative sur place et à accroître l'intercommunalité de projet, propice à une mutualisation des moyens, à la réalisation d'économies d'échelle et à l'amélioration des prestations fournies aux usagers ?

L'article 43 de la loi organique statutaire confie aux communes la compétence en matière de transports communaux, alors que les problématiques que j'évoquais rendent nécessaire l'intervention du pays ou appellent de sa part un rôle de coordination des initiatives locales. Dès lors, ne jugez-vous pas utile de préciser que la compétence communale s'exerce « *sans préjudice de la compétence exercée par la Polynésie française* » en matière de transports ?

Par ailleurs, je souhaiterais évoquer un élément du statut qui n'est pas modifié par le projet de loi organique mais qui pourrait soulever quelques problèmes de gouvernance. Il s'agit de l'article 86, qui fixe une double limite au nombre de collaborateurs de cabinet du président, du vice-président et des membres du gouvernement de la Polynésie. Cette exigence de rigueur, qui s'explique par un passé parfois un peu pittoresque, si elle doit être maintenue, peut sans doute être aménagée pour rendre à la Polynésie sa capacité de gérer ses institutions.

En effet, la règle actuelle ne permet manifestement pas d'accompagner l'exécutif polynésien dans sa gestion de la collectivité. Le nombre de collaborateurs est faible – soixante-dix-huit – et la rémunération de ceux-ci trop contrainte. De fait, sept personnes par cabinet, c'est peu. C'est même inférieur aux recommandations de la mission d'assistance des inspections générales des finances, de l'administration et des affaires sociales menée en 2010, qui préconisait que les cabinets soient composés de huit personnes. Le Gouvernement est-il disposé à engager une discussion sur ce thème ? Ne pourrait-on pas, par exemple, s'inspirer des règles qui prévalent en métropole ?

Passons maintenant au projet de loi ordinaire, qui prévoit un prélèvement sur recettes de l'État au profit de la Polynésie française. Il a en effet été proposé d'instituer une dotation unique sous forme d'un prélèvement sur recettes au sein de la loi complétant le statut afin que les garanties de stabilité et de pérennité affirmées devant les Polynésiens soient effectives et ne soient plus remises en cause par un simple article de la loi de finances. Quelle est votre appréciation de ce dispositif, madame la ministre ? Plus généralement, pouvez-vous nous rappeler comment s'articule la contribution de l'État au financement de la Polynésie française ?

Enfin, le foncier est un domaine dans lequel la commission sera particulièrement allante, dans la mesure où elle a suivi les débats sur la proposition de loi de M. Serge Letchimy, devenue la loi du 27 décembre 2018. Celle-ci avait pour objet, je le rappelle, d'adapter les règles de sortie des indivisions successorales pour permettre la libération d'une part importante du foncier ultramarin. Cependant, la singularité de la situation de la Polynésie, liée à la représentation par souche, avait conduit le législateur à exclure cette dernière de la proposition de loi. Le texte que nous examinerons vise à combler cette lacune. Sur ce point, je me bornerai à une seule question, qui concerne le retour intégral des biens de famille aux collatéraux d'un défunt quand le législateur national, en 2006, avait souhaité faire primer, comme on disait alors, « *le mariage sur le lignage* » en faisant du conjoint un héritier privilégié. Pouvez-vous nous rassurer sur la constitutionnalité du dispositif qui ne laisse au veuf ou à la veuve qu'un usufruit conditionnel sur la résidence principale, à condition que celle-ci soit bien possédée et non louée ?

Notre objectif général est d'aboutir à une rédaction qui offre la perspective d'un examen serein en commission mixte paritaire avec, si cela est possible, le vote conforme d'un nombre significatif d'articles. Même s'il ne s'agit pas d'un critère absolu, je veux souligner qu'une adoption rapide de ces textes serait bienvenue pour le développement du territoire. Leur nécessaire mise en application prochaine doit être prise en compte dans notre travail parlementaire.

En conclusion, je dirai que ces deux textes s'inscrivent dans une dynamique nouvelle entre l'État et la Polynésie française, dynamique qui a vocation, vous l'avez souligné madame la ministre, à se poursuivre avec l'engagement d'un travail portant renouvellement de la convention par laquelle l'État soutient le régime de solidarité de la Polynésie française, avec la volonté de conclure un plan de convergence dans la lignée de la loi relative à l'égalité réelle outre-mer et de préparer le sommet France-Océanie qui doit se tenir à Papeete d'ici à la fin de l'année.

Enfin, il nous reste à relever un défi : voter ces textes à l'unanimité !

**Mme la présidente Yaël Braun-Pivet.** Nous sommes prêts à relever tous les défis, à l'Assemblée nationale !

**Mme Naïma Moutchou.** Madame la ministre, pendant trente ans, entre 1966 et 1996, la France a réalisé des essais nucléaires en Polynésie française, sur les atolls de Mururoa et Fangataufa. Elle a pu acquérir ainsi la maîtrise du nucléaire militaire, très précieuse pour la nation, puisqu'en se dotant de l'arme de dissuasion ultime, celle-ci a assuré sa souveraineté politique et son indépendance stratégique. La France est néanmoins consciente des conditions réelles dans lesquelles elle a forgé sa puissance militaire. L'article 1<sup>er</sup> du projet en loi organique en atteste, puisqu'il tend à reconnaître le rôle majeur joué par la Polynésie dans le développement de la politique de dissuasion nucléaire française. C'est un symbole très fort et très attendu, puisque cette disposition inscrit dans le marbre de loi la reconnaissance de notre dette éternelle envers les Polynésiens.

Mais ce n'est pas uniquement un symbole, car il est précisé que les conséquences de cette politique de défense doivent être prises en compte dans tous les secteurs de la société polynésienne. La France s'engage ainsi à assurer l'entretien et la surveillance des deux atolls concernés, à pérenniser la reconversion de l'économie du territoire à la suite de la cessation des essais nucléaires et à indemniser les personnes atteintes de maladies radio-induites consécutives à l'exposition aux rayonnements ionisants. En la matière, le groupe La République en Marche estime qu'une amélioration est nécessaire. En effet, en 2017, seulement 40 dossiers d'indemnisation ont été traités sur les 1 245 enregistrés. C'est trop peu : nous devons agir plus vite en faveur des victimes polynésiennes. Mais je sais, madame la ministre, que c'est le sens de votre action ; vous l'avez rappelé.

Pour conclure, je souhaiterais que vous nous précisiez quelles seront les mesures d'incitation concrètes en faveur de l'indemnisation qui seront mises en œuvre à la faveur de l'adoption de ce projet de loi.

**Mme Maina Sage.** En préambule, je souhaite revenir sur l'histoire de cette révision statutaire qui fait l'objet, depuis bientôt cinq ans, de vastes consultations et d'une réflexion menée en partenariat entre l'État et la Polynésie française. Dès 2014 – le statut avait alors dix ans –, M. Jean-Jacques Urvoas, qui présidait alors la commission des Lois, s'était rendu sur place dans le cadre d'une mission d'information afin d'analyser les pistes de révision. Je confirme donc les propos de la ministre et du rapporteur : ces projets de loi résultent d'un travail commun, d'un consensus local et national. Tant le conseil économique, social et culturel que les gouvernements successifs du territoire et l'assemblée de la Polynésie française se sont prononcés sur ce sujet et ont émis des avis pertinents, puisqu'un grand nombre des mesures proposées ont été soutenues par le Sénat. Mais tout est toujours perfectible : je souhaite que l'Assemblée nationale contribue à son tour à l'œuvre commune.

La loi organique s'inscrit, bien entendu, dans le cadre de la Constitution. Elle forme véritablement le socle de la relation des Polynésiens avec l'État. Elle est en quelque sorte notre « petite Constitution », dans la mesure où elle règle l'organisation de notre territoire, consacré depuis 2004 comme un pays d'outre-mer.

Pour connaître les coulisses de l'élaboration de ces textes, je puis garantir qu'ils ne surgissent pas de nulle part : chaque ministère, chaque service administratif a été consulté. Ils sont l'aboutissement de plusieurs années de réunions et d'arbitrages, au niveau local, entre les services et à l'intérieur des services, entre les ministères, avec les communes, avec l'État. Je tiens à rendre hommage à toutes les personnes qui ont œuvré à leur élaboration.

Vous l'avez dit, madame la ministre, le droit polynésien est complexe : il a été adapté dans presque tous les domaines. En effet, si l'État conserve les compétences régaliennes, la

Polynésie française est compétente par principe, sous réserve des prérogatives dévolues par la loi statutaire à l'État et aux communes. Le territoire organise son fonctionnement fiscal et lève l'impôt. Ce sont bien les Polynésiens qui paient : il faut arrêter de croire qu'ils ne contribuent pas. Nous parlons ici d'un quasi autofinancement.

C'est donc un statut dit d'autonomie. Pour nous, ce qui compte, c'est l'autonomie économique, bien sûr – c'est ce vers quoi nous voulons tendre au maximum –, mais aussi l'autonomie politique, toujours dans le cadre d'un contrôle du bon fonctionnement des institutions polynésiennes.

Nous avons vécu une crise politique grave entre 2004 et 2013. Que les députés intéressés sachent que nous organiserons, dans les prochaines semaines, un rendez-vous d'envergure qui permettra de mieux comprendre l'histoire : le vice-président de la Polynésie française sera présent et nous recevrons une délégation de l'assemblée.

Nous revenons de loin. Sur le plan économique, nous avons su prendre nos responsabilités et redresser les comptes publics. Nous avons également réussi à sortir de la grave crise politique qui avait engendré le marasme économique. Nous y sommes parvenus grâce à un nouveau partenariat avec l'État, un partenariat responsable dans lequel chacun prend sa part. Comme vous le verrez, la plupart des contrats passés garantissent un financement partagé.

Les deux projets de loi sont l'aboutissement de tout cela. Le volet organique comporte une charge symbolique importante – je veux parler de ce qui touche à la question nucléaire. Nous aurons l'occasion, lors des débats, d'y revenir en détail. Je tiens à remercier d'ores et déjà tous ceux qui se sont exprimés. Nous serons attentifs car les dispositions ne sauraient être de pur affichage : le sujet est sensible pour les Polynésiens. C'est notre histoire commune – j'ose même dire notre passif commun ; il faut le solder pour avancer sereinement, ensemble, à l'avenir. Or, tout n'est pas terminé : comme cela a été dit, l'indemnisation des victimes doit être améliorée. Il a fallu travailler pendant près de dix ans, entre 2010 et 2017, pour arriver enfin à un dispositif qui « tienne la route ». En outre, il faut veiller à la sécurisation des sites de Mururoa et Fangataufa, mais aussi surveiller l'ensemble de l'archipel car on n'a pas encore cerné les retombées environnementales – sans parler des bouleversements socio-économiques que l'on commence à mesurer depuis une dizaine d'années. Voilà pourquoi, pour nous, certains éléments de ce partenariat sont porteurs de la haute charge symbolique que j'évoquais, y compris les dotations : ce n'est pas seulement une question financière ; cela participe d'un ensemble. Il faut reconstruire une relation de confiance mutuelle. Vous comprenez bien qu'après ce qu'ils ont vécu, il n'est pas évident pour les Polynésiens, quelle que soit leur orientation politique, de renouer sereinement notre relation.

L'article 1<sup>er</sup> du projet de loi organique est donc très important. Certains, peut-être, considéreront qu'il est insuffisant ou qu'on peut le retravailler. Je suis ouverte au débat, mais sachez que la rédaction proposée constitue d'ores et déjà une très grande avancée. Il est essentiel d'avoir pu inscrire la reconnaissance de la nation, d'avoir mis des mots sur des sujets pour nous fondamentaux, et de les avoir énumérés – car il y a la dimension sanitaire, la dimension environnementale, et d'autres encore dont il faudra parler.

Il y a aussi, dans les deux projets de loi, ce qui concerne le fonctionnement des institutions, notamment les relations avec les communes. Je ne m'y attarderai pas. Je vous l'ai dit à plusieurs reprises : la Polynésie française est un territoire isolé et éclaté sur une surface grande comme l'Europe, avec 118 îles dont plus de 70 sont habitées. Dans ces conditions, les

communes ont un rôle majeur. Nous souhaitons leur donner la possibilité de se préparer à l'exercice de nouvelles compétences. C'est ce que propose le projet de loi organique, de même qu'il leur permet de faire usage d'outils tels que les sociétés publiques locales (SPL) et les sociétés d'économie mixte (SEM). Ces dispositifs sont très attendus ; ils vont faciliter la vie au quotidien, au bénéfice des citoyens – car c'est ce que nous visons en premier lieu.

Enfin – je m'arrêterai là mais les textes comportent une soixantaine d'articles ayant demandé cinq ans de travaux : je pourrais en parler longtemps –, un autre enjeu de taille était, selon moi, celui du foncier, particulièrement la sortie de l'indivision. Je vous avais annoncé, lors de la deuxième lecture de la proposition de loi de M. Serge Letchimy visant à sortir de l'indivision successorale, que nous renoncions aux dispositifs relatifs à la Polynésie en échange de l'engagement de Mmes les ministres des outre-mer et de la justice de résoudre le problème dans le véhicule législatif que nous examinons aujourd'hui. Je suis heureuse que nous y soyons arrivés. Je tiens à remercier la Chancellerie car nous voyons ainsi aboutir un long processus. Les six derniers mois ont été intenses : nous avons organisé des visioconférences avec l'ensemble des professions du droit. J'insiste d'ailleurs sur ce point : pour ce sujet non plus, rien ne s'est fait en catimini. Il y avait autour de la table les magistrats, les notaires, la direction des affaires foncières, le ministère, mais aussi les services de l'État. Il me semble que c'est ce qu'il faut faire pour aboutir – et je considère que ces textes constituent un réel aboutissement.

**Mme George Pau-Langevin.** La discussion de ces textes est effectivement un moment important et, je dois le dire, un moment de satisfaction. Ils traduisent dans la loi un accord longuement négocié par le Gouvernement précédent et conclu par M. François Hollande en mars 2017 – à la grande satisfaction d'ailleurs du président de la Polynésie française, M. Édouard Fritch. Cela marque une continuité dans les relations entre la Polynésie française et l'État qui me semble de très bon aloi.

Sur le plan symbolique, l'article 1<sup>er</sup> est extrêmement important. Voilà des années que les Polynésiens parlent de la sortie des essais nucléaires, sachant ce que cette période leur a apporté – de la souffrance, tandis qu'elle était source de progrès pour l'État. Il était important que soit indiqués expressément dans un texte la reconnaissance de la France pour la construction de sa capacité de dissuasion nucléaire mais aussi, par ailleurs, l'engagement à réparer les conséquences des essais nucléaires. Cela va éviter les discussions pénibles et récurrentes avec le ministère de l'économie et des finances qui, très généralement, essaie de grignoter les dotations alors qu'elles possèdent une valeur symbolique importante.

Bien entendu, nous ferons quelques remarques. Je souhaite demander notamment à Mme la ministre ce qui est prévu précisément pour la dépollution des atolls. On en parle depuis longtemps et l'armée a engagé un certain nombre d'opérations, mais il faut que nous sachions si cela va s'accélérer. Le problème des métaux lourds, par exemple, doit être pris en compte.

Par ailleurs, les dispositions concernant le renforcement de la stabilité des institutions nous semblent répondre à des questions qui, là aussi, reviennent depuis des années. On le sait, il y a eu une forme d'instabilité sur les sujets institutionnels. C'est une très bonne chose que d'arriver à en sortir.

Enfin, tout ce qui concerne la sortie de l'indivision et la transposition à la Polynésie française de la « loi Letchimy » est également utile. En effet, dans tous les outre-mer, les problèmes d'indivision sont insolubles et détestables.

Nous aurons évidemment des remarques sur les deux textes mais je prends en compte ce qu'a dit Mme Sage : puisqu'ils ont été examinés dans leur totalité avec les principaux intéressés – c'est-à-dire les élus polynésiens – et qu'ils ont fait l'objet d'une concertation avec ces derniers, nous ne devons y toucher que d'une main tremblante. J'espère que nous parviendrons à un accord unanime.

**M. Paul Molac.** Il est toujours intéressant de voir les statuts différents liés à l'article 74 de la Constitution. Certains disent que la France est un État fédéral : il y a là de quoi le prouver. Je pense à la Nouvelle-Calédonie évidemment, mais aussi à d'autres territoires et, en définitive, un tel statut conviendrait très bien à un certain nombre de régions, y compris de métropole. (*Sourires.*) Oui, je pense en particulier à la Bretagne...

Pour en revenir à la question nucléaire, effectivement, nous avons fait un bon travail au cours de la précédente législature. Il y avait une chape de plomb sur le sujet. On refusait de reconnaître l'existence de victimes, originaires ou non de la Polynésie française : je me souviens de ces images de marins se baignant allègrement dans un lagon après un essai nucléaire, au mépris de tout principe de précaution. Nous avons donc avancé ; un certain nombre de victimes ont déjà été indemnisées.

Je me joins à la question de ma collègue du groupe La République en Marche concernant l'indemnisation. Il n'est pas toujours évident, pour les habitants de Polynésie française, de remplir les dossiers – y compris, pour certains, pour des raisons tenant à la maîtrise de la langue française. Il faut les accompagner pour qu'ils soient indemnisés comme ils le méritent.

Vous avez raison de souligner que le droit foncier des outre-mer est parfois sibyllin pour nous – les « mètres », comme on nous appelle, ou encore les « zoreilles », je ne sais pas trop comment nous sommes désignés en Polynésie française. C'est vrai, effectivement, pour les questions liées à l'indivision. De ce point de vue, on pourrait compter la Corse au nombre des territoires et départements d'outre-mer car le problème s'y pose aussi. Je pense également à des phénomènes que nous avons connus autrefois, comme celui des « communs », c'est-à-dire de terres dont le propriétaire est un peuple, ce qu'il est difficile de prendre en compte dans le cadre de notre droit « classique ». C'est donc une bonne chose de mettre un peu d'ordre là-dedans.

Lors de l'examen de ces textes, je me référerai à nos collègues de Polynésie française – qu'il s'agisse de Mme Sage ou de M. Brotherson –, puisque leur avis sur ces questions compte énormément : je n'ai pas la prétention d'avoir une expertise suffisante en la matière. Le fait que Mme Sage ait particulièrement appuyé ce projet de statut m'encourage évidemment à le voter.

**Mme Danièle Obono.** Je voudrais saluer, au nom du groupe de La France insoumise, le travail effectué depuis plusieurs années en Polynésie française, sur le terrain avec les citoyens, les associations, les professionnels et les élus, mais aussi au Parlement. Ce travail a permis d'aboutir à ces textes dont nous mesurons l'importance symbolique mais aussi démocratique. C'est précisément sur ce point que je voulais intervenir : nous allons formuler un certain nombre de propositions, mais il s'agira essentiellement pour nous de vous interpellier. Beaucoup a déjà été fait et nous ne voulons pas détricoter cet ouvrage : nous nous y inscrivons d'une manière constructive. Toutefois, il nous semble important d'éclairer plusieurs points pour continuer le travail, car nos discussions ne sont pas un achèvement : elles ne sont qu'un point d'étape.

Je voudrais revenir sur un élément déjà évoqué par d'autres collègues, à savoir l'article 1<sup>er</sup> du projet de loi organique, qui indique que « *la République reconnaît la contribution de la Polynésie française à la construction de la capacité de dissuasion nucléaire et à la défense de la Nation* ». Sur le plan symbolique et historique, c'est important. Il nous semble toutefois que le terme « contribution » ne rend compte de la réalité que de manière incomplète. On parle bien, sur une période d'une trentaine d'années, de 193 tirs nucléaires dont 46 essais dans l'atmosphère, avec un certain nombre de risques pour la santé des populations, sans oublier la destruction de l'écosystème des atolls de Mururoa et Fangataufa et la déstabilisation des modes de vie et du bien-être des populations découlant de la mise en danger de leurs moyens de subsistance. Je rappelle, à cet égard, que des rapports du Sénat et du ministère de la santé signalent une augmentation des maladies radio-induites en Polynésie française, tandis que les études du docteur Sueur laissent entendre que les essais nucléaires auront des répercussions sur plusieurs générations, y compris sur le plan génétique.

Il convient de tenir compte de l'importance des préjudices subis par les populations et l'environnement. La responsabilité historique doit être pleinement admise ; les conséquences de la faute commise doivent être pleinement assumées. À l'occasion de l'examen de ces deux textes, il nous semble que la reconnaissance et la réparation doivent englober toutes les dimensions – sociale, sanitaire, démocratique et écologique. Il a été question de la nécessité de faciliter et accélérer les procédures de réparation pour les personnes ayant besoin d'un suivi sanitaire et d'une indemnisation. Selon nous, s'il faut en effet reconnaître et réparer vis-à-vis de l'histoire, il importe également, eu égard aux enjeux de préservation de la biodiversité et d'adaptation au changement climatique, d'agir pour l'avenir : les territoires et les populations polynésiens doivent être à la pointe avancée de la transition écologique, ce qui leur ouvrira aussi des perspectives de développement économique et social.

**M. Robin Reda.** Je n'ai pas la proximité technique et géographique de Mme Sage avec le sujet. Sans entrer dans le détail, je voudrais formuler une appréciation générale. On comprend que l'essentiel des dispositions est d'ordre technique et vient corriger ou améliorer, ici ou là, le fonctionnement des institutions polynésiennes. Toutefois, il n'est pas nécessaire d'entrer dans ce détail pour rappeler qu'il faut permettre à l'État et à la Polynésie française de renouer une relation fondée sur la fierté. Pour ce faire, il faut considérer avec plus de dignité ce territoire qui a souffert des essais nucléaires. Nous devons le respecter, le valoriser et l'aider dans son développement et dans la conquête de son avenir. Au-delà des ajustements techniques, je retiens donc surtout le symbole relevé par l'ensemble de nos collègues.

Je voudrais aussi saluer le travail de nos collègues sénateurs : le Sénat, chambre des territoires, a joué un rôle important à la fin de cette concertation pour améliorer les textes et permettre leur vote à l'unanimité – je souhaite, à cet égard, qu'il nous ait montré la voie. Il a, par ailleurs, procédé à des ajouts importants – l'amélioration du fonctionnement de l'assemblée de la Polynésie française et du conseil des ministres, l'explicitation du rôle des représentants de l'assemblée ou encore le rapport demandé sur le placement des fonds libres de la Polynésie française. L'examen de ces textes est aussi l'occasion de saluer l'engagement du Sénat, chambre qui sait écouter et être attentive à chaque particularité, si éloignée soit-elle. Je nous souhaite de nous inscrire dans une logique tout aussi territoriale et proche des préoccupations de nos concitoyens, quand bien même ils vivent outre-mer. Bon courage pour l'examen de ce texte, madame la ministre !

**Mme Annick Girardin, ministre des outre-mer.** Je répondrai d'abord aux questions de M. le rapporteur. En ce qui concerne le nombre des collaborateurs de cabinet, vous avez terminé votre propos en me demandant si j'étais ouverte au débat. Je le suis bien entendu, de

même que sur tous les autres sujets. Cela dit, le tout est de savoir sur quelle question revenir ou pas, sachant que ces textes résultent d'un équilibre trouvé après plusieurs années d'échanges, sans oublier les travaux du Sénat. Je n'ai pas d'objection à débattre d'une question en particulier, notamment de celle-ci. Actuellement, le nombre des collaborateurs est limité à 3 % de la masse salariale. La modification du taux a été envisagée pendant les travaux. Il a été question de le porter à 4 % ou encore de modifier l'assiette. On a même évoqué la suppression de toute limite. Le Sénat a considéré que de tels amendements tombaient sous le coup de l'article 40 de la Constitution : le sujet n'est donc pas arrivé en discussion. Le Gouvernement ne proposera pas d'amendement en ce sens. Toutefois, je serai à l'écoute des débats au sein de la Commission et des différents groupes sur le sujet.

S'agissant de l'article 43 de la loi organique de 2004, tel qu'il résulte de la réécriture votée par le Sénat, il n'y a pas de modification des compétences en matière de transports publics. Il n'est donc pas nécessaire d'ajouter les mots « *sans préjudice de la compétence exercée par la Polynésie française* ».

En ce qui concerne la loi ordinaire, vous m'avez interrogée sur l'idée d'une dotation unique, dont il a effectivement été question. Actuellement, il y a trois dotations pour la Polynésie française. Il y a d'abord la dotation globale d'autonomie (DGA) de 90 millions d'euros. Il y a ensuite la dotation territoriale pour l'investissement des communes de la Polynésie française de 9 millions d'euros qui est versée au fonds intercommunal de péréquation (FIP) – le texte prévoit, à cet égard, que le FIP puisse recevoir des subventions à la fois de l'État et de la Polynésie française, ce qui permettra peut-être de financer ou cofinancer davantage de projets des communes. Le troisième instrument financier (3IF), enfin, dont le niveau peut effectivement évoluer, finance des projets d'investissement à hauteur de 72 millions d'euros.

Le financement repose donc, à l'heure actuelle, sur trois composantes répondant à des objectifs différents. Nous nous proposons effectivement de faire basculer la DGA en prélèvement sur recettes. Elle serait ainsi sanctuarisée, d'une certaine manière, et ne subirait plus, comme cela a pu se produire, des modifications liées à la diminution des crédits du ministère des outre-mer. En effet, il faut savoir que les trois fonds sont abondés entièrement à partir du budget de ce ministère ; c'est là une particularité de la Polynésie française. Les deux autres fonds, qui n'ont pas le même objet – ils visent plutôt à accompagner l'investissement et la réalisation de projets –, pourront fluctuer, hélas, comme tous les autres financements de l'État. C'est le jeu du vote du budget chaque année. Cela dépend aussi des politiques menées.

Concernant la conformité du dispositif à la Constitution, notamment pour les droits du conjoint survivant, nous aurons sans doute l'occasion d'en rediscuter, mais la solution retenue ici est effectivement différente de la « loi Letchimy » puisque, en Polynésie française, les biens de famille reviennent aux frères et aux sœurs. Le conjoint survivant ne s'en voit pas reconnaître l'usufruit. Cette spécificité juridique correspond à une demande forte du gouvernement de la Polynésie française, que nous avons acceptée. En l'état, cela ne me semble pas être un problème : on peut suivre les propositions qui ont été faites.

Le travail du Sénat a effectivement été très riche et consensuel, au point que certains ont pu anticiper un vote conforme de l'Assemblée nationale. Pour avoir été députée, je sais que c'est une frustration énorme : quand un texte arrive à l'Assemblée nationale, on a envie d'y travailler également. Je suivrai vos travaux. Sans toucher à l'équilibre général, il est possible d'améliorer des dispositifs particuliers. Les députés de la Polynésie française, notamment, vont défendre quelques demandes. Nous aurons sans doute des débats.

S'agissant de la reconnaissance de la place particulière de la Polynésie française dans la construction de la capacité de dissuasion nucléaire, laquelle a participé à la défense de la nation, il était effectivement important de la garantir. Ce sont en effet, madame Pau-Langevin, les suites de ce que l'on a appelé l'accord de l'Élysée du 17 mars 2017 – je l'ai d'ailleurs rappelé tout à l'heure. Il faut se féliciter de l'engagement du Président de la République de tenir les engagements de son prédécesseur – pour la Polynésie française comme pour la Guyane ou d'autres. Il y a là des engagements forts concernant l'indemnisation des victimes.

Le Comité d'indemnisation des victimes des essais nucléaires (CIVEN) a été réactivé. Il est vrai que les résultats ont été peu satisfaisants, comme en témoigne le nombre de dossiers traités : on relève une forte baisse en 2016 et 2017 et, pour 2018, on peut se satisfaire d'un retour à la normale avec 160 demandes. Les victimes indemnisées sont, quant à elles, peu nombreuses : dix-sept dans les années antérieures à 2015, six en 2015, trente-cinq en 2016 et soixante-trois en 2017. Ce sont des chiffres dont on ne saurait se satisfaire. C'est pour cela qu'un travail a été mené. Des propositions ont été faites et le budget a été largement augmenté pour être au niveau de notre responsabilité et faire en sorte, depuis l'année dernière, de mieux accompagner les demandeurs, d'instruire dans des délais plus courts et d'indemniser rapidement. Il est également intéressant de connaître le montant moyen de l'indemnisation. Avant 2015, il s'établissait à 84 000 euros par personne ; il a été de 41 500 euros en 2015, 42 800 euros en 2016 et 73 168 euros en 2017. Il est certes un peu tôt pour dire que tout va mieux, mais on peut d'ores et déjà se réjouir de la rapidité avec laquelle, dernièrement, les procédures ont été conduites. Des experts et des médecins se rendent sur place pour qu'un nombre plus important de dossiers soient traités et, surtout, pour rencontrer les gens.

Des engagements avaient été pris concernant la dépollution des atolls. L'État y consacre des moyens conséquents. Le processus a commencé en 2009 et il a permis la déconstruction de 90 bâtiments à Hao. La dépollution des terres, quant à elle, a démarré en 2014. Les crédits mobilisés s'élèvent à 5 milliards de francs Pacifique, soit 45 millions d'euros. Nous devons définir avec le pays les modalités de l'intervention.

Le plus important reste d'informer régulièrement les populations de cet atoll, afin de les rassurer mais aussi de leur faire connaître les avancées. Je vous ferai parvenir des informations plus précises sur la dépollution d'ici quelques jours.

Madame Obono, vous évoquez la rédaction de l'article 1<sup>er</sup>. Vous estimez que le terme « contribution » signifie que les Polynésiens auraient été volontaires pour participer aux essais nucléaires et aux avancées associées. Ce n'est pas ce que dit le texte. Mais je suis sensible à votre remarque car on m'a fait la même en Polynésie française la semaine dernière. Pourtant, j'éprouve des réticences à revenir sur la rédaction de l'article 1<sup>er</sup>. Pourquoi ? Elle avait été actée avant la constitution de ce Gouvernement ; elle avait demandé un très important travail de concertation ; elle a été intégrée telle quelle dans le projet de loi. Pour autant, cet article extrêmement important ne doit connaître aucune contestation. Si vous estimez qu'il manque un mot ou qu'un terme doit être modifié, sans que l'on rouvre le débat sur l'ensemble, je m'en remettrai à vos travaux. En effet, il est important que cet article dont l'objectif est d'apaiser, de travailler autrement et de reconnaître, ne soit pas mal interprété par les populations. Pour le moment, et depuis uniquement une semaine, seules quelques personnes m'en parlent – notamment l'association « 193 ». Tout dépendra des retours du pays, mais je ne suis pas fermée sur ce sujet.

Concernant l'examen du texte, je vous remercie d'y participer. Vous avez raison de faire confiance à ceux qui le connaissent et qui ont beaucoup travaillé : les députés – dont une

est à nos côtés aujourd'hui – et les sénateurs de Polynésie française. Tous les élus du territoire se sont fortement impliqués dans ce dossier. C'est pourquoi je suis prudente face aux modifications car, je le redis, un équilibre a été trouvé et le texte a été amélioré au Sénat. Je serai à votre écoute sur tous les sujets, mais les modifications devront être mesurées et faire l'objet d'une véritable co-construction.

Je conclurai sur le centre de mémoire sur les essais nucléaires qui va ouvrir. C'est un élément important du dispositif car apaiser, c'est aussi informer les populations et les générations futures. Il est important de suivre l'évolution de ce projet, qui avance bien. Cet outil pédagogique est le fruit d'un partenariat entre le pays, l'État et les associations. Dans le cadre du projet de loi de finances pour 2019, l'État a déjà transféré à titre gracieux le terrain au pays.

**Mme la présidente Yaël Braun-Pivet.** Madame la ministre, je vous remercie pour cette présentation et cet échange.

*La réunion s'achève à 17 heures 30.*



## Informations relatives à la Commission

- La Commission a désigné *M. Pierre Cordier* rapporteur sur la proposition de loi constitutionnelle visant à lutter contre la sur-réglementation (n° 101).

- Conformément à une décision de son bureau, la Commission a entériné la création d'un « groupe de contact » chargé de suivre les travaux que le Gouvernement va engager pour modifier et compléter les dispositions relatives à la justice pénale des mineurs sur le fondement de l'habilitation à légiférer par ordonnances prévue par l'article 93 du projet de loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice.

Ce groupe de contact est ainsi composé : M. Jean Terlier (La République en Marche) ; M. Antoine Savignat (Les Républicains) ; Mme Isabelle Florennes (Mouvement Démocrates et apparentés) ; M. Philippe Dunoyer (UDI, Agir et Indépendants) ; Mme Cécile Untermaier (Socialistes et apparentés) ; M. Stéphane Peu (Gauche démocrate et républicaine) ; M. Jean-Félix Acquaviva (Liberté et territoires). Le groupe La France Insoumise n'a pas souhaité s'y associer.

- La Commission a créé, enfin, une mission d'information pour évaluer l'impact de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 relative à la nouvelle organisation territoriale de la République (loi NOTRe).

Cette mission d'information est ainsi composée : pour le groupe La République en Marche M. Bruno Questel, président co-rapporteur, Mme Nicole Dubré Chirat, M. Christophe Euzet, Mme Émilie Guerel, M. Sacha Houlié, Mme Catherine Kamowski, M. Didier Paris, M. Jean-Pierre Pont, M. Rémy Rebeyrotte, Mme Hélène Zannier ; pour le groupe Les Républicains M. Raphaël Schellenberger, vice-président co-rapporteur, M. Guillaume Larrivé, M. Arnaud Viala ; pour le groupe Mouvement Démocrate et apparentés Mme Elodie Jacquier-Laforge ; pour le groupe La France Insoumise M. Ugo Bernalicis ; pour le groupe Liberté et territoires M. Jean-Félix Acquaviva. Les groupes UDI, Agir et Indépendants, Socialistes et apparentés et Gauche démocrate et républicaine communiqueront ultérieurement le nom de leur représentant.

## **Membres présents ou excusés**

*Présents.* - Mme Caroline Abadie, M. Jean-Félix Acquaviva, Mme Yaël Braun-Pivet, M. Xavier Breton, M. Éric Ciotti, Mme Typhanie Degois, M. Jean-Michel Fauvergue, Mme Émilie Guerel, Mme Marie-France Lorho, M. Ludovic Mendes, M. Jean-Michel Mis, M. Paul Molac, Mme Naïma Moutchou, Mme Danièle Obono, Mme George Pau-Langevin, M. Jean-Pierre Pont, M. Bruno Questel, M. Robin Reda, Mme Maina Sage, M. Hervé Saulignac, Mme Alice Thourot, M. Guillaume Vuilletet, M. Michel Zumkeller

*Excusés.* - Mme Huguette Bello, Mme Coralie Dubost, Mme Paula Forteza, Mme Marie Guévenoux, M. Arnaud Viala, M. Jean-Luc Warsmann

*Assistait également à la réunion.* - M. Philippe Michel-Kleisbauer