

CINQUIÈME CHAMBRE

PREMIÈRE SECTION

## OBSERVATIONS DÉFINITIVES

(Article R. 143-11 du code des juridictions financières)

# LES TERRES AUSTRALES ET ANTARCTIQUES FRANÇAISES

## ET LE GROUPEMENT D'INTÉRÊT ÉCONOMIQUE (GIE) *MARION DUFRESNE II*

Exercices 2015-2020

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,  
a été délibéré par la Cour des comptes, le 20 mai 2022.

**En application de l'article L. 143-1 du code des juridictions financières, la communication de  
ces observations est une prérogative de la Cour des comptes, qui a seule compétence pour  
arrêter la liste des destinataires.**

## TABLE DES MATIÈRES

<b>SYNTHÈSE.....</b>	<b>4</b>
<b>RECOMMANDATIONS.....</b>	<b>8</b>
INTRODUCTION.....	9
1 LE CADRE STATUTAIRE ET DE GESTION .....	12
1.1 Une nécessaire clarification du statut du territoire.....	12
1.1.1 Le principe de spécialité législative source d'insécurité juridiques.....	13
1.1.1.1 L'application aléatoire des règles de la commande publique .....	14
1.1.1.2 La gestion des ressources humaines, compliquée par les statuts disparates des agents.....	16
1.1.1.3 Un cadre budgétaire et comptable insuffisamment défini .....	19
1.1.1.4 L'adaptation nécessaire du principe de spécialité législative .....	21
1.1.2 Les compétences intriquées entre l'État et le territoire .....	21
1.1.2.1 L'administrateur supérieur des Taaf, représentant de l'État et chef du territoire ..	21
1.1.2.2 Une organisation des services centraux qui ne permet pas un décroisement des fonctions et missions entre État et territoire .....	24
1.1.2.3 Des systèmes d'information nombreux et non interfacés .....	25
1.1.2.4 L'administration des districts .....	26
1.1.3 L'insuffisant contrôle des activités du territoire.....	28
1.1.3.1 La nature des liens entre la DGOM et les Taaf .....	28
1.1.3.2 Un dispositif de contrôle interne encore embryonnaire.....	29
1.2 Une situation financière excédentaire, mais un budget problématique au regard de l'exigence de sincérité.....	30
1.2.1 La structure des recettes et dépenses.....	30
1.2.1.1 Des dépenses incomplètement retracées dans le budget.....	31
1.2.1.2 Des recettes dynamisées par les produits de la pêche.....	32
1.2.2 Une situation financière confortable .....	36
1.2.2.1 La constitution d'un quasi-fonds de roulement important.....	36
1.2.2.2 Un budget en sous-exécution chronique.....	37
1.2.2.3 La nécessité d'une stratégie financière pluriannuelle .....	38
2 L'ADMINISTRATION DES TERRITOIRES .....	40
2.1 Les îles Australes : un savoir-faire éprouvé au service de la recherche scientifique et de la préservation de la biodiversité .....	40
2.1.1 Le <i>Marion Dufresne II</i> , navire polyvalent de recherche scientifique et de ravitaillement des îles Australes.....	40
2.1.1.1 Un contrat d'affrètement d'une durée trop longue et aux prix insuffisamment déterminés .....	41
2.1.1.2 Les travaux de jouvence réalisés en 2015 ont échappé aux règles de la comptabilité et de la commande publique .....	44
2.1.1.3 Le GIE MD II, une structure superflue .....	45
2.1.2 La pêche dans les îles australes, entre préservation de la biodiversité et enjeux économiques.....	46
2.1.2.1 La pêche de la légine : une pêche encadrée, durable et exemplaire .....	46
2.1.2.2 La lutte contre la pêche illicite .....	50
2.1.2.3 La question du financement de l' <i>Osiris II</i> .....	51
2.1.3 L'extension de la réserve naturelle des îles subantarctiques .....	52

2.2 Les îles Éparses, un territoire contesté mais protégé .....	53
2.2.1 L'affirmation permanente de la souveraineté française .....	53
2.2.2 La protection renforcée de la biodiversité.....	54
2.3 La Terre Adélie et la mise en œuvre de la stratégie polaire de la France .....	54
2.3.1 L' <i>Astrolabe</i> , un navire mutualisé entre les Taaf, la Marine nationale et l'Ipev 55	
2.3.1.1 Le montage administratif et financier.....	56
2.3.1.2 Les marchés de construction de l' <i>Astrolabe</i> .....	57
2.3.2 Les enjeux de la gestion des bases antarctiques dans le cadre de la stratégie polaire nationale .....	58
2.3.2.1 La conception d'une stratégie polaire de la France .....	58
2.3.2.2 Les relations précaires des Taaf et de l'Ipev à Dumont d'Urville .....	60
<b>CONCLUSION.....</b>	<b>62</b>
<b>ANNEXES.....</b>	<b>63</b>

## SYNTHÈSE

Créé en 1955, le territoire des Terres australes et antarctiques françaises (Taaf) assure l'administration des îles Australes, des bases françaises en Terre Adélie et, plus récemment, des îles Éparses. Il assure le soutien logistique de bases lointaines et isolées, où le maintien d'une présence humaine dans des conditions de sécurité acceptables requiert une organisation sans faille. Au-delà de leur rôle dans l'affirmation de la souveraineté française sur ces territoires lointains, les Taaf contribuent, par leurs missions et leurs activités, à la recherche scientifique et à la protection d'un environnement fragile.

### *Un statut qui n'a pas évolué depuis 2007 malgré des ambiguïtés et des lacunes persistantes*

La grande spécificité des missions et de l'organisation administrative des Taaf soulève de nombreuses difficultés, déjà relevées par la Cour dans des interventions antérieures mais non résolues par les derniers ajustements statutaires apportés par la loi du 21 février 2007.

Le statut des Taaf, organisme *sui generis* désigné aujourd'hui comme « territoire » emprunte des caractéristiques aux collectivités locales, aux établissements publics et aux services de l'État. Leurs missions sont, pour une part, effectuées au nom de l'État, et pour le reste au nom du territoire, celui-ci étant doté de la personnalité juridique, sans pourtant que la loi attribue à ce dernier des compétences explicites. La logistique des bases éloignées, par exemple, qui représente la plus grande part de l'activité et des dépenses des Taaf, participe à la fois des missions régaliennes exercées par l'État sur ces bases et du soutien opérationnel à l'activité scientifique apporté par le territoire.

En pratique, c'est surtout le principe de spécialité législative, posé par la loi du 6 août 1955 modifiée, qui soulève des difficultés en laissant subsister un certain nombre de vides juridiques auxquels l'administrateur supérieur doit remédier en utilisant ses pouvoirs hiérarchique et réglementaire. Le code du travail, les règles de la fonction publique, le code des impôts ne s'appliquent pas aux Taaf ; le cadre budgétaire est lacunaire ; les dispositions régissant la commande publique sont ambiguës dès lors que l'application du code de la commande publique est limitée aux missions exercées au nom de l'Etat et n'a été que partiellement suivie d'effet.

Ces fragilités juridiques sont d'autant plus préjudiciables que les Taaf ne sont soumises ni à un contrôle hiérarchique de la direction générale des outre-mer (DGOM), ni à un contrôle de légalité, ni à la surveillance générale d'un conseil d'administration ou d'une assemblée délibérante.

Pour pallier de manière durable ces lacunes, il convient de conférer aux Taaf un statut à la fois plus complet, plus solide juridiquement et adapté aux missions du territoire. Après avoir exploré les différents scénarios possibles, la Cour recommande une clarification qui laisserait subsister le principe général de la spécialité législative tout en sécurisant l'application des principaux textes relatifs à la gestion publique, en identifiant les domaines dans lesquels le droit national doit être adapté et en précisant quelles sont les compétences du territoire distinctes de celles de l'Etat.

### ***Une situation financière saine et des réserves à mobiliser pour les investissements futurs***

La situation financière des Taaf, décrite comme problématique par la Cour dans son rapport public annuel de 2006, s'est grandement améliorée, voire inversée, depuis, ce qui soulève aujourd'hui la question de l'usage des réserves financières accumulées par le territoire.

En effet, grâce notamment à l'augmentation des produits issus de la pêche, les recettes du territoire sont désormais supérieures à ses besoins et débouchent sur un taux d'épargne brute de 37 %, qui a permis d'accumuler près de 35 M€ de réserves. Cela a conduit les Taaf, au cours des dernières années, à largement surestimer leurs dépenses pour afficher un budget en équilibre - avec un taux de réalisation de seulement 47 % en 2019 et de 61 % en 2020 – et à sous-estimer leurs recettes, compromettant ainsi la sincérité de ce budget.

Aussi l'élaboration d'une stratégie financière de moyen terme avec les ministères concernés, établie sur la base d'objectifs clarifiés et d'un programme pluriannuel d'investissements, est-elle indispensable pour rétablir la sincérité et l'équilibre général du budget du territoire. En affichant dès à présent des perspectives pertinentes d'usage des réserves, il s'agit de prévenir d'éventuels conflits de financement des investissements qui méritent d'être d'ores-et-déjà programmés, par exemple dans le cadre de la stratégie nationale polaire.

Par ailleurs, en dépit de quelques démarches engagées notamment en matière de commande publique, les mutualisations de capacités avec la préfecture de La Réunion apparaissent encore peu nombreuses et mériteraient assurément d'être amplifiées.

### ***Les navires Marion Dufresne II et Astrolabe au service de la fonction logistique des Taaf***

La gestion des navires *Marion Dufresne II* et *Astrolabe* constitue l'une des principales missions des Taaf compte tenu de leurs responsabilités logistiques vis-à-vis des bases australes et antarctiques françaises. Or, celle-ci présente plusieurs faiblesses.

La construction du brise-glace l'*Astrolabe*, mis en service en 2017, a donné lieu à des prestations d'assistance à maîtrise d'ouvrage pour un montant de 1 M€, sans qu'aucune consultation n'ait été réalisée, en contradiction avec les principes élémentaires de la commande publique. De surcroît, l'interposition d'un groupement d'intérêt public (GIP) entre les Taaf et l'affréteur (Marine nationale), ne paraît pas utile et ne résout pas le problème de fond qui conduit le territoire à supporter des coûts et des dépenses dont il n'a qu'une connaissance très lacunaire et ne maîtrise quasiment pas. À l'issue de la contradiction des observations provisoires de la Cour, l'administrateur supérieur des Taaf s'est déclaré prêt à engager la dissolution du GIP, tandis que le ministère des armées faisait part de son accord pour communiquer au territoire le détail des coûts d'exploitation de l'*Astrolabe*. Ces deux perspectives constituent des axes de progrès.

La gestion du *Marion Dufresne II* s'expose également à certaines critiques.

Si le marché d'affrètement du navire a donné lieu à une consultation formalisée, sa durée excessive (15 ans), que ne semble justifier aucun impératif d'investissement ou de sécurité, place le prestataire dans une situation avantageuse que ne vient pas stimuler la perspective d'une remise en concurrence prochaine. De plus, le marché confie à l'armateur l'intégralité de la

maintenance du navire sur la base de prescriptions qu'il établit lui-même, pour des montants annuels variant entre 1 M€ et 5 M€, sans que le prix payé n'ait été précisément fixé au préalable. S'il est vrai qu'une rupture et une renégociation du contrat en cours seraient difficiles à mettre en œuvre, la programmation dans ce contexte de 11 M€ de travaux complémentaires aux opérations récurrentes de maintenance d'ici 2032, date prévue de désarmement du navire, exige que les Taaf soient en mesure de contre-expertiser les propositions de l'armateur et d'en surveiller attentivement les interventions.

Le *Marion Dufresne II* est nommément la propriété du groupement d'intérêt économique éponyme (GIE MD II), dont les Taaf détiennent 99,97 % des parts. Cet organisme, dont les missions et le financement sont publics, échappe pourtant aux règles de la commande et de la comptabilité publiques, au risque d'être qualifié de « transparent » par rapport au véritable donneur d'ordre que sont les Taaf. Ainsi, les travaux de rénovation (jouvence) réalisés en 2015 pour 23 M€ sous maîtrise d'ouvrage du GIE, n'ont donné lieu qu'à une consultation non formalisée et ne portant en outre que sur une faible partie de la dépense (4 M€).

Au vu de cette situation, la Cour recommande de simplifier et de clarifier le statut du navire en procédant à la dissolution du GIE et à la reprise par les Taaf de sa propriété directe. L'administrateur supérieur des Taaf s'étant déclaré en accord avec cette orientation, il convient désormais qu'elle soit mise en œuvre aussi rapidement que possible.

### ***Des avancées à saluer et à consolider dans la préservation d'aires marines et de territoires exceptionnels***

Le patrimoine naturel des Taaf fait l'objet d'une protection croissante. La réserve naturelle des archipels Crozet et Kerguelen et des îles Saint-Paul et Amsterdam, créée en 2006, a été inscrite en 2019 au patrimoine mondial de l'Unesco. Son extension à la totalité de la zone économique exclusive des îles australes a été annoncée par le Président de la République à l'occasion du *One Ocean Summit* et officialisée par un décret du 10 février 2022. Cette extension fait des Taaf la deuxième plus grande aire marine protégée au monde. Concernant les îles Éparses, le parc national marin des Glorieuses a été transformé en 2021 en réserve naturelle nationale, dont l'extension est également envisagée.

La gestion par les Taaf de la pêche de la légine dans la cette même zone, génératrice d'une forte valeur ajoutée, a donné lieu à l'établissement d'un nouveau plan de gestion en 2019 et se veut aujourd'hui exemplaire du point de vue environnemental. Ce plan de gestion a cependant pour effet de rendre difficile l'accès à de nouveaux entrants et a en partie été annulé par le tribunal administratif de La Réunion.

La conciliation de la protection des aires marines et d'une gestion raisonnée de la pêche demeure un des principaux enjeux de l'activité des Taaf, d'autant que la publication d'un plan de gestion de la pêche de la langouste doit intervenir d'ici 2024.

### ***La mise en œuvre des ambitions affichées par la stratégie polaire de la France***

Adoptée le 5 avril 2022, la stratégie polaire de la France à l'horizon 2030 entend permettre « *de conserver à moyen terme une réelle prééminence dans le monde de la recherche et plus largement dans celui, stratégique, des grandes nations polaires* ». Elle constitue pour

les Taaf une feuille de route dans trois directions, qui correspondent à des chantiers identifiés par la Cour des comptes lors de ses contrôles antérieurs et présents des Taaf : la réévaluation des besoins en matière de navires après 2032 ; la rénovation des deux bases antarctiques française Dumont d'Urville et Concordia ; et la rationalisation du partage des tâches entre les Taaf et l'Institut Paul Emile Victor (Ipev).

En effet, l'intrication des missions, responsabilités et flux financiers entre les Taaf et l'Ipev, que la Cour a déjà critiquée dans ses interventions précédentes, n'a pas connu d'évolution notable. Cette situation contribue à retarder la rénovation nécessaire de la base Dumont d'Urville, dont l'Ipev est gestionnaire. Alors que les investissements doivent maintenant être arbitrés et programmés, il est indispensable que soit opérée au préalable une clarification des missions et responsabilités respectives des Taaf et de l'Ipev en Antarctique.

\*\*\*

Au terme du présent contrôle, la Cour constate que des progrès ont été accomplis dans la gestion des Taaf depuis ses communications publiées en 2006 et en 2014, et que plusieurs réalisations notables doivent être mises au crédit du territoire. Au regard des ambiguïtés et difficultés qui demeurent, les recommandations formulées par la juridiction vont dans le sens d'une amélioration des outils de gestion des Taaf, même s'il sera difficile pour celles-ci de porter plus haut les ambitions nationales dans cette zone sans que soit rouvert le chantier statutaire, laissé inachevé depuis 2007.

## RECOMMANDATIONS

**Recommandation n° 1 :** Proposer, d'ici la fin d'année 2022, une révision du statut des Taaf afin de clarifier les compétences relevant de l'État et du territoire, d'identifier les domaines nécessitant une adaptation des normes législatives et de sécuriser les règles en matière de gestion publique [DGOM, Taaf].

**Recommandation n° 2 :** Accroître la mutualisation des moyens entre les Taaf et la préfecture de La Réunion, au-delà des démarches engagées en matière de commande publique et d'action sociale. [Taaf, préfecture de La Réunion, DGOM, DMAT]

**Recommandation n° 3 :** Formaliser et mettre en œuvre le schéma directeur des systèmes d'information d'ici la fin d'année 2022. [Taaf]

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

**Recommandation n° 5 :** Retracer à compter de l'exercice 2023 dans des annexes au budget et au compte administratif l'intégralité des dépenses liées aux personnels, y compris militaires, agissant pour le territoire. [Taaf, CEMA]

**Recommandation n° 6 :** Supprimer la contribution territoriale unique. [Taaf ; DGOM ; DGFIP]

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

**Recommandation n° 8 :** Sur la base d'une programmation pluriannuelle des investissements, définir une stratégie budgétaire et financière au regard de laquelle seront construits les prochains budgets. [DGOM ; Taaf]

**Recommandation n° 9 :** Dissoudre le GIE MDII. [Taaf]

**Recommandation n° 10 :** Préciser la nature et le coût des opérations de maintenance du *Marion Dufresne II*, et soumettre les travaux réalisés lors des arrêts techniques à une mise en concurrence. [Taaf]

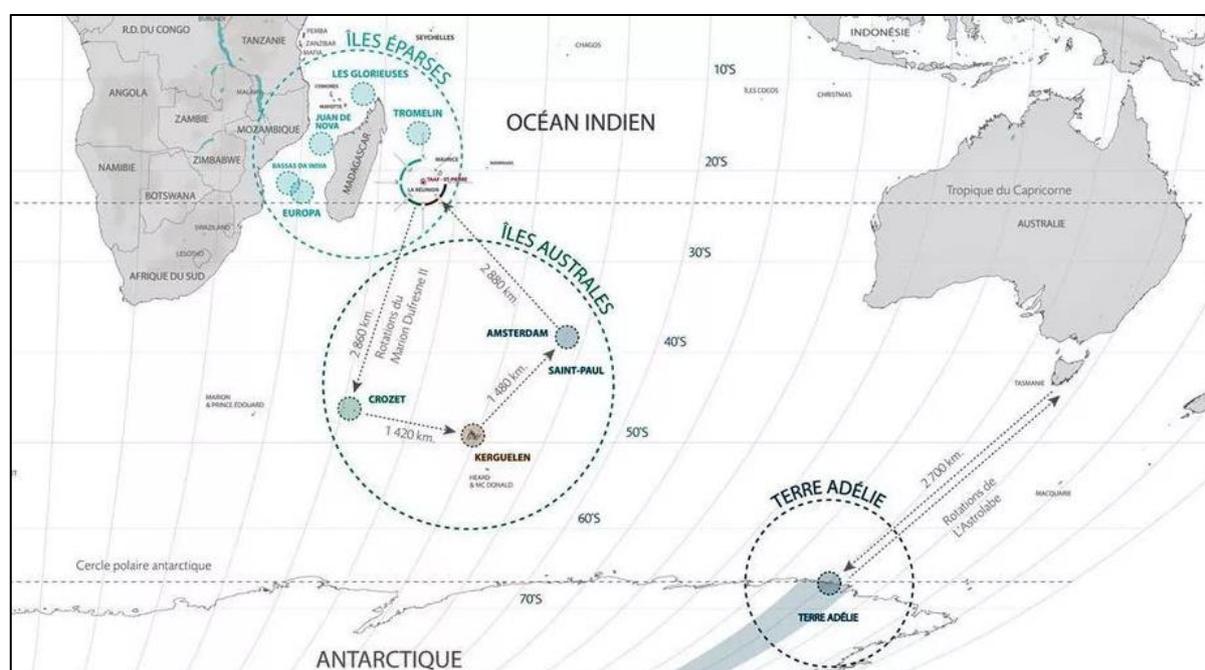
**Recommandation n° 11 :** Actualiser et clarifier les modalités de financement de l'*Osiris II*. [Taaf, préfecture de La Réunion]

**Recommandation n° 12 :** Établir et communiquer régulièrement aux Taaf les coûts d'exploitation du navire l'*Astrolabe*. [Marine nationale]

## INTRODUCTION

Découvertes à partir du XVI<sup>ème</sup> siècle, dans le contexte de l'exploration de la route des Indes, les Terres australes et antarctiques françaises (Taaf) sont des territoires isolés, situés à grande distance les uns des autres. Elles ne comptent pas de population autochtone ou permanente. La présence française s'y trouve néanmoins assurée par des scientifiques, des militaires ou des agents du territoire affectés dans les cinq districts qui les composent : la Terre Adélie sur le continent Antarctique, les îles de Saint-Paul et Amsterdam, l'archipel de Crozet et celui de Kerguelen (ces trois districts constituant les Terres australes) et les îles Éparses (constituées des îlots de Juan de Nova, Europa, Glorieuses, Bassas da India et Tromelin).

Carte n° 1 : Les Terres australes et antarctiques françaises



Source : Taaf

À la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle, face à l'expansionnisme des puissances européennes, la France entend affirmer sa souveraineté, d'abord sur les îles subantarctiques puis sur les îles Éparses, qui lui confèrent alors la deuxième emprise maritime au monde, avec plus de 2,2 millions de km<sup>2</sup>. La Terre Adélie est quant à elle découverte par le commandant Dumont d'Urville en 1840 qui la baptise du nom de son épouse et y plante le drapeau français.

Par décret du 21 novembre 1924, les îles Saint-Paul et Amsterdam, les archipels Kerguelen et Crozet et la Terre Adélie, sont rattachés au gouvernement général de Madagascar, alors colonie française. Les Éparses sont progressivement intégrées dans l'empire colonial.

Après la deuxième guerre mondiale, l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 6 août 1955 confère aux Terres australes le statut de « territoire d'outre-mer possédant l'autonomie administrative et financière », ce qui leur permet de rester sous souveraineté française au moment de l'indépendance de Madagascar en 1960. Le texte s'applique également à la Terre Adélie, bien

que la souveraineté française n'y soit pas universellement reconnue. En effet, le traité sur l'Antarctique, signé le 1<sup>er</sup> décembre 1959, établit un gel des prétentions territoriales<sup>1</sup> et en assure la démilitarisation et la dénucléarisation. Il affirme en outre la liberté de la recherche scientifique sur tout le continent. Au sein d'une liste de 28 États partenaires à titre consultatif, il reconnaît des « *États possessionnés* », dont la France, car menant en Antarctique des activités substantielles de recherche scientifique<sup>2</sup>. Le traité de 1959 a été complété en 1991 par le protocole de Madrid, entré en vigueur en 1998, qui fait de ce continent « *une réserve naturelle consacrée à la paix et à la science* », ce qui interdit toute activité commerciale relative aux ressources minérales et conditionne les activités à une étude d'impact sur l'environnement. Ce texte est mis en œuvre en France par la loi du 15 avril 2003 relative à la protection de l'environnement en Antarctique et le décret d'application du 25 avril 2005.

Les îles Éparses ne sont en revanche pas concernées par la loi de 1955, mais le décret n°60-555 du 1<sup>er</sup> avril 1960 les maintient sous souveraineté française en les plaçant sous l'autorité du ministre chargé des outre-mer. Cependant, ce statut ne les exonère pas de revendications territoriales, puisque Madagascar a dénoncé, en 1973, l'accord du 2 avril 1960 plaçant Bassas da India, Europa, Juan de Nova et les Glorieuses sous souveraineté française. Les Glorieuses sont aussi revendiquées par la Fédération des Comores. Tromelin, dont l'appartenance à la France était contestée par la République de Maurice, fait l'objet depuis le 7 juin 2010 d'un accord de cogestion<sup>3</sup> portant sur les recherches archéologiques, la protection de l'environnement et la gestion des ressources halieutiques.

La loi de 1955 a conféré aux Taaf un statut très particulier, entre service de l'État, établissement public et collectivité territoriale, que les évolutions constitutionnelles, législatives et réglementaires ultérieures n'ont pas permis de clarifier. Les ambiguïtés et vides juridiques que ces textes entretiennent en raison de la soumission du territoire au principe de spécialité législative posent de nombreuses difficultés pratiques.

La solution retenue initialement de créer une administration spécifique pour la gestion de ces territoires isolés et éloignés les uns des autres, n'allait pas de soi. L'autorité de l'État aurait pu s'y exercer directement, en conférant, par exemple, les prérogatives nécessaires au préfet de La Réunion ou à un préfet *ad hoc*. La création des Taaf a cependant permis de les identifier comme une entité porteuse d'enjeux spécifiques et d'une identité propre, dotée depuis 2007 de la personnalité morale et donc juridiquement distincte de l'État.

Sous l'autorité d'un préfet, administrateur supérieur, les Taaf sont aujourd'hui une administration basée à Saint-Pierre, à La Réunion, comptant environ 200 agents, dont près de la moitié est affectée au siège et l'autre moitié dans les cinq districts. Elles sont dotées d'un budget propre d'un peu moins de 40 M€ en recettes.

La plus grande partie de l'activité des Taaf consiste dans le soutien logistique des bases situées sur leurs territoires, qui demandent, étant donné leur isolement et la rigueur de leurs conditions climatiques, une organisation sans faille. Ce soutien est assuré principalement par

---

<sup>1</sup> Ce qui signifie que les États ont le droit d'émettre des revendications, comme la France sur la Terre Adélie, mais que les autres nations ont le droit de ne pas le reconnaître. Aucune revendication nouvelle ne peut être émise, aucune action en affirmation de sa souveraineté ou en contestation de la souveraineté d'un autre ne peut non plus être exercée.

<sup>2</sup> L'étendue exacte de la revendication française est formellement annoncée par le décret du 1<sup>er</sup> avril 1938.

<sup>3</sup> Non ratifié par le Parlement.

deux navires, le *Marion Dufresne II* et l'*Astrolabe*, dont les conditions juridiques et financières de fonctionnement posent des difficultés.

La protection de l'environnement représente une part croissante de l'activité des Taaf, avec la création et l'extension de vastes espaces protégés. Les Taaf sont aussi responsable de la gestion des pêches dans les zones économiques exclusives de leurs territoires. Celles-ci représentent une recette substantielle et une activité économique importante pour l'île de La Réunion.

Enfin, l'adoption récente de la stratégie polaire de la France à l'horizon 2030 permet aux Taaf de disposer d'une feuille de route pour les années à venir, qu'il convient désormais de mettre en œuvre.

\*\*\*

Les Taaf ont régulièrement fait l'objet de travaux de la Cour des comptes<sup>4</sup>. Le dernier a porté sur les exercices 2004 à 2011 et a donné lieu, comme les précédents, à une insertion au rapport public annuel de 2014 (après des insertions en 1996 et 2006). Chacun de ces rapports a relevé des difficultés qui persistent encore au moins en partie aujourd'hui : ambiguïtés liées au statut des Taaf ; faiblesses dans la gestion des missions logistiques et particulièrement du navire *Marion Dufresne II* ; tensions dans les relations entre les Taaf et l'Ipev dans l'administration de la Terre Adélie et de la base Dumont d'Urville.

Le suivi des recommandations du dernier contrôle est présenté en annexe 2 du présent rapport. Plusieurs d'entre elles n'ont pas été mises en œuvre, en particulier :

- la recommandation n° 1 : « *poursuivre l'adaptation du statut des Taaf, en précisant les règles financières applicables, notamment en matière de marchés publics, et en renforçant le rôle du conseil consultatif* » ;

- la recommandation n° 2 : « *en matière logistique, procéder à une clarification juridique et à une mise en concurrence des prestataires ; inventorier et mettre en œuvre les possibilités de mutualisation entre les Taaf et l'Ipev* » : si une mise en concurrence de l'armateur du *Marion Dufresne II* a bien été effectuée, les caractéristiques du contrat présentent plusieurs insuffisances (Cf. *infra*, 2.1.1). Les relations entre l'Ipev et les Taaf quant à elles n'ont pas connu d'évolution notable.

---

<sup>4</sup> Cour des comptes, *Les Terres australes et antarctiques françaises*, observations définitives, 25 septembre 2013.

Cour des comptes, *L'administration des Terres australes et antarctiques françaises*, Rapport public annuel, février 2006, p. 439 à 471, <https://www.ccomptes.fr/fr/documents/1330>.

Cour des comptes, *Les Terres australes et antarctiques françaises (Taaf) : une clarification à poursuivre*, Rapport public annuel, La Documentation française, février 2014, <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/le-rapport-public-annuel-2014>.

## 1 LE CADRE STATUTAIRE ET DE GESTION

Bien que les Taaf soient explicitement citées au titre XII « *Des collectivités territoriales* » de la Constitution, l'article 72-3 de cette dernière renvoie à la loi leur régime législatif et leur organisation. Or, la loi en question, en date du 6 août 1955 modifiée pour la dernière fois par la loi du 21 février 2007 pour ce qui concerne ses dispositions statutaires<sup>5</sup>, les désigne comme « territoire » et leur attribue un régime totalement *ad hoc*.

Le débat sur la nature juridique des Taaf est ouvert et semble ressurgir à chaque changement d'administrateur supérieur, alors même que la nature hybride de ce statut n'est pas sans poser des difficultés, essentiellement du fait de la spécialité législative qui s'y applique en laissant indéterminé le régime juridique de plusieurs dimensions importantes de la gestion.

### 1.1 Une nécessaire clarification du statut du territoire

Le statut des Taaf, initialement défini par la loi du 6 août 1955, en faisait « *un territoire d'outre-mer possédant l'autonomie administrative [...], placé sous l'autorité d'un administrateur en chef de la France qui prend le titre d'administrateur supérieur des Terres australes et Antarctiques françaises* ». Les inadaptations de ce statut, resté inchangé jusqu'en 2007, avaient suscité de nombreuses critiques, notamment de la Cour dans son rapport public annuel de 2006<sup>6</sup>.

L'article 14 de la loi du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer est venu préciser ce statut. Si la loi a maintenu la dénomination de « *territoire d'outre-mer* », elle a surtout rappelé l'autonomie administrative et financière attribuée au territoire par la loi de 1955, et l'a explicitement doté de la personnalité juridique. Par ailleurs, le texte confirme la soumission des Taaf au principe de spécialité législative qui prévoit que seules les lois et règlements qui comportent une mention expresse à cette fin sont applicables dans les Taaf, à l'exception des domaines relevant des pouvoirs publics et de la souveraineté mentionnés par la loi elle-même<sup>7</sup>, qui s'appliquent dans les mêmes

---

<sup>5</sup> Quelques ajustements mineurs sont intervenus en 2011, tandis que ses dispositions relatives à l'entrée et au séjour des ressortissants étrangers ont été abrogées pour être reprises dans la partie législative du Ceseda en 2020.

<sup>6</sup> Cour des comptes, *L'administration des Terres australes et antarctiques françaises*, Rapport public annuel, février 2006, p. 439 à 471, <https://www.ccomptes.fr/fr/documents/1330>.

<sup>7</sup> « *Par dérogation au premier alinéa, sont applicables de plein droit dans les Terres australes et antarctiques françaises, sans préjudice de dispositions les adaptant à l'organisation particulière du territoire, les dispositions législatives et réglementaires qui sont relatives :*

« 1° À la composition, à l'organisation, au fonctionnement et aux attributions des pouvoirs publics constitutionnels de la République, du Conseil d'État, de la Cour de cassation, de la Cour des comptes, du tribunal des conflits et de toute juridiction nationale souveraine, du médiateur de la République, du défenseur des enfants, ainsi que de la Haute Autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité et de la Commission nationale de l'informatique et des libertés ;

« 2° À la défense nationale ;

conditions qu'ailleurs mais ne sont guère mobilisés au quotidien pour l'exercice des missions et la gestion des moyens confiés au territoire.

Si, dans son précédent rapport<sup>8</sup>, la Cour avait salué un effort de modernisation et de précision du statut, s'agissant en particulier des pouvoirs de l'administrateur supérieur, elle regrettait la persistance de difficultés. Aussi préconisait-elle de « *poursuivre l'adaptation du statut des Taaf, en précisant les règles financières applicables, notamment en matière de marchés publics, et en renforçant le rôle du conseil consultatif* ».

Ce statut n'a cependant pas évolué depuis la loi de 2007, exposant aujourd'hui les Taaf aux mêmes difficultés qu'il y a 15 ans. Le principe de spécialité législative entretient une insécurité juridique et parfois opérationnelle préjudiciable au bon exercice des missions et à la qualité de la gestion, faute que la question des textes applicables soit tranchée en faveur du droit commun ou en faveur de textes *ad hoc* pris par l'administrateur supérieur, que celui-ci n'est au demeurant pas toujours en mesure de prendre.

### 1.1.1 Le principe de spécialité législative source d'insécurités juridiques

Les Taaf sont soumises au principe de spécialité législative selon lequel seules les dispositions législatives et réglementaires qui comportent une mention expresse à cette fin y sont applicables.

Dans le rapport cité précédemment, la Cour relevait que « *seul un nombre très restreint de textes législatifs et réglementaires sont applicables au territoire, faute, en général, de la mention portant extension de leur applicabilité audit territoire. L'administration supérieure se trouve ainsi dans l'obligation de prendre des arrêtés sur des sujets aussi variés que l'adaptation du code du travail aux contractuels embauchés par le territoire, le droit des étrangers, le droit des explosifs, le droit de l'environnement. Dans de nombreux domaines (droit des marchés*

---

« 3° À la nationalité ;

« 4° Au droit civil ;

« 5° Au droit pénal et à la procédure pénale ;

« 6° À la monnaie, au Trésor, au crédit et aux changes, aux relations financières avec l'étranger, à la lutte contre la circulation illicite et le blanchiment des capitaux, à la lutte contre le financement du terrorisme, aux pouvoirs de recherche et de constatation des infractions et aux procédures contentieuses en matière douanière, au régime des investissements étrangers dans une activité qui participe à l'exercice de l'autorité publique ou relevant d'activités de nature à porter atteinte à l'ordre public, à la sécurité publique, aux intérêts de la défense nationale ou relevant d'activités de recherche, de production ou de commercialisation d'armes, de munitions, de poudres ou de substances explosives ;

« 7° Au droit commercial et au droit des assurances ;

« 8° À la procédure administrative contentieuse et non contentieuse ;

« 9° Aux statuts des agents publics de l'État ;

« 10° À la recherche.

« Sont également applicables de plein droit dans les Terres australes et antarctiques françaises les lois qui portent autorisation de ratifier ou d'approuver les engagements internationaux et les décrets qui décident de leur publication, ainsi que toute autre disposition législative et réglementaire qui, en raison de son objet, est nécessairement destinée à régir l'ensemble du territoire de la République. »

<sup>8</sup> Cour des comptes, *Les Terres australes et antarctiques françaises (Taaf) : une clarification à poursuivre*, Rapport public annuel, La Documentation française, février 2014, <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/le-rapport-public-annuel-2014>.

*publics, droit comptable et financier), c'est l'incertitude juridique qui prévaut, la question d'application des lois de la République n'ayant pas reçu de réponse adéquate ».*

### **Le principe de spécialité législative et le régime de l'adaptation législative**

Le principe de spécialité législative a un fondement constitutionnel pour les collectivités de l'article 74 de la Constitution, selon lequel ce sont les lois organiques statutaires qui fixent « *les conditions dans lesquelles les lois et règlements y sont applicables.* ». En revanche, l'article 72-3 relatif aux Taaf est neutre en ce qu'il prévoit simplement que « *la loi détermine le régime législatif et l'organisation particulière des Terres australes et antarctiques françaises et de Clipperton.* ». C'est l'article 1-1 de la loi du 6 août 1955 qui dispose que « *Dans les matières qui relèvent de la compétence de l'État, sont applicables dans les Terres australes et antarctiques françaises les dispositions législatives et réglementaires qui comportent une mention expresse à cette fin.* ».

Le régime de l'adaptation législative constitue quant à lui le « droit commun ultramarin » et est prévu par l'article 73 de la Constitution dans sa rédaction issue de la réforme de 2003 : « *Dans les départements et les régions d'outre-mer, les lois et règlements sont applicables de plein droit. Ils peuvent faire l'objet d'adaptations tenant aux caractéristiques et contraintes particulières de ces collectivités. Ces adaptations peuvent être décidées par ces collectivités dans les matières où s'exercent leurs compétences et si elles y ont été habilitées, selon le cas, par la loi ou par le règlement.* ».

Le juge constitutionnel et le juge administratif veillent respectivement à ce que les adaptations apportées aux niveaux législatif et réglementaire obéissent à deux critères : l'existence de contraintes particulières justifiant l'existence d'adaptations au droit commun ; et l'ampleur de ces adaptations au regard notamment du principe d'égalité. Lorsque les adaptations nécessaires portent sur des compétences de l'État, elles ne dérogent pas aux textes généraux relatifs qui les régissent ; en l'état actuel des textes, l'administrateur supérieur serait donc compétent jusqu'au niveau réglementaire mais il ne dispose pas du pouvoir d'adapter la loi. En revanche, si ces adaptations ont vocation à être apportées par les collectivités elles-mêmes, en l'espèce par le territoire des Taaf, elles peuvent porter sur des matières législatives à condition que le régime de l'habilitation ait été au préalable précisé par une loi organique si l'on se situe dans le cadre de l'article 73.

La question de savoir s'il est possible d'adopter le régime de l'adaptation législative à la main du territoire – et non de l'administrateur supérieur agissant au nom de l'État – tout en restant dans le cadre de l'article 72-3 actuel, donc en s'appuyant seulement sur la loi ordinaire sans appui organique, ne semble pas pouvoir être aisément tranchée.

*Source : Cour des comptes*

Or, la mise en œuvre de ce principe engendre un certain nombre de risques juridiques, puisque l'administrateur supérieur se voit dans l'obligation d'adapter systématiquement des normes qui ne sont pas applicables de plein droit pour combler des vides juridiques en matière de commande publique, de gestion des ressources humaines et de cadre budgétaire et comptable.

#### **1.1.1.1 L'application aléatoire des règles de la commande publique**

L'application par les Taaf des règles de la commande publique est aléatoire, les accommodements observés paraissant davantage inspirés par la facilité que par l'intention d'ignorer leurs principes.

Le service des affaires juridiques et internationales (SAJI) du ministère chargé de l'outre-mer a ainsi communiqué en cours d'instruction une note dans laquelle il s'appuie sur le principe de spécialité législative pour écarter partiellement l'application aux Taaf des dispositions des ordonnances n° 2015-899 du 23 juillet 2015 et n° 2016-65 du 29 janvier 2016 et de leurs décrets d'application, ainsi que du code de la commande publique issu de l'ordonnance n° 2018-1074 du 26 novembre 2018 et du décret n° 2018-1075 du 3 décembre 2018.

Alors que les Taaf n'étaient pas identifiées dans le code des marchés publics de 2006, l'ordonnance de 2015 est pourtant venue préciser, dans son article 99, que ses dispositions étaient applicables « *dans les Terres australes et antarctiques françaises aux marchés publics [...] conclus par l'État ou ses établissements publics [...]* ». Le code de la commande publique de 2019 envisage lui aussi des dispositions spécifiques applicables dans les Taaf (dans son titre VIII) « *aux marchés publics conclus par l'État ou ses établissements publics et aux contrats de concession conclus par l'État ou ses établissements publics ainsi que par les autres organismes et personnes de droit public et de droit privé chargés par l'État d'une mission de service public administratif* ».

Les Taaf estiment donc être partiellement exclues du champ d'application de ces articles dès lors que les achats ou contrats sont conclus par le territoire en tant que collectivité *sui generis* et non par l'État. Cette interprétation, quand bien même serait-elle fondée en parvenant à distinguer les compétences du territoire de celles exercées au nom de l'État, ce qui n'a rien d'évident comme il est exposé au 1.1.2. ci-dessous<sup>9</sup>, n'exonérerait pas pour autant les Taaf aux principes fondamentaux de la commande publique, qui ont une valeur constitutionnelle<sup>10</sup>, à savoir, l'égalité de traitement des candidats, la liberté d'accès aux contrats et la transparence des procédures, ce qui n'apparaît pas avoir été systématiquement appliqué (*Cf. infra*).

Quoi qu'il en soit du cadre juridique applicable, au cours de la période contrôlée, les Taaf ont appliqué une politique d'achat volontariste en s'inspirant des procédures de droit commun<sup>11</sup>, ambition réaffirmée par l'actuel administrateur supérieur. Elles se sont ainsi dotées d'une charte d'objectifs des achats<sup>12</sup>, ont davantage formalisé leurs procédures<sup>13</sup>, et ont recruté un responsable des marchés publics expérimenté, mais n'ont toujours pas déployé d'outils et d'indicateurs de mesure de la performance des achats (nomenclature des achats, tableau de suivi des marchés, logiciels métier, *etc.*). Les conclusions de l'audit de la fonction achat, réalisé en juin 2021 par la société KPMG, incitent les Taaf à élaborer une véritable stratégie d'achat, à en organiser la fonction et à recourir à des outils robustes de recensement et de suivi.

---

<sup>9</sup> Le Guide de légistique co-édité par le Secrétariat général du Gouvernement et le Conseil d'Etat signale à cet égard que « *Les Terres australes et antarctiques françaises ne disposent à l'heure actuelle d'aucune compétence propre.* » (page 345).

<sup>10</sup> Conseil constitutionnel, décision n°2003-473 DC du 26 juin 2003.

<sup>11</sup> Les marchés conclus par les Taaf, bien souvent passés selon une procédure adaptée, ont fait l'objet d'un contrôle de l'inspection générale de l'administration en mars 2016 qui a conclu à la mise en œuvre de procédures inspirées du code des marchés publics.

<sup>12</sup> Charte adoptée en mai 2021.

<sup>13</sup> Bien que certains achats, pourtant formalisés, ne respectent pas *stricto sensu* les règles de la commande publique. C'est le cas par exemple du marché d'affrètement d'un hélicoptère embarqué à bord du *Marion Dufresne II*, passé avec la société Hénilagon, pour un montant annuel estimé entre 1,5 et 1,8 M€, et qui, malgré son montant, n'a fait l'objet que d'un marché passé selon une procédure adaptée.

L'administration des Taaf s'est également rapprochée des services interministériels de la préfecture de la Réunion pour s'associer à des groupements de commandes. Par ailleurs, les achats alimentaires à destination des bases australes sont, depuis 2019, assurés *via* le groupement de commandes de l'économat des armées.

Ces efforts ne règlent toutefois pas les ambiguïtés liées au statut du territoire, puisqu'en fonction des achats effectués, les Taaf peuvent alterner entre les règles applicables à l'État et celles applicables aux collectivités territoriales (avec notamment des seuils de procédure et de publicité différents).

S'il est louable que les Taaf se soient engagées dans une formalisation accrue de leurs procédures d'achat, il est regrettable que les règles afférentes à leur statut soient peu claires, que leur mise en application ait été tardive et encore non aboutie. À titre d'exemples, en 2020, six achats pour des montants supérieurs à 100 000 € n'ont pas fait l'objet d'une procédure formalisée (achats de fournitures de matériel pour plus de 132 000 €, achats de matériel médical pour 109 000 €, achat d'une tractopelle pour 125 000 €, frais d'agence de voyage pour 148 000 €, acquisition de vêtements pour 127 000 € ou encore acquisition de matériel et équipements de maintenance pour 263 000 €)<sup>14</sup>.

#### 1.1.1.2 La gestion des ressources humaines, compliquée par les statuts disparates des agents

Le recensement des effectifs des Taaf est compliqué par la diversité des statuts des agents répartis entre des emplois permanents et des emplois temporaires, ces derniers étant de surcroît dépendants de la saisonnalité et de l'importante rotation des effectifs dans les districts.

En 2020, l'effectif des Taaf s'est réparti entre 34 agents sous statut « État » (fonctionnaires, contractuels et apprentis), 152 agents contractuels sous statut « territoire » (dont 59 au siège et 93 dans les districts) et 28 contrôleurs des pêches, auxquels s'ajoutent les 55 militaires en position dite de « participation extérieure » (PARTEX)<sup>15</sup>. Au total, les Taaf comptabilisent 199,55 équivalents temps plein annuels travaillés (ETPT).

---

<sup>14</sup> Cette analyse ne prend pas en compte les marchés publics qui auraient été rendus nécessaires par le mécanisme de computation des seuils.

<sup>15</sup> Les effectifs des Taaf connaissent des variations permanentes du fait de la nature des missions exercées par le territoire, synonymes de nombreux contrats de relativement courte durée, notamment pour les contractuels affectés dans les districts et pour les contrôleurs des pêches. Ces données chiffrées ne constituent qu'une photographie à un « instant T » des effectifs du territoire.

**Tableau n° 1 : Répartition des ETPT au sein des Taaf**

Statut	ETPT	Portage budgétaire
Fonctionnaires État	16,81	Programme 354
Contractuels État	9,04	Programme 354
Apprentis	1,96	Programme 354 (1,67) et territoire (0,29)
Stagiaires	1,53	Budget territoire
Contractuels territoire "siège"	38,10	Budget territoire
Contractuels territoire "districts"	51,33	Budget territoire
Volontaires de Service Civique	24,86	Budget territoire
PARTEX	55,00	Programme 212
<b>TOTAL</b>	<b>199,55</b>	

Source : Taaf

Cependant, les Taaf n'étant pas une collectivité territoriale elles ne disposent pas de cadre d'emploi pour des fonctionnaires territoriaux. Le corpus juridique applicable aux agents en poste au siège des Taaf repose principalement sur deux textes :

- pour les agents sous statut « État », la loi du 6 août 1955 et notamment son article 1-1 qui prévoit que « *dans les matières qui relèvent de la compétence de l'État, sont applicables dans les Terres australes et antarctiques françaises les dispositions législatives et réglementaires qui comportent une mention expresse à cette fin. Par dérogation au premier alinéa, sont applicables de plein droit dans les Terres australes et antarctiques françaises, sans préjudice de dispositions les adaptant à l'organisation particulière du territoire, les dispositions législatives et réglementaires qui sont relatives : [...] 9° Aux statuts des agents publics de l'État [...] » ;*
- pour les autres agents du territoire, le décret du 11 septembre 2008 qui opère une distinction entre les missions de l'administrateur supérieur exercées en sa qualité de représentant de l'État et celles exercées en sa qualité de chef du territoire.

Les fonctionnaires d'État et assimilés sont rémunérés par le programme 354 *Administration territoriale de l'État*, comme dans les préfectures. Ils occupent principalement des fonctions d'encadrement au sein du siège et des districts. Le budget du ministère de l'intérieur finance également quelques postes de contractuels (deux contrats à durée déterminée et quatre contrats à durée indéterminée), dont ceux affectés à l'intendance de la maison préfectorale.

Les agents rémunérés par le budget du territoire sont des agents contractuels de droit public, non fonctionnaires. En effet, en vertu du principe de spécialité législative et faute d'une mention expresse dans le texte, les dispositions statutaires relatives à la fonction publique d'État

prévues par la loi du 11 janvier 1984 et celles relatives à la fonction publique territoriale définies par la loi du 26 janvier 1984 ne sont pas applicables. Il en résulte que les Taaf ne disposent pas de la possibilité d'accueillir des agents titulaires de la fonction publique dans une position de mobilité de droit commun. Par défaut, les Taaf ont défini un statut *ad hoc* pour les contractuels du siège et des districts, portés par le budget du territoire, statut hybride fondé pour partie seulement sur les règles de la fonction publique d'État. Les agents contractuels affectés au siège se voient ainsi appliquer, par convention, le décret du 17 janvier 1986 relatif aux dispositions générales applicables aux agents contractuels de l'État<sup>16</sup>. Les agents contractuels affectés dans les districts et les contrôleurs des pêches<sup>17</sup> quant à eux, bénéficient d'un encadrement par deux arrêtés territoriaux du 13 janvier 2011 qui déterminent le régime des contrats des salariés du territoire assujettis aux dispositions de la loi du 15 décembre 1952 relative au code du travail outre-mer. Sur les 34 contractuels identifiés dans le document unique d'organisation et de gestion pour 2021, 27 sont liés aux Taaf par un contrat à durée déterminée.

La précarité de ce statut, l'impossibilité pour ces agents de prétendre à des postes de fonctionnaires territoriaux au sein d'autres collectivités et les difficultés à faire valoir une expertise parfois très spécifique sont pénalisantes pour les agents et rendent plus difficile le recrutement de personnels qualifiés. La possibilité de recrutement par détachement d'agents de la fonction publique favoriserait l'attractivité des Taaf. La détermination précise du droit applicable aux agents contractuels du territoire est un préalable nécessaire. Sur ce point, la DGOM précise que « *le besoin d'extension du régime de la fonction publique d'État, voire de celui de la fonction publique territoriale, est bien identifié par le ministère des outre-mer qui en a saisi depuis plusieurs mois la direction générale de l'administration et de la fonction publique, ainsi que la direction générale des collectivités locales et la direction des ressources humaines du ministère de l'intérieur* ».

Le ministère des armées contribue aussi au fonctionnement des Taaf par l'affectation de militaires des trois armées ainsi que du service de santé des armées, sous le régime de la « participation extérieure » (PARTEX). Ils sont affectés soit au siège des Taaf, pour des séjours d'une durée variable, soit sur les districts austraux et antarctiques, pour des séjours de 12 mois, augmentés du mois nécessaire au trajet aller-retour. Ils sont rémunérés par le ministère des armées sur le programme 212 *Soutien de la politique de défense*. Leur nombre est figé à 55 depuis une décision du Premier ministre du 2 février 1982. La répartition de ces effectifs entre les bases a été actualisée dans la convention signée au printemps 2016 entre l'administrateur supérieur des Taaf et le ministre des armées. Enfin, des volontaires du service civique ainsi que des stagiaires sont également recensés dans les effectifs des Taaf.

---

<sup>16</sup> S'agissant de personnel financé sur le budget du territoire, une application du décret n°88-145 du 15 février 1988 pris pour application de l'article 136 de la loi du 26 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale et relatif aux agents contractuels de la fonction publique territoriale aurait été plus pertinente.

<sup>17</sup> Le métier d'observateurs de pêche s'adresse à de jeunes scientifiques spécialisés en biologie marine ou, à défaut, à du personnel provenant de la marine nationale ou du milieu de la pêche. Ils sont embauchés sur un contrat à durée déterminée d'un à trois mois.

Les contrôleurs de pêche sont des personnes assermentées par le tribunal d'instance de Saint-Pierre, pour contrôler la grande pêche australe. La durée d'embarquement à bord d'un palangrier est d'au minimum trois mois (ce qui correspond à une marée). Ils ne peuvent effectuer que deux marées au maximum par an.

Une configuration aussi éclectique en termes d'effectifs rend particulièrement complexe et inédite la constitution d'une instance de dialogue social, qui puisse être représentative de toutes les catégories de personnel. Dans le cadre de la contradiction, l'administrateur supérieur a souligné que la mise en place d'une telle instance n'apparaît pas possible en l'état actuel du droit. Il précise néanmoins que, « *dans l'attente d'une éventuelle disposition législative qui permettrait la création d'une telle instance* », une instance d'échanges a été créée pour faire remonter les remarques et difficultés des agents, quel que soit leur statut. Aucun compte-rendu de réunion n'a toutefois été communiqué à la Cour.

La Cour rappelle, conformément à l'article 1-1 de la loi du 6 août 1955, que les dispositions législatives et réglementaires relatives aux statuts des agents publics de l'État sont applicables de plein droit, parmi lesquelles figurent des dispositions relatives au dialogue social.

### 1.1.1.3 Un cadre budgétaire et comptable insuffisamment défini

L'administrateur des Taaf a la particularité d'être à la fois responsable de budgets opérationnels de programme (RBOP), donc ordonnateur de dépenses de l'État, et ordonnateur des dépenses du territoire, et à ce titre récipiendaire des précédentes. Au titre du budget de l'État, il exécute plusieurs catégories de dépenses :

- les traitements des fonctionnaires d'État mis à disposition et rémunérés sur le programme 354 *Administration territoriale de l'État* (2,5 M€ en 2020) ainsi que les dépenses de fonctionnement (HT2) relatives à ces agents (frais de transport, frais de changement de résidence, formation des apprentis, etc., pour 193 566 € en 2020) ;

- la subvention versée au territoire depuis le programme 113 *Paysages, eau et biodiversité*<sup>18</sup>, pour la gestion de la réserve naturelle (1,48 M€ en 2020)

- la subvention versée au territoire depuis le programme 123 *Conditions de vie outre-mer*<sup>19</sup> (4,5 M€ en 2020).

Il peut également exécuter ponctuellement des dépenses liées à des subventions versées aux Taaf pour des investissements (au titre du FEI par exemple) ou des projets spécifiques.

Le cadre budgétaire et comptable des Taaf est fixé par les articles 29 à 32 du décret du 11 septembre 2008. Ce texte désigne l'administrateur supérieur comme ordonnateur, chargé d'arrêter le budget après avis du conseil consultatif. Il dispose que les règles budgétaires et comptables sont celles de l'instruction M14 applicables aux communes de 500 à 3 500 habitants, ouvre la possibilité de créer des budgets annexes pour les districts et désigne le directeur régional des finances publiques (DRFiP) de La Réunion comme agent comptable. Le

---

<sup>18</sup> Subvention versée sur le budget annexe des réserves naturelles jusqu'en 2020, et depuis sur le budget principal.

<sup>19</sup> L'administrateur des Taaf paye donc sur le budget de l'État des subventions qu'il reçoit lui-même sur le budget des Taaf.

territoire présentait jusqu'en 2020 un budget principal et un budget annexe<sup>20</sup>, consacré à la gestion des réserves naturelles. Ce dernier a été supprimé en 2021.

Ces dispositions succinctes laissent un certain nombre de questions non traitées, auxquelles les Taaf ont dû apporter des solutions pratiques.

Ainsi, si les Taaf appliquent bien le décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique, elles n'y sont pas expressément soumises.

L'instruction comptable M14, quant à elle, est pour une large part une instruction d'application du code général des collectivités territoriales, lequel ne s'applique pourtant pas aux Taaf. Il en est ainsi des règles définissant l'équilibre budgétaire, par exemple, ou de celles qui s'appliquent aux amortissements et aux provisions, sans même évoquer les nombreuses dispositions de la M14 faisant référence à des délibérations du conseil municipal, qui sont bien entendu inapplicables.

La M14 fournit donc aux Taaf un cadre comptable de référence, qui est adapté en tant que de besoin par des arrêtés ou des instructions de l'administrateur supérieur.

Par exemple, la nomenclature des dépenses et des recettes de la M14 a été modifiée, en lien avec le DRFiP de La Réunion, afin de l'ajuster au territoire : le compte 7021 « vente de récoltes » est affecté aux produits philatéliques et le 7025 « taxe d'affouage » aux produits du tourisme. Il faut noter que même cette nomenclature adaptée n'est pas respectée : le compte 7081 « produit des services exploités dans l'intérêt du personnel » enregistre les participations versées par l'Ipev et l'Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer (Ifremer) pour l'utilisation des navires tandis que le compte 70382 « redevance de ski de fond », affecté par le territoire aux « redevances de surveillance et d'observation maritime » est en pratique utilisé pour la perception des redevances des pêches autres que la légine. Cette nomenclature adaptée rend particulièrement ardue la lecture des documents budgétaires des Taaf, qui sont édités sur des maquettes M14 d'origine, et ne favorise pas la transparence de l'information financière.

Enfin, le budget des Taaf a pour particularité de n'être soumis ni à un contrôle de légalité (voir *infra*) comme c'est le cas pour les collectivités territoriales, ni à un contrôle financier, comme le sont les services de l'État. En outre, il n'a pas non plus à être approuvé par une assemblée ou un conseil délibérant, la seule obligation formelle mentionnée dans le décret de 2008 étant de présenter pour avis le budget au conseil consultatif.<sup>21</sup> Ces lacunes ont des conséquences tangibles comme l'illustre le défaut récurrent de sincérité du budget (*cf. infra*).

À l'occasion de son précédent contrôle, la Cour avait relevé que « *les singularités juridiques qui caractérisent l'administration du territoire ne sont pas de nature à garantir une bonne gestion des fonds publics* » et recommandé de « *préciser et compléter le dispositif budgétaire et comptable* ». Cette recommandation n'a pas été suivie d'effet.

---

<sup>20</sup> Si le décret de 2008 prévoit la possibilité de budgets annexes dédiés aux districts, il ne le prévoit pas pour d'autres usages, tels que la gestion de la réserve naturelle.

<sup>21</sup> Il n'est fait aucune mention dans le décret de 2008 d'un compte administratif. Dans la pratique, un compte administratif a bien été produit et présenté au conseil consultatif régulièrement, au cours de la période sous revue.

#### 1.1.1.4 L'adaptation nécessaire du principe de spécialité législative

Le principe de spécialité législative étant source d'une insécurité juridique préjudiciable à l'action des Taaf, la Cour a soumis, lors de la contradiction, trois scénarios à l'avis de la DGOM et de l'administrateur supérieur :

- la suppression en bloc de la spécialité législative ;
- le « comblement » des vides juridiques par voies législative ou réglementaire ;
- l'adaptation législative, c'est-à-dire l'application du droit commun ultramarin prévu par l'article 73 de la Constitution.

À la lumière de la contradiction, il convient d'écarter les scénarios polaires d'une transformation radicale du statut. Bien que la justification du principe de spécialité législative ne soit pas établie de manière convaincante, une approche pragmatique conduit à privilégier la correction des difficultés posées par le statut à la refonte complète que supposerait sa suppression. Il convient cependant de ne pas minimiser les ambiguïtés et même les risques que laisse subsister ce dernier, notamment en matière de gestion publique.

La démarche engagée par la DGOM et les Taaf consistant à diligenter une mission sur l'intelligibilité du droit applicable pourra éclairer les évolutions à apporter au cadre statutaire. D'ores-et-déjà, il apparaît indispensable que la liste des domaines législatifs appelés à s'appliquer dans les Taaf - et auxquels ne peut se substituer le pouvoir réglementaire de l'administrateur supérieur - soit complétée, en rendant en particulier applicables les codes généraux liés à l'action publique et le code du travail.

Par ailleurs, il conviendra de donner un fondement aux compétences propres du territoire, alors que la loi n'en désigne aucune comme relevant de ce dernier distinctement de l'État.

Bien des difficultés relevées dans les présentes observations trouvent leur origine dans ce cadre statutaire incomplet, et le chantier devant y remédier de manière durable au service d'une plus grande efficacité et d'une plus grande sécurité des activités des Taaf n'a que trop tardé.

<p><b>Recommandation n° 1. Proposer, d'ici la fin d'année 2022, une révision du statut des Taaf afin de clarifier les compétences relevant de l'État et du territoire, d'identifier les domaines nécessitant une adaptation des normes législatives et de sécuriser les règles en matière de gestion publique [DGOM, Taaf].</b></p>
---

### 1.1.2 Les compétences intriquées entre l'État et le territoire

#### 1.1.2.1 L'administrateur supérieur des Taaf, représentant de l'État et chef du territoire

La loi de 2007 n'a pas clairement opéré de distinction entre les compétences respectives de l'État et du territoire. Elle s'est en effet contentée d'énumérer les pouvoirs de l'administrateur supérieur en qualité de représentant de l'État sans attribuer de compétences au territoire en tant que tel.

#### 1.1.2.1.1 Les pouvoirs de l'administrateur supérieur, représentant de l'État

Selon l'article 2 de la loi du 21 février 2007, l'administrateur supérieur des Taaf, en sa qualité de représentant de l'État, assure l'ordre public et concourt au respect des libertés publiques et des droits individuels et collectifs. Il dirige également les services de l'État et assure le contrôle administratif des organismes ou personnes publics ou privés bénéficiant de subventions ou contributions de l'État. Enfin, il prend les règlements dans les matières relevant de sa compétence.

Cette énumération succincte a été complétée par les dispositions du décret du 11 septembre 2008 précité, selon lesquelles l'administrateur supérieur des Taaf, dépositaire de l'autorité de l'État, a rang de préfet. *« Il y représente le Gouvernement, dont il reçoit les instructions par l'intermédiaire du ministre chargé de l'outre-mer. À ce titre, il met en œuvre, sous l'autorité du ministre chargé de l'outre-mer, la politique du Gouvernement dans le territoire. Il a la charge des intérêts nationaux et du respect des lois. Il veille à l'exécution des lois, des engagements internationaux, des règlements et des décisions gouvernementales ».*

L'exercice de ces missions régaliennes est parfois partagé, comme c'est le cas pour l'action de l'État en mer. En effet, l'administrateur supérieur des Taaf s'est vu accorder, par arrêté du préfet de La Réunion<sup>22</sup>, une délégation de pouvoirs *« pour exercer les compétences du délégué du Gouvernement pour l'action de l'État en mer, dans les eaux territoriales et zones économiques bordant les Terres australes et antarctiques françaises, dans les seules matières et missions en mer incombant à l'État »*, dans la limite des missions et prérogatives énumérées dans l'arrêté, qui exclue la mise en œuvre des mesures de coercition relevant de la compétence exclusive du préfet de La Réunion, délégué du Gouvernement.

Dans le cadre de ses fonctions, l'administrateur supérieur est assisté des chefs des services déconcentrés des administrations civiles de l'État installées à La Réunion. Néanmoins cette coopération entre les Taaf et la préfecture de La Réunion pourrait être davantage étendue, notamment pour faire face aux difficultés de recrutement rencontrées par le territoire sur des fonctions « support » (notamment en matière d'achats publics<sup>23</sup>, de gestion des systèmes d'informations, de contrôle de légalité, etc.).

**Recommandation n° 2. Accroître la mutualisation des moyens entre les Taaf et la préfecture de La Réunion, au-delà des démarches engagées en matière de commande publique et d'action sociale. [Taaf, préfecture de La Réunion, DGOM, DMAT]**

---

<sup>22</sup> Arrêté n° 887-2010 du 19 avril 2010 portant délégation de pouvoir au préfet administrateur des Terres australes et antarctiques françaises en matière d'action de l'État en mer.

<sup>23</sup> Certains achats publics font déjà l'objet d'une mutualisation. C'est le cas par exemple de la fourniture de matériels informatiques et bureautique, marché passé par la préfecture de La Réunion sous forme d'un groupement de commande rassemblant, entre autres, les services de la préfecture, les Taaf, Météo France, le Régiment du service militaire adapté. Les Taaf ont également recours aux prestations de l'Économat des armées, centrale d'achat du ministère des armées, pour l'approvisionnement en vivres et produits divers des districts.

#### 1.1.2.1.2 Les prérogatives du chef du territoire

Le décret du 11 septembre 2008, dans ses articles 19 à 21, énumère les pouvoirs de l'administrateur supérieur des Taaf en tant que chef du territoire, bien que la loi du 6 août 1955 ne désigne aucune compétence relevant explicitement de ce dernier, qui doivent donc se comprendre comme étant celles qui ne relèvent pas de l'État. À ce titre, il veille sur les intérêts généraux du territoire, organise les services territoriaux dont il est le chef hiérarchique et prend les mesures propres à assurer le développement des districts. Il prend également toutes les mesures individuelles ressortissant à sa compétence de chef du territoire. Il fixe par arrêté la réglementation et la tarification douanières du territoire. Il peut, par arrêté, adapter les décrets et les arrêtés ministériels aux particularités du territoire.

C'est en application du décret de 2008, et non de la loi, que l'administrateur supérieur établit, par arrêté, le mode d'assiette, la quotité et les règles de perception des droits, impôts, taxes et contributions de toute nature, autres que les droits de douane perçus au profit du budget local du territoire.

L'administrateur supérieur représente le territoire en justice dans tous les actes de la vie civile. Signe, cependant, que la double fonction de l'administrateur est source d'ambiguïté, en cas de litige entre l'État et le territoire, ce dernier est représenté par le président du conseil consultatif.

#### **Le rôle limité du conseil consultatif**

Le rôle du conseil consultatif est détaillé dans le titre IV du décret de 2008. Sa composition actuelle date d'un arrêté du 8 juillet 2021. Il est composé de 26 membres, 13 titulaires et autant de suppléants, nommés pour quatre ans. Six membres, dont le président, sont désignés par le ministre des outre-mer, Il comprend aussi un député et un sénateur, et plusieurs responsables d'organismes administratifs (président du Comité d'orientation de l'Office français de la biodiversité, présidente de l'Institut océanographique Paul Ricard, Président du Comité de l'environnement polaire, directeur de la pêche maritime et de l'aquaculture, directeur de l'Ipev, *etc.*). Sa présidente actuelle est la navigatrice et ingénieure agronome Isabelle Autissier.

Au cours de la période contrôlée, ce conseil s'est réuni entre deux et trois fois par an. Il est obligatoirement consulté sur le budget du territoire, les projets d'arrêtés pris en matière de recettes (impôts, droits de pêche et de douane, *etc.*) et les demandes de concessions et d'exploitation. Il est simplement informé des projets de programmes scientifiques dans le territoire. Il n'a pas émis, durant la période, d'avis défavorable sur le budget principal et le budget annexe qui lui ont été présentés.

Enfin, le conseil consultatif tient lieu de comité consultatif de la réserve naturelle nationale des Taaf.

En l'état, le conseil consultatif n'a pas de pouvoir décisionnel, ni de véritables prérogatives de contrôle et son rôle s'avère limité dans la gouvernance des Taaf.

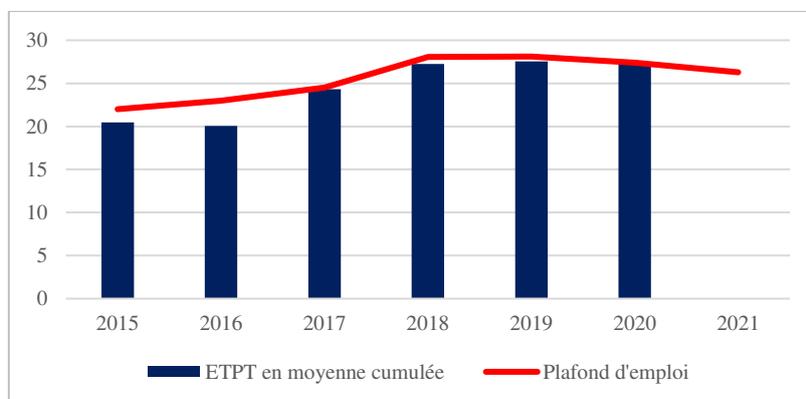
### 1.1.2.2 Une organisation des services centraux qui ne permet pas un décroisement des fonctions et missions entre État et territoire

Le siège administratif des Taaf est installé, depuis 2000, à Saint-Pierre sur l'île de La Réunion. Le territoire a cependant conservé des locaux parisiens<sup>24</sup>, principalement occupés par son service médical. L'administration des Taaf, définie par l'arrêté du 22 août 2019<sup>25</sup>, est similaire à celle d'une préfecture. L'administrateur supérieur est assisté d'un secrétaire général ainsi que d'un directeur de cabinet et dispose d'une administration qui constitue à la fois les services de l'État et du territoire. L'administrateur supérieur est également assisté des chefs des services déconcentrés des administrations civiles de l'État installées à La Réunion.

Il est difficile de déterminer clairement les postes et agents dont les missions relèvent du territoire et ceux qui exercent des missions d'État. Bien souvent ces responsabilités sont intriquées. Les critères de localisation des agents au siège ou dans les districts n'apparaissent pas clairement puisque si le décret du 11 septembre 2008 identifie expressément les chefs de districts comme étant des agents de l'État, il n'est pas fait mention des autres agents exerçant sur ces territoires.

Chaque année, le ministère de l'intérieur notifie aux Taaf les dotations de crédits de titre 2 (T2) et hors titre 2 (HT2) du programme 354 *Administration territoriale de l'État* destinées à couvrir les dépenses réalisées au titre des missions État. En 2020, le plafond d'emploi autorisé s'est élevé à 27,4 ETPT, en diminution de 2,5 % par rapport à l'année précédente, et ont représenté 13,7 % du total des ETPT<sup>26</sup> du territoire.

**Tableau n° 2 : Schéma de consommation des emplois en ETPT**



Source : Cour des comptes

<sup>24</sup> L'antenne parisienne des Taaf est installée depuis début avril 2022 dans le site du ministère des outre-mer, rue Oudinot.

<sup>25</sup> Arrêté n° 2019-81 du 22 août 2019 portant organisation des services centraux des Terres australes et antarctiques françaises.

<sup>26</sup> Les trois médecins mis à disposition à mi-temps par les centres hospitaliers universitaires de Paris et de La Réunion *via* des procédures de conventionnement sont pris en charge par le programme 354 sur des crédits HT2.

S'agissant des crédits du HT2, la dotation a augmenté de près de 6 % entre 2019 et 2020, et de manière encore plus significative en 2021, avec plus de 68 % de crédits supplémentaires liés à la création de la réserve naturelle nationale des Glorieuses, au classement des Taaf au patrimoine mondial de l'Unesco et à la mise en œuvre du dispositif « 10 000 jeunes »<sup>27</sup>.

S'agissant des crédits du T2, depuis 2015, les administrateurs supérieurs se sont régulièrement inquiétés d'une répartition jugée inéquitable de la prise en charge des missions État de l'administration supérieure entre le programme 354 et le budget du territoire. Ainsi, dans deux courriers transmis à la direction de la modernisation et de l'administration territoriale<sup>28</sup>, l'administrateur supérieur s'est efforcé de distinguer les fonctions État de celles du territoire, en retraçant les missions régaliennes et les postes afférents susceptibles d'être pris en charge par le programme 354. Il estime que l'actuel plafond d'emplois ne permet pas de couvrir toutes les missions relevant de l'État qui nécessiteraient une dotation complémentaire d'au moins 10 ETPT<sup>29</sup>.

Ainsi, les effectifs de la direction de l'environnement, principalement affectés à la gestion de la réserve naturelle nationale, sont quasi exclusivement constitués d'agents contractuels rémunérés sur le budget du territoire<sup>30</sup> : la pertinence de cette situation dépend donc de l'autorité en charge de la réserve, selon qu'il s'agit de l'Etat comme cela serait le cas ailleurs ou du territoire, ce qu'aucun texte ne précise.

### 1.1.2.3 Des systèmes d'information nombreux et non interfacés

En mai 2020, les Taaf ont lancé une mission d'audit de leurs systèmes d'informations. La multiplicité des SI utilisés compte tenu des particularités du statut des Taaf et leur absence d'interfaçage (laquelle exige des ressaisies manuelles, au risque d'erreurs) se sont révélées être des handicaps pour un territoire comptant trois sites distincts à La Réunion, cinq districts isolés, une antenne parisienne et des communications depuis le *Marion Dufresne II* et l'*Astrolabe* avec de fortes contraintes dues aux faibles débits.

Trois scénarios avaient été présentés lors de l'établissement des préconisations en juillet 2020 :

- un scénario « d'économie » qui confiait à l'État la fourniture de tous les outils, hors applicatifs propres de seulement hébergés sur les serveurs de l'État mais maintenus par les Taaf gestion (gestion et suivi des stocks, suivi des dossiers médicaux, outil de gestion des ressources humaines, points de ventes, etc.) ;

---

<sup>27</sup> Plan lancé le 23 février 2021 par le ministre de l'intérieur, qui vise à faire découvrir à des collégiens de troisième, des lycéens, des apprentis et aux étudiants jusqu'à 26 ans, au travers de stages sur l'année scolaire 2021-2022, les métiers du ministère de l'intérieur.

<sup>28</sup> Lettres n° Taaf/PREF-2021-118 du 20 mai 2021 et n° Taaf/PREF-2021-177 du 8 octobre 2021.

<sup>29</sup> Cf. annexe 4.

<sup>30</sup> Il convient toutefois de noter que le ministère de la transition écologique alloue, au titre des missions État, les crédits afférents à la gestion de cette réserve, qui permettent à la fois le recrutement des agents nécessaires et le financement de son fonctionnement.

- un scénario « d'optimisation de l'existant » qui permettait l'utilisation d'outils collaboratifs fournis par l'État et le maintien de l'hébergement des outils spécifiques au territoire dans l'environnement Taaf ;
- un scénario « d'autonomie et d'évolutivité » qui garantissait au territoire une totale autonomie de mise en œuvre et d'hébergement de tous ses outils (hormis les outils réglementaires de l'État, de type Chorus, pour un nombre limité d'utilisateurs).

Une feuille de route adoptée en octobre 2020 a approuvé le troisième scénario « d'autonomie et d'évolutivité », l'administratrice supérieure alors en poste, considérant que les Taaf constituaient « *une collectivité et non un service de l'État, et notamment pas une préfecture. Le flot d'informations ministérielles ne concernant que peu la collectivité* ».

Cette position a été remise en cause par son successeur (dont la prise de fonction a eu lieu six jours seulement après la validation de ce scénario), qui souhaite entreprendre « *un travail de réappropriation par la structure du sens des missions régaliennes* ». Le scénario « d'autonomie et d'évolutivité » a donc été écarté au profit d'un scénario visant à s'appuyer sur des moyens étatiques sécurisés devant garantir la compatibilité entre nomadisme et sécurité.

Le raccordement au réseau interministériel de l'État (RIE) a permis de répondre à ce double objectif. Ce premier choix structurant ayant été fait, il reste à formaliser un schéma directeur qui programme une mutualisation plus poussée avec la préfecture de La Réunion tout en tenant compte des besoins techniques spécifiques des Taaf induits par la mobilité et l'isolement des utilisateurs.

**Recommandation n° 3. Formaliser et mettre en œuvre le schéma directeur des systèmes d'information d'ici la fin d'année 2022. [Taaf]**

#### 1.1.2.4 L'administration des districts

Le territoire des Taaf est subdivisé en cinq districts administratifs (Kerguelen, Crozet, Amsterdam et Saint-Paul, îles Éparses, Terre Adélie). L'administrateur supérieur est représenté dans chacun des districts par un chef de district qu'il désigne pour une période comprise entre 12 et 13 mois.

En liaison permanente avec les services centraux des Taaf, qui leur apportent le soutien juridique, administratif, social ou technique nécessaire, les chefs de district assurent des missions de souveraineté et de suivi de la bonne exécution des programmes logistiques, scientifiques et de préservation de l'environnement.

#### **Les effectifs des bases des Taaf**

L'effectif des bases est variable selon les périodes de l'année. Durant l'hiver austral, une quarantaine d'agents est présente à Kerguelen et une vingtaine à Crozet ainsi qu'à Amsterdam. Ils sont près du double au cours de l'été austral. En Terre Adélie, la présence française est très nettement supérieure durant l'été austral où près d'une centaine de personnes officient, quand une trentaine de personnes est recensée durant l'hiver.

Le recrutement du personnel des bases (base Alfred-Faure à Crozet, base Port-aux-Français à Kerguelen, base Martin-de-Viviès à Amsterdam et base Dumont d'Urville en Terre Adélie) fait l'objet d'une attention toute particulière compte tenu des spécificités d'affectation dans des territoires très

isolés. Les candidats se soumettent, en plus d'un entretien de motivation, à un contrôle d'aptitude médicale et à un contrôle d'aptitude psychologique organisés au sein de l'antenne parisienne des Taaf pour les candidats métropolitains et au siège à Saint-Pierre pour les candidats réunionnais. Ces restrictions viennent *de facto* limiter les possibilités de recrutement. Les conditions d'exercice attirent des personnes passionnées par ces territoires, des scientifiques, voire des jeunes gens en quête d'aventure.

#### 1.1.2.4.1 Les bases des îles australes

Depuis leur création, les bases constituent des plateformes opérationnelles et logistiques principalement soutenues par du personnel des Taaf. Elles accueillent de nombreux scientifiques rattachés à différents laboratoires, ainsi que des partenaires dans le cadre de projets spécifiques (Météo France, centre national d'études spatiales, commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives).

L'administration des Taaf y est responsable de la gestion fonctionnelle et de la mise en œuvre de la politique environnementale. Elle en assure également le soutien logistique grâce aux quatre rotations annuelles du *Marion Dufresne II*.

L'Ipev, qui a repris les missions scientifiques autrefois dirigées par les Taaf, coordonne les programmes scientifiques déployés dans les districts austraux et antarctique.

#### 1.1.2.4.2 La base Dumont d'Urville en Terre Adélie

Sur la base Dumont d'Urville, l'administration des Taaf assure les missions de souveraineté, dévolues au chef de district. Néanmoins, le personnel des Taaf présent sur place est en nombre très limité et correspond au chef de district, au médecin, ainsi qu'à deux sous-officiers chargés des transmissions et de la gérance postale.

La gestion logistique de la base est déléguée à l'Ipev, qui assure le soutien des programmes scientifiques en termes d'infrastructures et d'approvisionnement. La desserte de la base est effectuée par l'*Astrolabe*, navire ravitailleur propriété des Taaf et armé par la Marine nationale, qui assure, sous l'autorité opérationnelle de l'Ipev, quatre rotations par an durant l'été austral, depuis Hobart en Tasmanie.

Cette répartition des responsabilités ne va pas sans poser quelques difficultés. Ainsi, l'administrateur supérieur souligne que, malgré des difficultés d'articulation des compétences entre Taaf et Ipev au moment de la phase d'étude du projet, l'implantation d'une station Galiléo<sup>31</sup> en Terre Adélie en est au stade de la faisabilité et est en attente de décision par l'Agence européenne pour le programme spatial. Il convient cependant que la réussite de ce projet repose sur une mobilisation de l'Ipev aux côtés des Taaf, mobilisation qui doit être précisée dans une convention spécifique en cours de discussion.

---

<sup>31</sup> Programme conduit dans le cadre d'un partenariat entre l'Union Européenne, l'Agence spatiale européenne et les Taaf.

#### 1.1.2.4.3 Les espaces partagés dans les îles Éparses

La présence française permanente dans la plupart des îles Éparses – archipel des Glorieuses, îles Juan de Nova, Europa et Tromelin – manifeste la souveraineté de la France sur ces îles, en dépit des prétentions territoriales des pays riverains. L'atoll Bassas da India est quant à lui inhabitable, étant presque intégralement recouvert à marée haute.

Le secrétaire général des Taaf assure la fonction de chef de district pour les îles Éparses.

Depuis 1973, un détachement militaire est projeté depuis le 2<sup>ème</sup> régiment de parachutistes d'infanterie de marine de La Réunion vers Europa et Juan de Nova et depuis le détachement de la Légion étrangère de Mayotte vers les Glorieuses. Un gendarme, mis à disposition par la gendarmerie de La Réunion, est affecté dans chacune de ces trois îles. Un agent de la direction de l'environnement des Taaf est aussi déployé à l'année sur Europa et Glorieuses. Un troisième devrait être déployé sur Juan de Nova à court terme. Les activités scientifiques dans les Éparses sont engagées notamment à travers des programmes européens comme le fonds européen de développement régional (FEDER). Dans une perspective plus durable et en l'absence de compétences de l'Ipev dans les îles Éparses, les Taaf ont souhaité soutenir la création d'un consortium de recherche consacré à cette partie du territoire.

Les forces armées dans la zone sud de l'océan Indien (FAZSOI) assurent la quasi-totalité de la logistique dans les îles Éparses, à l'exception de Tromelin. Alors que les relèves étaient normalement opérées par deux avions basés à La Réunion, les FAZSOI ont suspendu les vols vers Tromelin en raison du risque qu'y représente l'importante population d'oiseaux et les relèves se font désormais par hélicoptère depuis des navires, notamment le *Marion Dufresne II*. Le navire contribue également à assurer des missions ponctuelles logistiques et scientifiques similaires à celles menées dans les îles Australes (ravitaillement des bases, déploiement de programmes de recherche, rapatriement de déchets, tourisme, etc.). Pour le transport de charge dont la masse, le volume ou la spécificité ne permettent pas le transport par voie aérienne, un ravitaillement des îles du canal du Mozambique est réalisé en moyenne quatre fois par an grâce au bâtiment multi-missions *Champlain* de la Marine nationale basé à La Réunion.

L'île Tromelin accueille une mission de trois agents des Taaf (un chef de mission, un infirmier et un chargé de conservation environnement).

### 1.1.3 L'insuffisant contrôle des activités du territoire

#### 1.1.3.1 La nature des liens entre la DGOM et les Taaf

Le ministère des outre-mer exerce trois missions principales sur l'ensemble des territoires ultramarins : une mission de souveraineté, puisqu'il y organise l'autorité de l'État à travers les préfets qui lui sont rattachés ; une mission d'intervention par le financement d'un certain nombre d'actions ; une mission de coordination de l'action des ministères qui interviennent outre-mer dans des domaines précis ou pour œuvrer à son développement économique et social.

L'ambiguïté du statut des Taaf, évoquée précédemment, transparait aussi dans ses relations avec la DGOM, qui n'exerce pas de véritable supervision des activités du territoire.

La DGOM considère les Taaf comme un objet très particulier, avec lequel elle entretient des relations régulières, comme elle le fait avec les autres territoires ultramarins. Elle précise que, « *comme tous les représentants de l'État dans les outre-mer, l'administrateur supérieur des Taaf adresse des comptes rendus réguliers selon le rythme souhaité par le cabinet du ministre et saisit la DGOM de tout sujet nécessitant son appui ou une coordination interministérielle* ». La DGOM reconnaît néanmoins que « *la fréquence et l'intensité des échanges entre la DGOM et l'administration des Taaf sont proportionnées aux politiques publiques déployées, forcément moins nombreuses que dans les autres territoires ultramarins, et à l'actualité du territoire* »<sup>32</sup>.

S'il est vrai que le territoire ne présente pas les mêmes enjeux que les départements et collectivités d'outre-mer, en termes de risques sociaux, naturels ou politiques, son statut et les ambiguïtés qu'il engendre nécessitent de conduire une réflexion en interne et au niveau interministériel. En effet, les principales difficultés rencontrées par le territoire ne sont traitées qu'au fur et à mesure de leur survenance, sans véritable stratégie de long terme. Compte tenu des enjeux portés par le territoire (*cf. infra*), un resserrement des liens entre les Taaf et la DGOM est à mettre en œuvre.

D'ores-et-déjà, faisant suite à la recommandation de la Cour de trouver d'autres locaux à Paris, plus adaptés et moins chers, le site du ministère des outre-mer accueille depuis le printemps 2022 l'antenne parisienne des Taaf, avec à la clé une économie de loyer de 80 000 € par an.

#### 1.1.3.2 Un dispositif de contrôle interne encore embryonnaire

Le principe de spécialité législative ne soumet les actes de gestion des Taaf qu'à peu de règles formelles, avec à la clé des risques juridiques en l'absence de contrôles pertinents. En 2016, suite au constat de graves irrégularités en matière de gestion des ressources humaines, le ministre des outre-mer a demandé à l'inspection générale de l'administration de dresser un état des lieux global de la situation et de vérifier les procédures mises en place en matière de gestion<sup>33</sup>. Si les conclusions du rapport soulignent les efforts importants réalisés par les Taaf pour améliorer l'organisation, les procédures et les contrôles mis en œuvre, elles déplorent en revanche que celles-ci ne soient pas encore suffisantes pour éviter tout risque de dérive et préconisent la mise en place d'un dispositif de contrôle interne robuste.

Sur les aspects budgétaires et comptables, des lacunes persistent. Comme évoqué précédemment, l'administrateur supérieur est responsable d'un certain nombre de budgets opérationnels de programmes (BOP) sur le périmètre de plusieurs missions. Ce dispositif comporte des contradictions majeures, déjà soulevées dans le précédent rapport de la Cour<sup>34</sup>. Ainsi, le préfet subdélègue d'un côté les crédits de l'État et en assure le contrôle administratif, et de l'autre administre l'organisme bénéficiaire de ces mêmes crédits. Il y a là une confusion des rôles en contradiction avec le principe de séparation des fonctions de contrôle et

---

<sup>32</sup> Réponse apportée par la DGOM lors de la contradiction.

<sup>33</sup> IGA, *Rapport d'audit de l'administration des Terres australes et antarctiques françaises*, rapport confidentiel, mars 2016.

<sup>34</sup> Cour des comptes, *Territoires des Terres australes et antarctiques françaises, observations définitives*, 25 septembre 2013 (non publiées).

d'exécution. Si les budgets et les décisions modificatives sont soumis pour avis au conseil consultatif, il n'est fait mention dans aucun texte de l'obligation de produire devant ce conseil un compte administratif et le compte de gestion du comptable. L'administration des Taaf se situe enfin dans une situation inédite à l'égard du contrôle, puisque ses décisions budgétaires ne sont visées ni par le contrôle de légalité applicable aux collectivités territoriales, ni par un contrôle financier. Celui-ci avait pourtant été mis en place par le décret du 19 décembre 1952 : assuré par la DRFiP de La Réunion, il a été supprimé par le décret de 2008. Cette situation peut expliquer que les défauts manifestes affectant le budget ne soient aujourd'hui soulevés par aucune autorité supérieure.

S'agissant de la gestion des ressources humaines, la mission d'inspection dépêchée sur place a considéré que les mesures arrêtées immédiatement après la découverte de graves manquements en 2015 étaient à même de rétablir la situation. Toutefois, sans constater de dysfonctionnements majeurs, la Cour estime qu'en l'absence d'un dispositif de contrôle interne sur l'ensemble du périmètre de gestion des Taaf, ces améliorations restent fragiles.

Enfin, s'agissant des marchés publics, la Cour constate un accroissement de la formalisation des procédures depuis 2015, inspirées du code de la commande publique. Néanmoins, l'absence de contrôle de légalité et la persistance d'anomalies (recours fréquents aux avenants de prolongation, absence ponctuelle de montant estimatif ou de minima et maxima) militent en faveur d'une application plus contraignante du code de la commande publique.

La mise en place d'un dispositif de contrôle interne robuste vise à maîtriser l'ensemble des processus d'un organisme, à en garantir la conformité avec les lois et règlements en vigueur et à en maîtriser les risques. La Cour considère par conséquent que le déploiement du contrôle interne sur l'ensemble du périmètre de gestion des Taaf permettra de sécuriser les procédures applicables au territoire, compte tenu des accommodements inhérents à l'application du principe de spécialité législative.

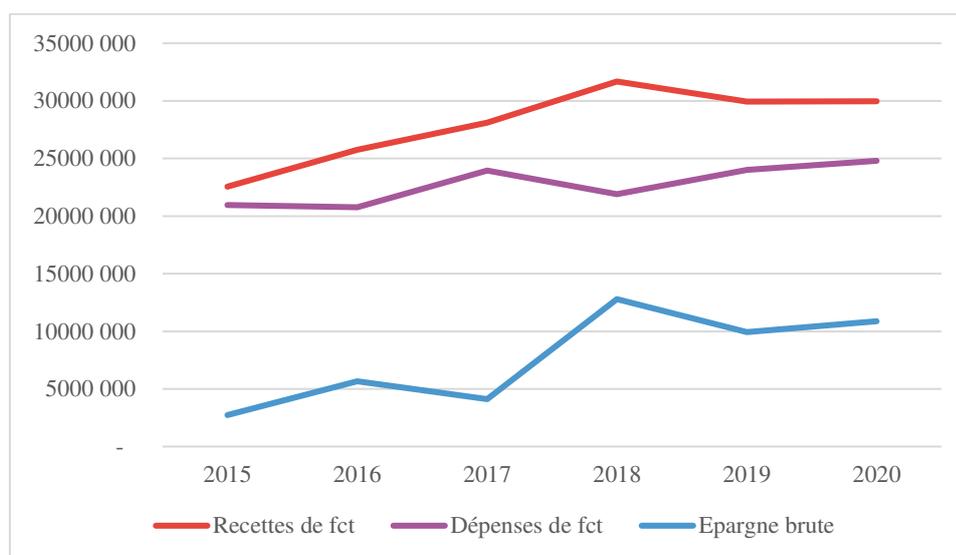
<b>Recommandation n° 4. Formaliser et déployer un dispositif de contrôle interne sur l'ensemble des domaines de gestion des Taaf d'ici la fin d'année 2022. [Taaf]</b>
--

## **1.2 Une situation financière excédentaire, mais un budget problématique au regard de l'exigence de sincérité**

### **1.2.1 La structure des recettes et dépenses**

En 2020, les recettes de fonctionnement du budget général des Taaf se sont établies à 30,0 M€, et les dépenses à 27,8 M€. Les recettes d'investissement ont été de 9,1 M€ pour 5,7 M€ de dépenses.

**Graphique n° 1 : Évolution des dépenses et recettes de fonctionnement 2015-2020 (en €)**



Source : Cour des comptes, d'après données DGFIP

#### 1.2.1.1 Des dépenses incomplètement retracées dans le budget

Les dépenses de fonctionnement du territoire se sont élevées en 2020 à 27,8 M€, dont seulement 19,1 M€ correspondent à des décaissements<sup>35</sup>. Ces dépenses réelles, qui étaient de 20,1 M€ en 2015, sont en diminution sur la période. L'augmentation des dépenses totales est le fait des dotations aux amortissements générées par la construction du navire *L'Astrolabe*.

Les charges à caractère général, d'un montant de 13,5 M€, en représentent la plus grande part, dont 8,1 M€ sont consacrées au fonctionnement du *Marion Dufresne II*. Les autres postes de dépenses importants sont liés aux combustibles (0,83 M€), à l'entretien des infrastructures (0,76 M€), à l'alimentation et à la vie courante des personnels des bases (0,76 M€).

Les intérêts de la dette représentent 1,03 M€, soit un taux d'intérêt apparent de 2,1 %, pour un capital restant dû au 1<sup>er</sup> janvier 2020 de 51,7 M€. Les deux principaux emprunts portés par les Taaf sont un emprunt de 10 M€ contracté en 2014 pour le financement des travaux de jouvence du *Marion Dufresne II* et un emprunt de 48 M€ conclu en 2015 pour la construction de *L'Astrolabe*. Le remboursement du capital de la dette s'est élevé en 2020 à 2,84 M€.

En dehors du financement des grosses opérations (construction de *L'Astrolabe* ou jouvence du *Marion Dufresne II*, de 2014 à 2017), les dépenses d'équipement des Taaf sont d'un montant modeste. Elles consistent en des opérations limitées de maintenance des installations ou d'acquisition de matériel pour des montants de 1,19 M€ en 2019 et 2,69 M€ en 2020.

Les dépenses de personnel s'élèvent à 3,34 M€ et sont en nette progression de 2019 à 2020 (+ 12,8 %), effet d'un renforcement des effectifs et des compétences au siège. La masse

<sup>35</sup> Cela exclut les amortissements, les provisions et les opérations d'ordre.

salariale du budget annexe augmente également, passant de 1,09 M€ à 1,54 M€ dans le cadre de la mise en œuvre du nouveau plan de gestion des réserves naturelles.

Cependant, les dépenses réalisées sur le budget du territoire ne recouvrent qu'une part minoritaire de la masse salariale totale des agents travaillant pour les Taaf puisqu'elles ne comprennent ni les agents civils mis à disposition par l'État, parmi lesquels figure la plus grande partie de l'encadrement, ni les agents mis à disposition par l'armée.

Les 27 agents rémunérés sur le programme 307 ont ainsi représenté en 2020 une masse salariale de 2,54 M€. Les Taaf ne disposent en revanche d'aucune évaluation du coût des 55 militaires mis à leur disposition<sup>36</sup>.

Il est souhaitable que le coût des personnels affectés dans les Taaf, même si le territoire ne supporte pas la dépense correspondante, soit mentionné dans une annexe au budget du territoire, afin de permettre une consolidation des dépenses de personnel en propre et du coût du personnel mis à disposition.<sup>37</sup>

**Recommandation n° 5. Retracer à compter de l'exercice 2023 dans des annexes au budget et au compte administratif l'intégralité des dépenses liées aux personnels, y compris militaires, agissant pour le territoire. [Taaf, CEMA]**

#### 1.2.1.2 Des recettes dynamisées par les produits de la pêche

##### 1.2.1.2.1 Les produits d'exploitation représentent les trois quarts des recettes

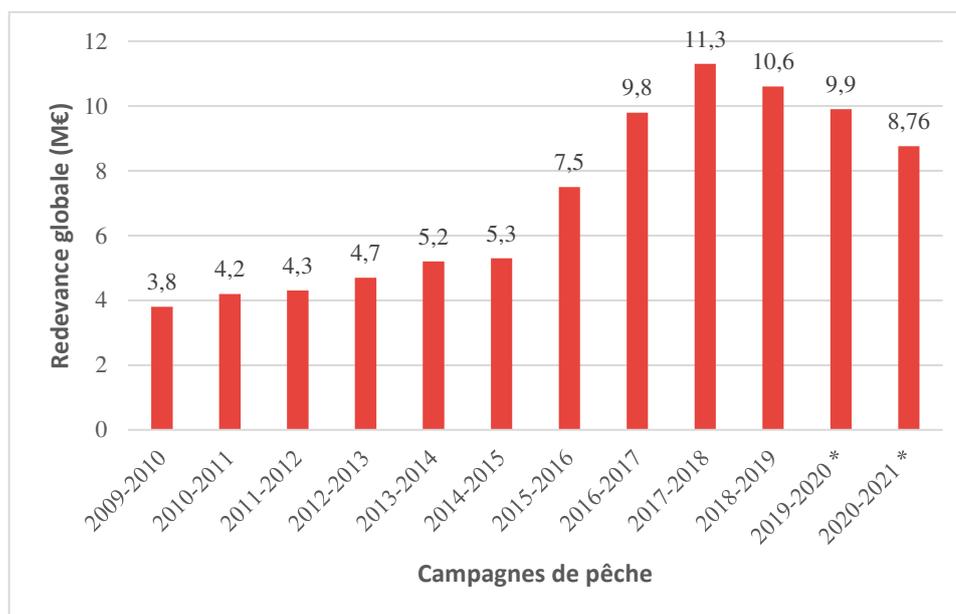
Les recettes de fonctionnement des Taaf, qui se sont élevées à 29,7 M€ en 2020, sont constituées à 75 % de produits d'exploitation, à 21,5% de ressources institutionnelles, et à 1,6 % de ressources fiscales. La principale recette d'exploitation provient des redevances perçues sur les pêcheries, 11 M€ en 2020 dont 10,7 M€ pour la seule pêche de la légine, dont le produit s'est accru de 55 % depuis 2015.

---

<sup>36</sup> Si on fait l'hypothèse d'un coût moyen de 55 000 € par personne, ce coût est d'environ 3 M€.

<sup>37</sup> Dans le cadre de la contradiction, l'administrateur supérieur des Taaf annonce que va être étudiée, « avec les ministères concernés la mise en place d'une présentation retraçant l'intégralité des contributions aux missions des Taaf en ressources humaines, valorisées financièrement, et en moyens de fonctionnement. »

**Graphique n° 2 : Évolution des redevances de la pêche de la légine perçues par les Taaf depuis 2009**



Source : Taaf

Cette redevance est d'un montant de 10 %, appliqué au prix de vente moyen observé sur les douze mois précédents. Son produit est donc sensible aux fluctuations du cours de la légine, qui est en recul après avoir connu un pic en 2018.

Les autres produits sont constitués des recettes perçues auprès de l'Ifremer et de l'Ipev pour l'affrètement ou le remboursement des navires (5,3 M€), les prestations de service exécutées pour les autres organismes, notamment scientifiques, les produits de l'activité philatélique (0,7 M€), la revente de produits pétroliers à Kerguelen (0,5 M€), et la facturation des croisières, qui n'a pas donné lieu à recettes en 2020 du fait de la crise sanitaire.

Les Taaf perçoivent annuellement une subvention du ministère des outre-mer sur le programme 123, dénommée subvention d'équilibre. Cette subvention, d'un montant de l'ordre de 4,5 M€ depuis 2015, a été portée à 5,3 M€ en 2020, bénéficiant d'un abondement de 1,2 M€ en fin d'année pour « accélérer les investissements ». Elles perçoivent également ponctuellement des participations de fonds européens ou d'autres organismes, liés à des programmes spécifiques.

#### 1.2.1.2.2 La philatélie des Taaf, une activité originale

L'activité philatélique des Taaf remonte à 1955, année de la création du territoire<sup>38</sup>. Les amateurs envoient sous enveloppe des lettres affranchies d'un timbre émis par les Taaf, afin

<sup>38</sup> L'acheminement de courrier, entre les Kerguelen et la métropole remonte toutefois à 1908, au moment de la concession de ce territoire aux Frères Bossière. Il s'agit alors de timbres de Madagascar oblitérés de la mention « Résident de France aux Kerguelen », le premier véritable timbre émis par les Taaf datant de 1955.

qu'elles leur soient retournées oblitérées depuis la Terre Adélie, les îles Australes ou les Éparses.

Le territoire est autorisé à émettre ses propres timbres-poste. La convention du 6 septembre 1995 relative à la fabrication et à la commercialisation des timbres signée avec *Phil@poste* en fixe les modalités. Les recettes philatéliques bien que non négligeables pour le territoire (plus de 700 000 € en 2020) sont toutefois en baisse depuis 2017.

**Tableau n° 3 : Évolution des recettes philatéliques de 2015 à 2020**

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<i>Cpte 7021</i>	741 833,21	1 000 428,04	1 018 854,51	975 413,52	787 898,61	719 347,24
<i>Evolution</i>		35%	2%	-4%	-19%	-9%

Source : SPL 2015 à 2019 et ANAFI pour 2020

### Le programme philatélique annuel des Taaf

La commission philatélique des Taaf<sup>39</sup> propose chaque année au préfet un choix de sujets de timbres et de blocs, d'artistes et de graveurs, les quantités de tirage pour les deux années à venir, ainsi que la présentation du programme philatélique et des timbres hors programme, pour l'année suivante. Une iconographie de chaque thème est envoyée aux différents artistes sélectionnés pour les inspirer.

Après la suppression du poste de responsable de la philatélie en 2021, la coordination de l'activité philatélique a été reprise par le cabinet du préfet, qui pilote les émissions annuelles en lien avec *Phil@poste* et la commission philatélique. 15 à 20 projets de timbres sont validés par l'administrateur supérieur. Les timbres au tirage moyen de 20 000 à 30 000 exemplaires sont disponibles à la vente pendant deux ans. Depuis plus de 65 ans, les Taaf ont émis près de 1 1000 timbres. Les timbres en stock<sup>40</sup> non vendus à l'échéance, sont renvoyés à *Phil@poste* pour y être détruits.

**Tableau n° 4 : Programmes annuels : tirage par timbre ou bloc-timbres (nombre d'exemplaires commercialisés entre 2015 et 2020)**

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<i>Tirage minimal</i>	50 000	45 000	37 500	35 000	20 000	25 000
<i>Tirage maximal</i>	60 000	50 000	46 000	45 000	35 000	35 000

Source : Taaf, cabinet du Préfet

### La gérance postale des Taaf

Une gérance postale est installée dans chaque district. Dans les districts austraux et en Terre Adélie, ce sont les responsables des télécommunications et de l'informatique qui exercent la fonction

<sup>39</sup> La commission philatélique est composée en 2019 et 2020 de 18 experts en philatélie, présidents ou membres d'associations philatéliques, historiens des Taaf, membres du conseil consultatif des Taaf, éditeur de catalogues de cotations, journalistes philatéliques et collectionneurs.

<sup>40</sup> Dans la gérance postale de chaque district, dans la boutique du *Marion Dufresne II*, dans la boutique du siège à Saint-Pierre, à la recette principale de Paris Louvre, au Carré d'Encre ainsi que dans tous les autres points de vente philatélique du Groupe la Poste.

de gérant postal (ou postier). À ce titre, ils sont amenés à traiter le flux de courrier privés des hivernants, de courrier administratif de la base et celui des philatélistes. Dans les îles Éparses, le gendarme qui participe à la surveillance du site avec les FAZSOI assure le service postal en tant que vaguemestre.

L'activité est particulièrement intense lors des rotations logistiques du *Marion Dufresne II*. En Terre Adélie, lors des rotations de l'*Astrolabe*, environ 100 kg de courrier correspondant à près de 5 000 plis doivent être traités pendant la durée de l'escale (de quelques heures à quelques jours).

À chaque mission scientifique, expédition polaire et rotation de personnels dans les Taaf, des tampons commémoratifs et souvenirs sont élaborés, évoquant des missions d'hivernants ou de « campagnards » d'été géologues, ornithologues, médecins, océanologues, mécaniciens, chefs météo, séismologues, etc.

#### 1.2.1.2.3 Des ressources fiscales aux fondements et à l'utilité discutables

Le territoire dispose de trois ressources fiscales propres. La principale est la contribution directe territoriale (CDT), prélevée à la source au taux de 9 % sur les salaires des agents en poste dans les Taaf, et imputée en déduction de leur impôt sur le revenu. Cette contribution rapporte aux Taaf environ 450 000 € par an. Il existe également une taxe de séjour et une taxe de mouillage, dont les produits sont demeurés jusqu'à présent anecdotiques mais qui pourraient devenir plus substantiels avec l'organisation depuis peu de croisières privées en zone antarctique, ou faisant escale dans les îles Éparses.

Ces taxes ont été instituées par des arrêtés de l'administrateur supérieur pris en 2001. Cette compétence a été posée par le décret du 11 septembre 2008, dont l'article 20 dispose que « *l'administrateur supérieur établit, par arrêté, le mode d'assiette, la quotité et les règles de perception des droits, impôts, taxes et contributions de toute nature, autres que les droits de douane perçus au profit du budget local du territoire* ».

Pour autant, le fondement de la compétence de l'administrateur supérieur en matière fiscale est fragile. La loi du 6 août 1955 ne comprend aucune disposition en matière fiscale et n'institue donc aucune compétence susceptible d'être précisée par la voie réglementaire, étant précisé que de surcroît, en vertu du principe de spécialisation législative, le code général des impôts ne s'applique pas dans les Taaf. Or, un simple décret (qui en l'espèce n'a pas été pris après avis du Conseil d'État) ne peut a priori pas conférer à l'administrateur une compétence qui relève du domaine de la loi en vertu de l'article 34 de la Constitution, a fortiori pour créer un impôt *sui generis* et non pas seulement pour en établir les modalités de gestion.

D'un point de vue financier, les produits fiscaux des Taaf représentent une très faible part de leurs recettes (469 000 € en 2020 soit 1,6 % des produits de gestion). La contribution territoriale payée par les redevables s'impute sur leur impôt sur le revenu, et vient donc diminuer d'autant les recettes de l'État, ce qui rend le produit net de cet impôt pour les finances publiques à peu près nul ; il n'a donc pas d'utilité et pourrait être supprimé, quitte à ce que cette perte de recettes soit compensée par le budget de l'État. Dans leur réponse aux observations provisoires, l'administrateur supérieur des Taaf et la DGOM souscrivent à cette proposition.

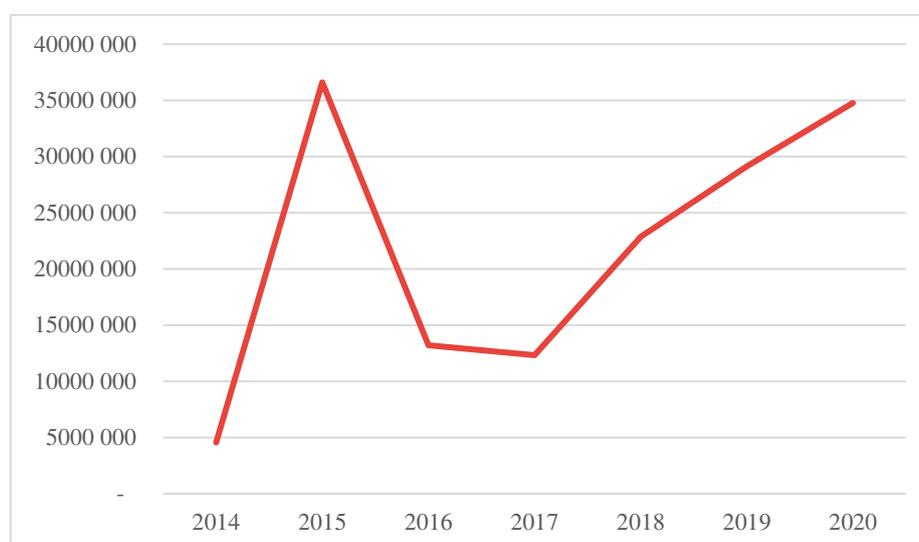
**Recommandation n° 6. Supprimer la contribution territoriale unique. [Taaf, DGOM, DGFIP]**

## 1.2.2 Une situation financière confortable

### 1.2.2.1 La constitution d'un quasi-fonds de roulement important

Sous l'effet de l'évolution de ses recettes et de la diminution des dépenses réelles de fonctionnement, la capacité brute d'autofinancement (ou épargne brute) des Taaf s'est considérablement améliorée pendant la période, passant de 2,7 M€ par an en 2015 à 10,9 M€ en 2020, soit un taux d'épargne de 37%.

**Graphique n° 3 : Évolution du fonds de roulement des Taaf 2014-2020 (en euros)**



Source : Cour des comptes d'après données DGFIP-ANAFI

En moyenne sur la période, ce quasi-fonds de roulement s'est accru de 5 M€ chaque année<sup>41</sup>, pour atteindre, au 31 décembre 2020, 35 M€, représentant presque deux ans (706 jours) de dépenses courantes.

Au regard de cette situation, l'administrateur supérieur fait observer que le territoire supporte encore une partie des emprunts souscrits pour la jouvence du Marion Dufresne II et la construction de l'Astrolabe. S'il est exact que le territoire doit dégager une épargne brute pour rembourser sa dette en capital, son endettement au 31 décembre 2020 atteignait de 48,9 M€<sup>42</sup>, soit une capacité de désendettement<sup>43</sup> de 4,5 années (1,6 an en tenant compte du fonds de roulement), signe d'une solvabilité très satisfaisante.

---

<sup>41</sup> Le pic observé en 2015 est causé par l'emprunt passé pour la construction de l'*Astrolabe*, qui avait été encaissé avant que les plus importants paiements au chantier soient effectués.

<sup>42</sup> Le taux d'intérêt moyen des emprunts, en majorité souscrits auprès de l'Agence française de développement (AFD), est de 2,1 %, conforme aux conditions rencontrées pour les emprunts des collectivités.

<sup>43</sup> La capacité de désendettement, exprimée en année, s'obtient en rapportant la dette à l'épargne brute. Elle constitue l'indicateur le plus synthétique de la solvabilité d'une collectivité.

Ces données confirment que les ressources du territoire sont durablement en excédent par rapport à ses besoins, même s'il est soumis à certains risques : plus du tiers de ses revenus provient des recettes de la pêche de la légine, dont le cours peut connaître des fluctuations importantes.

### 1.2.2.2 Un budget en sous-exécution chronique

Alors que s'accumulent des fonds dont l'usage par le territoire n'est pas encore arbitré ni inscrit dans une stratégie pluriannuelle, l'administration des Taaf a fait le choix d'une construction budgétaire à la limite de la sincérité plutôt que d'afficher clairement cette situation. Cela l'a conduit à surestimer artificiellement les dépenses et à sous-estimer les recettes, ce que mettent en évidence les très faibles taux de réalisation budgétaires observés. À titre d'exemple, le total des crédits ouverts en dépenses s'est élevé en 2020 à 54,6 M€, et n'a été exécuté qu'à hauteur de 33,5 M€. Inversement, les recettes de fonctionnement de l'exercice ont été fortement sous-estimées : hors résultat reporté, elles se sont élevées à 30 M€ en 2020, alors que seuls 21,9 M€ avaient été prévus au budget.

**Tableau n° 5 : Taux d'exécution du budget des Taaf**

Année	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Dépenses de fonctionnement	78 %	73 %	68 %	57 %	54 %	65 %
Dépenses d'investissement	29 %	73 %	90 %	38 %	27 %	47 %
Total	47 %	73 %	82 %	54 %	47 %	61 %

Source : comptes administratifs des Taaf

La sous-estimation des recettes et la surestimation des dépenses affaiblit la portée du budget, qui ne peut plus constituer un outil de gestion crédible. Plusieurs expédients ont été utilisés ponctuellement pour atténuer l'écart entre les recettes et les dépenses :

- une provision de 3 M€ pour risques et charges a été constituée en 2020. Mais cette provision semi-budgétaire est incorrecte<sup>44</sup>, et ne répond pas aux critères qui en déterminent la régularité. Elle a eu pour effet de réduire le fond de roulement apparent de 34,8 M€ à 31,8 M€ ;

---

<sup>44</sup> Les provisions pour charge à répartir ne peuvent être constituées que pour faire face à une dépense identifiée, et non, comme c'est le cas ici, « en prévision d'investissements lourds sur nos bases » indéfinis

- le budget supplémentaire a été voté en suréquilibre de 4,7 M€ en 2020<sup>45</sup>, ce qui est permis par l'instruction M14<sup>46</sup> ;

- le remboursement anticipé d'une partie des emprunts est envisagé, à condition que le coût économique n'en soit pas excessif<sup>47</sup>. Cela permettrait de réduire le fonds de roulement, mais celui-ci se reconstituerait par la suite si le rythme des dépenses et recettes des Taaf n'était pas modifié.

Quoi qu'il en soit, il est urgent que le budget obéisse à une évaluation sincère et réaliste des recettes et des dépenses, et que l'épargne brute qui en découlera éventuellement constitue une ressource d'investissement dont l'utilité à terme n'est pas douteuse, à charge aux Taaf et aux administrations centrales concernées de bâtir une stratégie pluriannuelle qui fait actuellement défaut.

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

### 1.2.2.3 La nécessité d'une stratégie financière pluriannuelle

La construction d'une trajectoire financière de moyen terme est aujourd'hui nécessaire.

En effet, si les dépenses d'investissement des Taaf sont comprises entre 1 et 3 M€ en régime de croisière, soit un montant modeste au regard de l'épargne du territoire, celui-ci doit faire face périodiquement à des dépenses importantes liées au cycle de vie de ses navires. Cela a été le cas lors des travaux de jeunesse du *Marion Dufresne II*, en 2014-2015, dont la part revenant aux Taaf a été financée par un emprunt de 10 M€, et pour la construction de *L'Astrolabe* de 2015 à 2017, pour 48 M€. La prochaine dépense de cette nature pourrait être le renouvellement du *Marion Dufresne II*, dont la fin de vie est prévue à l'horizon 2032, pour un montant de l'ordre de 100 M€. La stratégie polaire française mentionne cette perspective, en la soumettant à juste titre à une évaluation préalable des besoins en matière de flotte.

Par ailleurs, la base Dumont d'Urville nécessite des travaux estimés à 70 à 90 M€, auxquels la stratégie polaire ajoute des investissements à programmer sur la base Concordia, exploitée avec l'Italie. Dans le cadre d'une clarification de la gouvernance sur les activités en Terre Adélie, la participation des Taaf à son financement pourrait constituer une utilisation des excédents du territoire relevant de ses compétences.

Les Taaf ont engagé en 2021 l'élaboration d'un programme pluriannuel d'investissement (PPI) et d'un plan pluriannuel de fonctionnement (PPF), non achevés à ce jour. L'aboutissement de cette démarche constitue un élément essentiel d'une stratégie

---

<sup>45</sup> Pour un total de recettes de 59,2 M€ et de dépenses de 54,5 M€.

<sup>46</sup> En référence aux articles L. 1612-6 et L. 1612-7 du CGCT. Si le CGCT ne s'applique pas aux Taaf, leur gestion s'y reporte en l'absence de norme *ad hoc*.

<sup>47</sup> Le contrat d'emprunt pour la construction de *L'Astrolabe* prévoit une indemnité actuarielle de remboursement anticipé. Sauf remontée des taux d'intérêt, le remboursement anticipé serait d'un coût élevé pour les Taaf.

financière durable orientée sur les besoins, et de nature à prévenir les conflits de financement qui ont pu être observés entre parties prenantes par le passé.

**Recommandation n° 8. : Sur la base d'une programmation pluriannuelle des investissements, définir une stratégie budgétaire et financière au regard de laquelle seront construits les prochains budgets. [DGOM ; Taaf]**

### CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

---

*Les Taaf bénéficient depuis 1955 d'un statut très spécifique que justifient une absence de population permanente et des contraintes géographiques exceptionnelles. Déjà soulevées dans les précédents rapports de la Cour, les ambiguïtés juridiques du statut des Taaf, qu'a laissé subsister la réforme de 2007, compliquent la tâche de l'administration supérieure et placent plusieurs dimensions de sa gestion dans une insécurité juridique.*

*Le chantier d'une adaptation de ce statut ne peut plus guère attendre. Une fois écartés les scénarios extrêmes qui feraient basculer les Taaf dans le droit commun ou qui les assimileraient à un département d'outre-mer, il est possible de conserver le cadre général de la loi de 1955 et le principe de spécialité législative à condition que soient appliquées les principaux textes relevant de la gestion publique, que soient identifiés les domaines dans lesquels la loi doit être adaptée et surtout que soient précisées quelles compétences relèvent du territoire, distinctement de l'État.*

*Par ailleurs, l'augmentation importante ces dernières années des produits des redevances sur la pêche permet aux Taaf de présenter une situation financière confortable. Le territoire doit veiller à la sincérité des budgets présentés, et doit justifier l'emploi des excédents accumulés dans le cadre d'une stratégie financière pluriannuelle assise sur une programmation des investissements.*

## 2 L'ADMINISTRATION DES TERRITOIRES

### 2.1 Les îles Australes : un savoir-faire éprouvé au service de la recherche scientifique et de la préservation de la biodiversité

Depuis 1955, les Taaf ont acquis une grande expérience, transmise d'équipe en équipe, du maintien sur ces territoires isolés de bases permanentes. Elles y assurent la protection de l'environnement et la gestion des réserves naturelles, la logistique d'une activité scientifique soutenue et la gestion de la pêche. L'ensemble des approvisionnements et des déplacements de personnes y est effectué par le *Marion Dufresne II*, qui assure chaque année quatre rotations avec les îles Australes.

#### 2.1.1 Le *Marion Dufresne II*, navire polyvalent de recherche scientifique et de ravitaillement des îles Australes

Le *Marion Dufresne II*, navire ravitailleur des Taaf et navire océanographique, est un bâtiment de 120 mètres, doté de capacités logistiques et scientifiques : il peut transporter 4 600 m<sup>3</sup> de fret et embarquer jusqu'à 114 passagers ; il peut transporter du gasoil et le livrer à l'aide d'une manche ; il dispose d'une plateforme et d'un hangar pour hélicoptère. Dans le domaine scientifique, il dispose de 650 m<sup>2</sup> de laboratoires, d'un système de treuillage pour la manipulation de matériel lourd, d'un sondeur multifaisceaux et d'un carottier géant. Mis en service en 1995, il a subi en 2015 des travaux importants, désignés comme « travaux de jouvence », destinés à prolonger son exploitation jusqu'en 2032.

Pour le compte des Taaf, il assure quatre rotations par an entre La Réunion, les îles Kerguelen, Crozet et Saint-Paul et Amsterdam, et dessert épisodiquement les îles Éparses. Le reste de l'année, soit 217 jours par an, il est sous-affrété à l'Ifremer, gestionnaire de la flotte océanographique française pour des missions scientifiques<sup>48</sup>.

En outre, il embarque (hors période de crise sanitaire) un nombre limité de touristes ou d'invités lors de ses rotations. Les tarifs, fixés par un arrêté de l'administrateur supérieur, sont actuellement de 8 789 € par personne en cabine double et 17 579 € en cabine individuelle.

Le *Marion Dufresne II* représente la plus importante dépense des Taaf, mais plus de la moitié (58 % en 2020) est couverte par des recettes, dont la plus grande part, entre 3,5 M€ et 4 M€, provient de la participation de l'Ifremer au contrat d'affrètement. Les autres recettes sont :

- les loyers de 780 000 € versés par l'armateur au titre de la location (affrètement coque nue du navire) ;

---

<sup>48</sup> L'Ifremer a succédé à l'Ipev en 2017 pour l'organisation de l'activité scientifique du navire, dans le cadre de l'unification de la très grande infrastructure de recherche (TGIR) flotte océanographique française (FOF)

- les recettes touristiques, qui ont représenté plus de 400 000 € en 2018, mais qui n'ont plus cours depuis la crise sanitaire ;
- plus marginalement, les recettes de la coopérative du bord et des recettes philatéliques.

**Tableau n° 6 : Taux de couverture des dépenses (en €)**

Année	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Coût MD	695 404	8 462 208	8 377 152	7 981 008	8 883 705	8 128 051
Recettes MD	3 718 744	5 424 251	4 699 632	4 817 487	6 125 011	4 726 725
Solde	2 976 660	3 037 957	3 677 519	3 163 521	2 758 694	3 401 327
Taux de couverture	56%	64%	56%	60%	69%	58%

Source : Taaf

#### 2.1.1.1 Un contrat d'affrètement d'une durée trop longue et aux prix insuffisamment déterminés

Le *Marion Dufresne II* appartient depuis sa construction à un groupement d'intérêt économique, le GIE MD II, dont les Taaf détiennent 99,97 % des parts et dont l'armateur, *Louis Dreyfus Austral Seas* (LDA), possède les 0,03 % restants<sup>49</sup>.

Les relations contractuelles liant le GIE, les Taaf et LDA sont constituées d'un contrat-cadre tripartite (Taaf, GIE MD II et LDA) décrivant l'équilibre général du marché, du contrat d'affrètement coque nue entre le GIE et LDA, et du contrat d'affrètement à temps entre LDA et les Taaf.

Le contrat d'affrètement coque nue prévoit la mise à disposition du navire à LDA, contre le paiement annuel d'un loyer de 780 736 €<sup>50</sup> au GIE. Par le contrat d'affrètement à temps, l'armateur met le navire à disposition des Taaf et assume l'ensemble de la responsabilité de son fonctionnement.

Le navire est ensuite sous-affrété à l'Ifremer par une convention-cadre et une convention d'exploitation, conclues entre les Taaf et l'Ifremer pour trois ans à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2018, prolongées de six mois par avenant. Une nouvelle convention a été passée en 2021.

Le prix de la prestation délivrée par l'armateur se décompose comme suit :

---

<sup>49</sup> LDA a succédé en 2018 à CMA-CGM, précédent armateur du navire.

<sup>50</sup> Ce montant est refacturé aux Taaf. Le contrat initial prévoyait le versement du loyer au GIE MDII, lequel le reversait aux Taaf, qui à leur tour le payaient à l'armateur. Un avenant a simplifié le circuit, et le montant du loyer est directement dû aux Taaf, neutralisant ainsi le versement des loyers. Si cette solution présente des avantages pratiques, elle pose des questions de principe : le paiement des loyers n'est plus versé au propriétaire du navire, et la compensation d'une recette par une dépense est contraire au principe d'universalité des finances publiques.

**Tableau n° 7 : Décomposition du prix de la prestation LDA (en €)**

Élément	2020
<b>Location Coque</b>	<b>780 636</b>
Conduite	3 312 427
Gestion navire	257 878
Gestion GIE	30 561
Marge	315 771
<b>Exploitation</b>	<b>3 916 636</b>
<b>Assurance</b>	<b>542 203</b>
Maintenance bord	326 337
Drydock	
Programmée	326 337
Curative	634 000
Certification	116 834
Consommables	199 990
Huiles et lubrifiants	150 310
<b>Maintenance</b>	<b>1 427 471</b>
<b>Total</b>	<b>6 666 945</b>

Source : Louis Dreyfus Armement

L'évolution des prix de certains postes est fixée par une formule d'actualisation prévue au contrat, tandis que d'autres, notamment les dépenses de maintenance, peuvent varier fortement d'une année à l'autre. Ainsi, les montants facturés entre 2018 et 2020 ont été les suivants :

**Tableau n° 8 : Dépenses facturées par LDA au titre de l'affrètement du *Marion Dufresne II* (en €)**

	2018	2019	2020
Loyers	5 981 576	7 510 893	6 507 790
Fret	1 632 991	1 339 372	1 573 039
<b>Total</b>	<b>7 909 036</b>	<b>8 850 265</b>	<b>8 080 829</b>

Source : Taaf

Les dépenses de fret, qui comprennent les combustibles, les frais de port, et diverses taxes, sont refacturées à l'affrètement<sup>51</sup>.

Cet ensemble contractuel s'analyse comme un marché de prestations de services, d'un montant total de 6 à 8 M€ par an selon que l'on y inclut ou non les dépenses de fret, soit entre 90 M€ et 120 M€ sur sa durée totale. Il a fait l'objet d'une mise en concurrence, selon la procédure concurrentielle avec négociation<sup>52</sup>. Quatre candidats ont été admis à présenter une offre, puis deux ont été retenus pour la phase de négociations.

La manière dont ce marché est conçu soulève plusieurs difficultés :

- d'une part, la durée de 15 ans, prévue en fonction de la date prévue de retrait du service du navire, excède de beaucoup la durée habituellement recommandée pour une prestation de service (à l'inverse d'une concession de service ou de travaux). Elle ne permet ni à la concurrence de s'exercer régulièrement, ni l'adaptation du contrat aux évolutions des conditions économiques ;

- d'autre part, les prix des opérations de maintenance n'ont pas été fixés de manière préalable au marché. Le montant de la maintenance programmée et de la maintenance curative fait l'objet chaque année d'un budget prévisionnel sur proposition de l'armateur, chargé le cas échéant de présenter plusieurs devis. C'est ce qui est prévu également dans le cas des arrêts techniques, dont le montant n'est pas plafonné par le marché, et qui peuvent représenter des travaux d'un montant de plusieurs millions d'euros, comme il est prévu en 2022 avec un arrêté technique programmé à hauteur de 5 M€. Le contrat prévoit que l'armateur consulte les entreprises, pilote les travaux, puis facture les prestations dans le cadre du marché d'affrètement. Cette manière de procéder est irrégulière s'agissant de prestations dont ni l'objet ni le prix n'étaient définis au moment de la signature du marché, et qui rendraient nécessaire un nouvel appel d'offres. C'est ainsi une part importante des prestations facturées par LDA (de 1 M€ à 5 M€ par an), qui a échappé à la mise en concurrence initiale, puisque leur prix n'a pas été fixé préalablement mais ont été intégrés, comme l'a fait observer l'administrateur supérieur en réponse à la Cour, sous forme de budgets d'exploitation prévisionnels attachés au marché après sa signature<sup>53</sup>. L'armateur se trouve dans la position de prescripteur et de fournisseur, alors que les Taaf ne se sont pas dotés de compétences techniques dans le domaine naval<sup>54</sup> pour leur permettre de contre-expertiser les propositions de l'armateur :

- la même remarque s'applique au carburant, qui est acheté par l'armateur et refacturé aux Taaf, sans que le prix ou les principes en aient été fixés préalablement<sup>55</sup>. De plus, la refacturation directe des dépenses de fret qui le concernent à l'Ifremer fait que les Taaf n'ont pas connaissance de la totalité du coût d'exploitation du navire ;

---

<sup>51</sup> Ou directement au sous affrètement Ifremer, pour le temps d'utilisation qui le concerne.

<sup>52</sup> Procédure prévue par l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015, puis remplacée par la procédure avec négociation en 2018.

<sup>53</sup> Des solutions contractuelles éprouvées telles qu'un bordereau de prix unitaires, la forfaitisation d'une partie des prestations, ou des accords-cadres, permettent de fixer un prix au préalable, et de faire face aux besoins survenant en cours de contrat.

<sup>54</sup> Le recrutement d'un technicien, prévu en 2022, n'a pas abouti faute de candidats qualifiés.

<sup>55</sup> Les prix des marchés d'achat de carburant sont habituellement fixés en référence aux barèmes des fournisseurs ou aux indices économiques, ce qui n'est pas le cas ici.

- enfin, le contrat n'est pas rédigé selon les standards des marchés publics. Il ne fait pas référence au cahier des clauses administratives générales (CCAG), ne contient pas les clauses exorbitantes caractéristiques des contrats administratifs, et prévoit que les litiges seront soumis au tribunal de commerce de Paris et non aux juridictions administratives.

En réponse aux observations provisoires de la Cour, l'administrateur supérieur des Taaf a indiqué qu'en l'état actuel du contrat, une résiliation anticipée en vue d'une nouvelle consultation et d'un nouveau contrat se heurterait à des obstacles juridiques. Aussi importe-t-il, sans nécessairement remettre en cause le contrat initial, que les propositions de l'armateur en matière de maintenance soient expertisées avec soin par les Taaf et fassent l'objet d'une mise en concurrence.

#### 2.1.1.2 Les travaux de jouvence réalisés en 2015 ont échappé aux règles de la comptabilité et de la commande publique

À partir de 2010, plusieurs audits techniques ont été conduits sur le *Marion Dufresne II* sous la responsabilité de l'ancien armateur du navire, dans l'optique de prolonger la durée d'exploitation du navire qui avait alors dépassé sa 25<sup>ème</sup> année. Ces audits ont abouti à un programme de travaux de 23 M€, dont 10 M€ financés par un emprunt souscrit par les Taaf, puis versé au GIE MD II, maître d'ouvrage, et 13 M€ par une subvention reçue par l'Ipev au titre du programme des investissements d'avenir<sup>56</sup>.

Le GIE a confié l'ancien armateur (titulaire du contrat d'armement de 2012 à 2017), par une convention de mandat signée le 26 septembre 2013, la conduite de l'ensemble du chantier, pour une rémunération de 600 000 €. Une deuxième convention de mandat a été signée avec l'ancien armateur (convention tripartite GIE MD II – Ipev - armateur) pour 200 000 €, pour la partie appareils scientifiques, qui conférait en outre à l'Ipev un rôle d'assistant à maîtrise d'ouvrage.

L'armateur a consulté 12 chantiers navals, parmi lesquels cinq ont répondu. Le chantier Damen, situé à Dunkerque, a été retenu pour accueillir les travaux, pour un montant de 3 831 712 €. Pour le reste des dépenses liées à cette opération de jouvence, soit près de 20 M€, aucun élément n'attestant d'une mise en concurrence des prestations correspondantes ont été facturées par diverses sociétés, incluant des filiales de l'armateur.

La première difficulté que pose ce montage réside dans le fait que l'exercice de la maîtrise d'ouvrage par le GIE MD II, organisme de droit privé, a conduit à affranchir des règles de la commande et de la dépense publiques une opération d'un montant de 23 M€, intégralement financée sur fonds publics, et dont la destination relève d'un service public. Détenu à 99,97 % par les Taaf, le GIE constitue vis-à-vis du navire un organisme transparent. Le financement de 10 M€ que les Taaf lui ont attribué relèvent de la « subvention à soi-même ». En tout état de cause, en dépit du statut de droit privé du GIE, l'origine publique du financement comme la destination des travaux en faisaient une opération publique.

---

<sup>56</sup> Ce financement avait été critiqué par la Cour dans son rapport public thématique de 2015 sur le programme d'investissements d'avenir, en ce que cette opération aurait dû bénéficier de crédits budgétaires ordinaires.

La seconde difficulté tient au rôle prépondérant qu'a eu l'armateur dans la conduite des opérations : armateur du navire, ayant piloté le diagnostic et la définition des travaux, maître d'ouvrage de par son mandat d'administrateur unique du GIE MD II, maître d'ouvrage délégué de par les conventions de mandat qui lui ont été confiées, fournisseur pour certaines prestations, il a cumulé toutes les fonctions dans l'opérations. Si l'Ipev a pu exercer un suivi des travaux du fait de sa fonction « d'assistant à maîtrise d'ouvrage », le pilotage par les Taaf n'a été que lointain.

Troisième difficulté, l'opération n'a présenté aucune des garanties pour lesquelles sont conçues les règles de la commande publique<sup>57</sup>. Les conventions de mandat à l'armateur n'ont pas donné lieu à mise en concurrence. Celui-ci a consulté des chantiers navals, mais sans publicité, et pour un montant ne représentant que 17% du coût de l'opération. Il a librement passé commande aux autres prestataires pour un montant de 20 M€. La procédure retenue n'a respecté ni le principe de libre accès, ni le principe de transparence en matière de commande publique.

Il doit de plus être relevé que, comme l'administrateur supérieur le souligne, ces travaux sont loin d'avoir répondu à tous les besoins de rénovation du *Marion Dufresne II*, et que 11 M€ de nouveaux travaux doivent encore être réalisés pour assurer son fonctionnement dans des conditions satisfaisantes jusqu'à son retrait du service, prévu en 2032.

#### 2.1.1.3 Le GIE MD II, une structure superflue

Selon les responsables des Taaf, le GIE a été créé à l'origine dans le but de faciliter la prise d'hypothèque sur le navire, condition pour obtenir d'une banque le prêt nécessaire au financement de sa construction. Son rôle se borne aujourd'hui à porter la propriété du *Marion Dufresne II*, et à le louer à l'armateur dans le cadre du contrat d'affrètement coque nue. Il reste cependant maître d'ouvrage en titre pour les travaux à effectuer sur le navire, comme cela a été le cas lors des travaux de jouvence en 2015.

Les statuts du GIE prévoient un administrateur unique, en la personne de l'armateur, qui perçoit pour cela une rémunération annuelle de 30 000 €<sup>58</sup>. Le président-directeur général de l'Ifremer fait de plus remarquer que le montage actuel ne l'associe pas aux décisions concernant le navire, alors que l'institut en assume près des deux tiers des dépenses.

Le montage en GIE et la gestion du *Marion Dufresne II* avaient été critiqués par la Cour dans ses rapports précédents, en raison notamment de sa complexité, génératrice d'inefficience et d'insécurité juridique. Aussi la juridiction avait-elle recommandé la clarification du montage et la mise en concurrence des armateurs. Aucune amélioration n'a pourtant été apportée à cette configuration.

---

<sup>57</sup> Les Taaf n'étaient pas soumis au code des marchés publics au moment des travaux. Ils se devaient cependant de respecter les principes de la commande publique, qui ont valeur constitutionnelle.

<sup>58</sup> Cette rémunération était de 45 000 € dans le contrat initial, et a été ramenée à 30 000 € par avenant en avril 2019. Ce montant reste élevé pour l'administration d'une structure n'ayant aucune activité.

La structure du GIE MD II, qui ne porte ni dépense ni recette depuis l'opération de jouvence, ne présente aucune utilité démontrée. Au contraire, elle complexifie le dispositif contractuel entre les Taaf, l'Ifremer et l'armateur, et affaiblit le montage juridique<sup>59</sup>. Ces inconvénients se sont révélés de manière manifeste à l'occasion des travaux de jouvence.

Aussi doit-il être relevé comme un progrès que dans sa réponse aux observations de la Cour, l'administrateur supérieur ait indiqué que « *les Taaf vont étudier les modalités de dissolution du GIE MDII, en concertation avec l'armateur LDAS en sa qualité d'administrateur unique* ».

**Recommandation n° 9. : Dissoudre le GIE MDII [Taaf]**

**Recommandation n° 10. : Préciser la nature et le coût des opérations de maintenance du *Marion Dufresne II*, et soumettre les travaux réalisés lors des arrêts techniques à une mise en concurrence. [Taaf]**

## **2.1.2 La pêche dans les îles australes, entre préservation de la biodiversité et enjeux économiques**

### **2.1.2.1 La pêche de la légine : une pêche encadrée, durable et exemplaire**

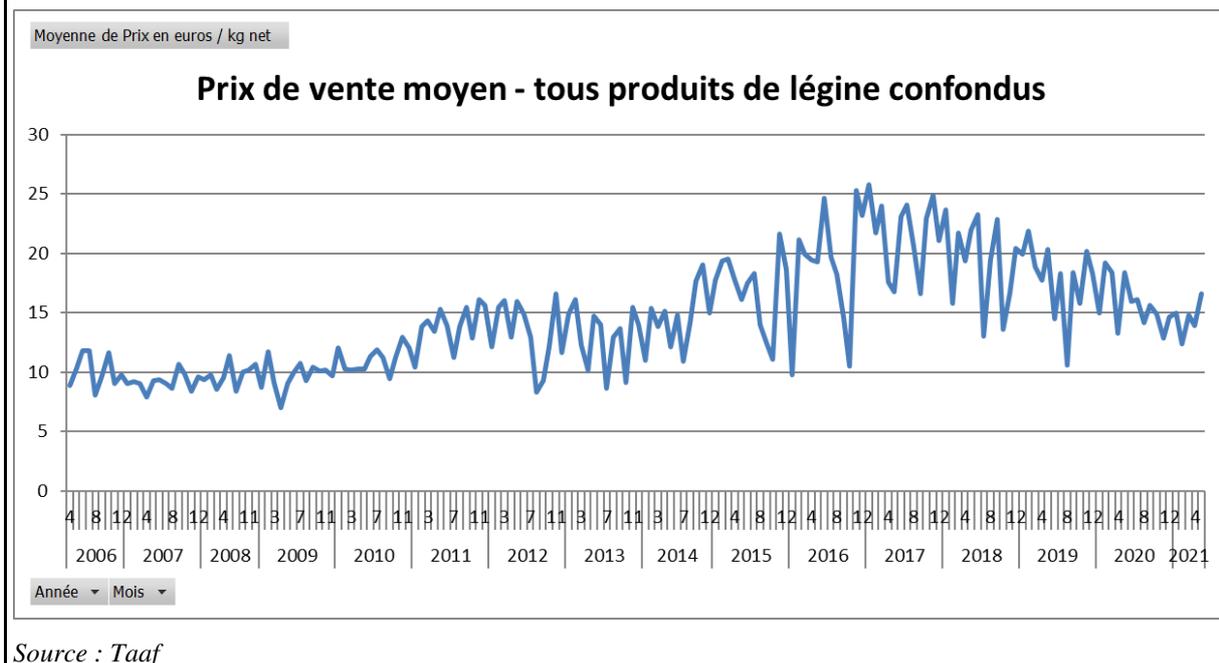
Depuis la création des zones économiques exclusives (ZEE) autour des îles Kerguelen et Crozet en 1978, les Taaf sont chargées de l'exploration et de l'exploitation des ressources naturelles : le colin de Kerguelen, le colin austral et le poisson des glaces dans les années 70. À partir de la fin des années 90, la pêche s'est concentrée sur la légine australe, avec la mise en place de mesures de gestion dès le début de son exploitation. Il s'agit aujourd'hui de la seule pêche en activité régulière dans les ZEE de Kerguelen et Crozet.

#### **Les enjeux économiques de la pêche de la légine australe**

La légine australe est une espèce démersale et longévive, certains individus pouvant vivre jusqu'à trente-cinq ans. Du fait de sa maturité sexuelle tardive (six à sept ans pour les mâles et neuf à dix ans pour les femelles en moyenne), la légine australe est une ressource vulnérable à la surpêche. De plus, les individus débutent leur vie dans les zones peu profondes et rejoignent ensuite, au stade adulte, les grandes profondeurs. La connaissance du cycle biologique de cette espèce permet d'élaborer des mesures de gestion permettant la durabilité de la pêche. L'intérêt croissant pour la légine australe en a fait l'une des espèces de poissons les plus chères au monde. Cependant, après un pic de marché en 2016-2017 (jusqu'à 22 € par kg de poids vif), une chute des cours a été observée. Cette baisse s'est encore accélérée en 2020 avec la pandémie et la fermeture des principaux marchés (Chine et États-Unis en particulier, qui correspondent à plus de 85 % des exportations). Après un minimum atteint au premier trimestre 2021, la situation semble s'être stabilisée.

<sup>59</sup> En particulier, les responsabilités respectives des Taaf et du GIE ne sont pas toujours bien distinguées,

**Graphique n° 4 : Évolution des prix de vente des produits issus de la légine**



#### 2.1.2.1.1 La gestion et le suivi de la ressource

Les Taaf échappent aux règles de l'Union européenne. Elles sont toutefois soumises aux stipulations de la Convention sur la conservation de la faune et de la flore marines de l'Antarctique (CCAMLR), qui fixe des règles protectrices. La CCAMLR édicte notamment des prérequis concernant les navires susceptibles de bénéficier de licences ou d'autorisations de pêche dans l'océan Indien et dans l'Antarctique et impose des mesures de traçabilité des exportations de légine.

Depuis la fin des années 70, le Muséum national d'Histoire naturelle (MNHN) assure le suivi scientifique des ressources halieutiques australes. Il est consulté sur la fixation des totaux admissibles de captures (TAC), ainsi que pour la mise en œuvre de protocoles de pêches expérimentaux.

Parallèlement aux évaluations de la biomasse de légine, des travaux sont conduits, depuis la mise en œuvre en 2008 du plan d'actions visant à limiter la mortalité aviaire, afin de suivre et analyser les captures accidentelles d'oiseaux marins. Les Taaf assurent ce travail par le biais des contrôleurs de pêche embarqués sur les navires et avec l'appui de partenaires scientifiques.

Aussi, le centre d'études biologiques de Chizé et le CNRS coordonnent un programme de recherche sur la déprédation par les orques et les cachalots dans les ZEE australes françaises. Ce programme, réunissant plusieurs laboratoires et financé par l'ANR, vise à améliorer les connaissances sur le phénomène de déprédation et à tester des dispositifs et techniques d'évitement, afin de définir des stratégies de lutte.

Enfin, les produits tirés de la pêche de la légine par le syndicat des armements réunionnais des palangriers congélateurs (syndicat professionnel rassemblant les armateurs

historiques dans les australes) ont reçu une nouvelle certification du « *Marine Stewardship Council* »<sup>60</sup> en décembre 2018.

#### 2.1.2.1.2 La formalisation de plans de gestion pour encadrer la pêche

La pêche de la légine nécessite des navires adaptés aux conditions météorologiques extrêmes rencontrées dans les australes. Si l'essor de cette pêche remonte aux années 90, le nombre de navires est resté relativement limité, compte tenu du savoir-faire nécessaire et de l'ampleur des investissements liés aux équipements spécifiques à ce type de pêche.

En 2015, et pour une durée de trois ans, un premier plan de gestion de la pêche a été publié par les Taaf. Il visait notamment à concilier l'exploitation optimale et la préservation à long terme de la ressource et de son écosystème.

En réponse à un rapport du contrôle général économique et financier (CGefi) de 2019<sup>61</sup> qui avait préconisé d'offrir « *aux armateurs un cadre simplifié et clarifié qui rende la répartition des quotas plus transparente et moins contestable* », un second plan de gestion 2019-2025 a été adopté par les Taaf le 2 juillet 2019. Il a pour objectifs affichés de maintenir un niveau de protection de la ressource, d'améliorer les retombées économiques en particulier dans l'océan Indien et en termes d'emploi, en mettant en place une procédure de sélection des entreprises et des navires autorisés à pêcher.

Le dispositif d'ensemble repose sur des périodicités distinctes : si la sélection des armements autorisés à pêcher sur fait sur la durée du plan, soit six ans, l'établissement des TAC est triennal, et l'attribution des quotas annuelle.

---

<sup>60</sup> Certification des pêcheries de la légine, non obligatoire, mais qui facilite l'accès aux principaux marchés de la légine. Elle garantit la durabilité de la pêcherie sur le plan environnemental et soumet ses acteurs à un audit de surveillance annuel.

<sup>61</sup> CGefi, *Rapport sur la gestion de la pêche de légine dans les Terres australes et antarctiques françaises*, janvier 2019.

**Tableau n° 9 : Répartition des quotas de pêche par armement**

Armement	Navire	ZEE	Quota total Campagne AVANT TRANSFERTS (kg)					2019 - 2020	2020 - 2021
			2015 - 2016	2016 - 2017	2017 - 2018	2018 - 2019	2019 - 2020		
SAPMER	ALBIUS	KER	714 367	679 919	687 334	720 681	664 281	765 003	
		CRO	125 741	167 511	148 515	129 468	103 921	112 816	
	Croix du Sud 1	KER	726 158						
		CRO	140 735						
	Cap Horn 1	KER		672 118	681 466	701 082	787 560	715 363	
		CRO		158 475	132 148	132 700	116 005	114 309	
CAP BOURBON	Cap Horn 1	KER	845 366						
		CRO	162 796						
	Cap Kersaint	KER		822 535	756 536	743 123	812 447	777 179	
		CRO		205 632	169 992	143 421	124 379	117 077	
COMATA	Ile de la Réunion	KER	778 728	731 929	757 421	729 210			
		CRO	135 058	182 780	157 827	138 938			
	Ile de la Réunion 2	KER					764 959	755 820	
		CRO					125 565	118 855	
ARMEMENTS REUNIONNAIS	Ile Bourbon	KER	757 895	700 498	730 803	678 875	705 825	739 945	
		CRO	122 181	177 335	149 778	120 420	109 973	109 439	
ARMAS PECHE	Mascareignes III	KER	787 842	707 830	719 160	669 718	716 050	664 193	
		CRO	150 410	195 831	156 109	133 825	110 812	113 917	
PECHE AVENIR	Le Saint-André	KER	689 644	655 171	627 280	658 420	748 879	782 496	
		CRO	163 079	192 436	165 631	119 228	109 344	113 587	
Réunion Pêche Australe	Corinthian Bay	KER		80 000	80 000	78 891			
		CRO		20 000	20 000	17 000			
<b>Total</b>			<b>6 300 000</b>	<b>6 350 000</b>	<b>6 140 000</b>	<b>5 915 000</b>	<b>6 000 000</b>	<b>5 999 999</b>	

Source : Taaf

Depuis 2015, sept navires, appartenant à six armateurs, se partagent l'exploitation de cette pêche. Un septième armateur avait fait son entrée en 2016, avec un quota limité à une centaine de tonnes, qu'il ne parvenait toutefois pas à atteindre. Sa candidature n'a pas été retenue dans le cadre du second plan de gestion.

Le plan fixe les critères d'éligibilité des candidats (capacité juridique, capacité économique, capacité financière et capacité technique). Une fois ces prérequis validés, les dossiers des candidats sont classés selon des critères d'antériorité (40 %), environnementaux (30 %) et socio-économiques (30 %).

Les critères d'antériorité rendent de fait difficile l'intégration d'un nouvel armateur. Ils imposent en effet que celui-ci dispose déjà d'une autorisation de pêche de la légine (représentant 80 % de la note de ce critère) et atteste que son personnel d'encadrement en mer et à terre dispose d'une expérience professionnelle dans cette pêcherie. En 2019, le CGefi recommandait de réévaluer le critère d'antériorité, par rapport au précédent plan de gestion, pour valoriser « les efforts des armements qui ont créé et développé la pêcherie ».

Par décision du 14 mars 2022, le tribunal administratif de La Réunion a annulé plusieurs dispositions du plan de gestion, qu'il jugé excessivement protecteur pour les armements existants par rapport aux objectifs de préservation de la ressource. Ce jugement va donc dans le sens d'une ouverture de cette pêcherie rémunératrice à de nouveaux acteurs.

La direction générale des affaires maritimes, de la pêche et de l'aquaculture (DGAMPA) rappelle néanmoins que la préservation des navires, des équipages et de l'environnement dans cette zone extrême suppose de l'expérience, et insiste sur la nécessité d'objectiver les critères d'entrée et de maintien dans la pêcherie. Elle précise que le décret du 10 février 2022, portant

extension et modification de la réglementation de la réserve naturelle des Taaf, prévoit que toute pêche fasse l'objet d'un plan de gestion dédié dans un délai maximum de 36 mois à compter soit de la délivrance de la première autorisation, soit de l'entrée en vigueur du décret pour les pêcheries en cours. Il impose également que la pêche à la langouste fasse l'objet d'un plan de gestion dans un délai maximum de 24 mois à compter de son entrée en vigueur.

### **La pêche de la langouste dans les réserves naturelles de Saint-Paul et Amsterdam**

La pêche de Saint-Paul et Amsterdam existe depuis 1948 et les techniques et pratiques de pêche ont peu changé depuis. Cette pêche vise principalement la langouste australe et quelques espèces de poissons.

Autorisée entre le 1<sup>er</sup> décembre et le 30 avril, la pêche de la langouste se pratique majoritairement en mer territoriale (à moins de 12 milles nautiques des côtes), au cœur de la réserve naturelle inscrite au patrimoine mondial de l'Unesco, et dont la protection a été étendue en 2022 jusqu'aux limites de la ZEE.

Depuis février 2022, deux navires, *l'Austral* et *le Manohal*, sont autorisés à pêcher dans la zone. Une surveillance de la pêche est effectuée par le contrôleur de pêche embarqué ainsi que par un agent scientifique. Chaque année, les quantités totales de langouste et de trois espèces de poissons pouvant être prélevées sont fixées par arrêté préfectoral, après avis du MNHN.

#### 2.1.2.2 La lutte contre la pêche illicite

Le dispositif de lutte contre la pêche illicite dans les ZEE françaises repose sur des moyens satellitaires et nautiques, parmi lesquels *l'Osiris II*, les bâtiments de la Marine nationale, les bâtiments permanents des FAZSOI et le *Marion Dufresne II*. Un système de surveillance radar par satellites est opérationnel depuis février 2004, qui permet de détecter les navires présents dans les ZEE de Kerguelen et de Crozet, ainsi que dans la zone CCAMLR attenante.

Des moyens innovants sont également utilisés. Ainsi, le programme expérimental porté par le CNRS - centre d'études biologiques de Chizé, initialement destiné à étudier les relations entre les navires de pêche et les juvéniles d'albatros, a permis d'obtenir des données sur les activités de pêche dans l'océan Austral<sup>62</sup>.

De 1997 à 2013, 24 navires se livrant à la pêche illicite ont été arraisonnés par la Marine nationale puis déroutés vers La Réunion. Aucune observation d'activité de pêche non déclarée et non réglementée n'a été constatée ou signalée dans les ZEE françaises de Kerguelen et Crozet depuis l'arraisonnement du palangrier *Chung Yong 81* en février 2013. Du matériel de pêche illicite est cependant régulièrement retrouvé par les navires de pêche licenciés.

---

<sup>62</sup> Les albatros ont été équipés d'un GPS, d'un système de détection de radar et d'une balise argos, le tout alimenté par un panneau solaire. Ces données sont transmises en direct dans une base de données consultable par le CROSS. Au-delà de l'approche radar, le CNRS développe également des algorithmes permettant d'étudier le comportement en vol des oiseaux et de détecter ainsi les navires de pêche non équipés de radar.

### 2.1.2.3 La question du financement de l'*Osiris II*

Les Taaf bénéficient du concours de l'*Osiris II*, patrouilleur austral des affaires maritimes, principalement affecté à la surveillance des pêches. Il mène essentiellement des missions de surveillance et de contrôle dans les ZEE françaises de La Réunion, de Mayotte, des Taaf et des pays participants ou associés au plan régional de surveillance des pêches de la commission de l'océan Indien, mais peut également être un navire support de missions scientifiques et techniques. Il peut en outre intervenir sur des missions de surveillance et de contrôle de l'environnement marin<sup>63</sup>.

L'emploi du patrouilleur repose, depuis le 25 septembre 2019, sur un marché d'exploitation avec une convention de groupement de commande entre les armements de grande pêche australe regroupés au sein du GIE « Protection Légine Ressource Halieutique (PLRH) » qui arme l'*Osiris II*, la direction de la mer sud océan Indien (DMSOI) et les Taaf qui assurent une grande partie du financement du navire.

Une convention tripartite (préfecture de La Réunion, Taaf et GIE PLRH) détermine les modalités de financement des missions de surveillance des pêches. La contribution des Taaf est fixée par la convention à 530 000 € (soit 79 % du montant total initial de la convention). Le montant de cette contribution n'a pas évolué depuis, malgré un accroissement et une diversification des autres sources de financement<sup>64</sup>.

Par lettre du 18 novembre 2021, le préfet, administrateur supérieur, a dénoncé le financement du patrouilleur *Osiris II*, souhaitant qu'un avenant à la convention constitutive du groupement de commandes pour l'exploitation du navire porte à zéro la contribution des Taaf. Il estime qu'il n'appartient pas au territoire de subventionner sur son budget, principalement alimenté par des ressources propres (notamment les droits de pêche), des missions de surveillance et de police des pêches, dont la compétence dans les espaces maritimes des Taaf relève du préfet de La Réunion.

Cette initiative a conduit à la tenue d'une réunion interservices organisée et présidée par le Secrétariat général de la mer le 24 janvier 2022. Elle a porté à la fois sur l'emploi et le financement du patrouilleur austral. Sur ce point, elle a confirmé que le financement de l'*Osiris II* serait assuré conformément aux dispositions de la convention constitutive du groupement pour l'exploitation du navire jusqu'à son terme en septembre 2024. Elle prévoit également que les contributions des différents financeurs puissent être actualisées chaque année, en prenant en compte les ressources exceptionnelles susceptibles de faire baisser la part de chacun d'entre eux.

L'administrateur supérieur considère ainsi que, si « *la réduction de la charge financière supportée par les Taaf pour le fonctionnement de l'Osiris II [...] va dans le bon sens, [elle] ne dispense pas d'une nécessaire clarification sur le principe même de l'imputation de cette charge sur le budget du territoire* ».

---

<sup>63</sup> Sa participation aux missions de surveillance et de contrôle de l'environnement marin justifie, selon la DGAMPA, la participation de la direction de l'eau et de la biodiversité du ministère de la transition écologique au financement des missions du navire.

<sup>64</sup> Cf. annexe 6.

Quand bien même la surveillance des pêches dans la zone maritime des Taaf incomberait au préfet de La Réunion, cela n'exclurait pas *de facto* les Taaf, intéressées à la protection d'une ressource halieutique dont elles tirent des recettes, de participer à son financement. Cependant, la contribution de chaque acteur doit d'une part davantage tenir compte du taux effectif d'utilisation du navire et d'autre part mieux répartir les coûts d'indisponibilité ou de maintien à quai du patrouilleur austral.

<p><b>Recommandation n° 11. Actualiser et clarifier les modalités de financement de l'<i>Osiris</i> II. [Taaf, préfecture de La Réunion]</b></p>
--

### 2.1.3 L'extension de la réserve naturelle des îles subantarctiques

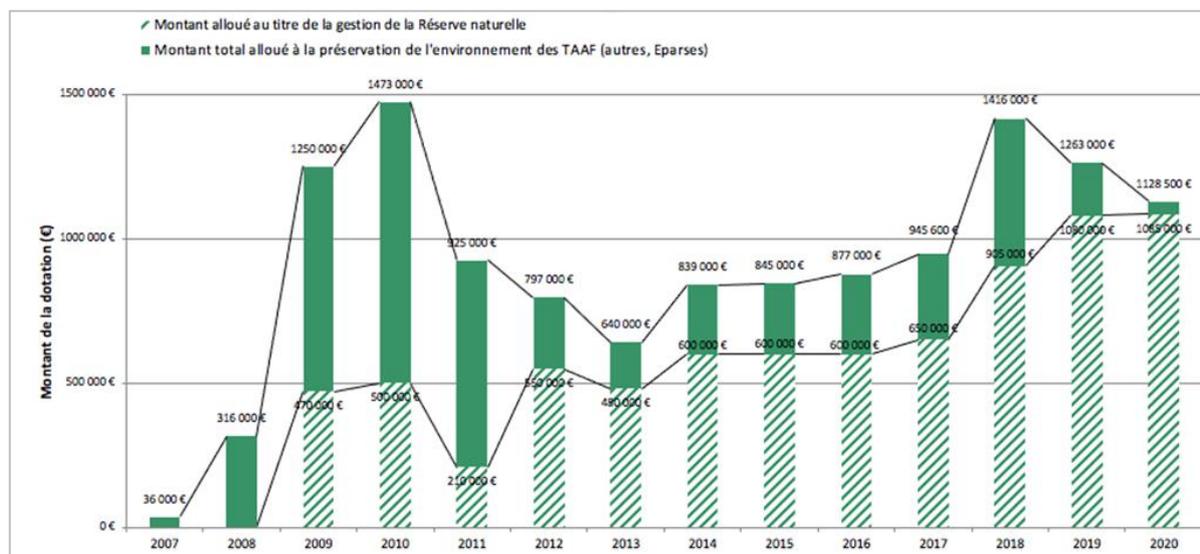
En 2006, la France a marqué sa volonté de préserver la diversité biologique des Australes en créant la réserve naturelle nationale des Taaf, s'inscrivant alors dans le cadre de la Convention sur la biodiversité biologique de 1992.

En 2016, suite aux travaux de la CCAMLR et dans le prolongement de la loi du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, qui permet la création de réserves naturelles au-delà des eaux territoriales dans la limite des 200 milles nautiques, le projet d'extension de la partie marine de la réserve naturelle dans les ZEE a pu être réalisée.

Le décret du 12 décembre 2016 portant extension et modification de la réserve naturelle nationale des Taaf permet d'étendre sa surface à 672 969 km<sup>2</sup>, faisant de cette zone l'une des plus vastes aires marines protégées au monde. Ce classement permet en outre d'atteindre les engagements internationaux et nationaux de la France en matière de couverture du territoire par des aires marines protégées, puisqu'il porte à 22 % le total des eaux françaises classées (soit un peu plus que l'objectif national de 20 % d'ici 2020 fixé par la stratégie nationale pour la création et la gestion des aires marines protégées 2012-2020). Le décret du 10 février 2022 précité a encore étendu la partie maritime de la réserve naturelle nationale jusqu'aux limites de la ZEE.

Pour mettre en place les actions prévues par le plan de gestion 2018-2027, les Taaf perçoivent une dotation budgétaire annuelle du ministère de la transition écologique (MTE). En 2014, 2015 et 2016, celle-ci s'est stabilisée autour de 600 000 € et s'est élevée à 650 000 € en 2017. Cette augmentation a fait suite à l'extension marine de la réserve naturelle en 2016, nécessitant la mise en œuvre de nouvelles actions. La dotation annuelle en 2018 a connu une forte augmentation pour permettre la mise en place du second plan de gestion de la réserve naturelle, pour se stabiliser autour d'1,2 M€ en 2019 et 2020, dont 950 000 € affectés à la gestion de la réserve naturelle nationale des Taaf.

**Graphique n° 5 : Évolution des dotations du MTE pour la gestion de réserve naturelle des Taaf**



Source : Taaf

Cette dotation est complétée par le soutien financier apporté par l'Office français de la biodiversité, à hauteur de 410 500 €, pour la mise en œuvre de projets d'étude et de restauration de la biodiversité sur la période 2018-2022.

## 2.2 Les îles Éparses, un territoire contesté mais protégé

### 2.2.1 L'affirmation permanente de la souveraineté française

Dans les îles Éparses, la souveraineté française reste régulièrement contestée, en particulier par la République de Madagascar comme ce fut le cas lors de la dernière Assemblée générale de l'ONU en septembre 2021. Les Comores et Maurice contestent également la souveraineté de la France sur certaines des îles. Le conflit entre Maurice et la France, malgré l'accord de cogestion économique, scientifique, environnementale relatif à l'île de Tromelin et à ses espaces maritimes environnants, est toujours latent<sup>65</sup>.

Or, les enjeux dans la zone sont importants en raison du potentiel économique et géopolitique de ces îles. La ZEE de la France dans le canal du Mozambique lui permet d'être

<sup>65</sup> Le projet de loi autorisant l'approbation de l'accord-cadre entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Maurice sur la cogestion économique, scientifique et environnementale relative à l'île de Tromelin et à ses espaces maritimes environnants, a été adopté en 1<sup>ère</sup> lecture par le Sénat le 18 décembre 2012. Il a été examiné par la Commission des Affaires Étrangères de l'Assemblée nationale le 20 mars 2013. Il était prévu à l'ordre du jour de l'Assemblée Nationale en janvier 2017 mais a été retiré suite à des polémiques liées à une éventuelle perte de souveraineté française. Il n'a jamais été réinscrit depuis.

présente sur une voie maritime stratégique. Elle recèle en outre des ressources halieutiques, offre un potentiel d'exploitation d'hydrocarbures et de ressources minérales, et bénéficie d'un patrimoine naturel, d'une biodiversité marine et d'écosystèmes exceptionnels.

Outre une présence permanente de militaires du 2<sup>ème</sup> régiment de parachutistes d'infanterie de marine et du détachement de légion étrangère de Mayotte sur les bases des îles Éparses, la Marine nationale intervient dans la zone au titre des missions confiées aux FAZSOI. Elle assure la surveillance des espaces maritimes, la lutte contre la pêche illicite (principalement de thonidés et d'holothuries) et toute autre activité illicite, la lutte contre la pollution en mer et la protection de l'environnement marin. En 2019 et 2020, la Marine nationale a intercepté 12 embarcations, essentiellement mahoraises et malgaches, et saisi plus de 5,7 tonnes de poissons et holothuries.

### **2.2.2 La protection renforcée de la biodiversité**

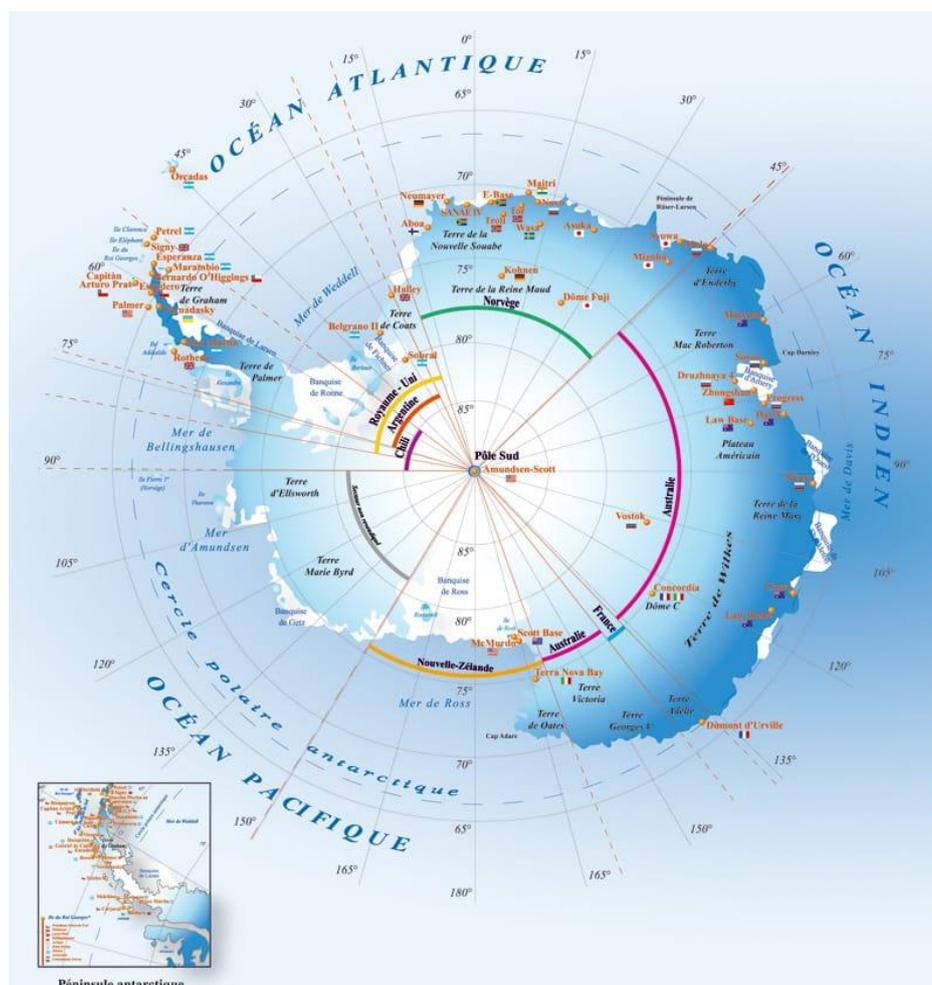
Les îles Éparses sont considérées comme des sanctuaires de la biodiversité tropicale de l'océan Indien. Elles bénéficient d'une protection renforcée depuis deux arrêtés de 1975 et 1994 qui interdisent notamment toute pêche dans leurs eaux territoriales. Classé en parc naturel marin en février 2012, l'archipel des Glorieuses est, depuis le décret du 10 juin 2021, classé en réserve naturelle nationale.

Contrairement à la réserve naturelle nationale des îles subantarctiques, les îles Éparses n'ont pas encore fait l'objet d'un plan de gestion qui pourrait s'appuyer sur le plan d'action 2021-2023 portant stratégie nationale pour les aires protégées.

## **2.3 La Terre Adélie et la mise en œuvre de la stratégie polaire de la France**

Située sur l'île des Pétrels, à 5 km du continent, la base Dumont d'Urville assure depuis 1956 une présence française permanente en Antarctique. Elle abrite jusqu'à 100 personnes durant l'été austral, une trentaine pendant l'hiver, pendant lequel elle est totalement inaccessible. Elle est le siège d'une activité scientifique importante, et le point de départ des convois qui assurent le ravitaillement de la base franco-italienne Concordia, située à 1145 km de là, en dehors des territoires possessionnés. Si la base est placée sous l'autorité d'un chef de district, agent des Taaf, elle est gérée par l'Ipev. Les transports y sont assurés par l'*Astrolabe*, propriété des Taaf, armé par la Marine nationale.

Carte n° 2 : Répartition des États possessionnés en Antarctique



Source : Taaf

### 2.3.1 L’Astrolabe, un navire mutualisé entre les Taaf, la Marine nationale et l’Ipev

L’Astrolabe est aujourd’hui l’unique brise-glace français. Les Taaf ont fait construire le navire en 2017 pour le soutien logistique de la base Dumont d’Urville en Terre Adélie. Il a pris la succession de l’ancien Astrolabe, propriété de l’armateur australien P&O, qui était affrété aux Taaf et à l’Ipev. D’une longueur de 76 mètres, le nouveau navire peut emporter 39 passagers en plus de l’équipage. Il est utilisé par les Taaf 120 jours par an, pendant l’été austral, et assure ses rotations depuis Hobart, en Tasmanie. Il est armé par la Marine nationale, qui l’utilise le reste de l’année pour des missions de souveraineté<sup>66</sup> dans l’océan Indien, et notamment dans les Taaf.

<sup>66</sup> Pour lesquelles il a pris la succession du patrouilleur austral Albatros et du bâtiment de transport léger La Grandière.

### 2.3.1.1 Le montage administratif et financier

La construction de l'*Astrolabe* et l'engagement de chacune des parties ont été définis par une convention signée le 21 mai 2015 entre les Taaf, l'Ipev et la marine nationale. Elle prévoit la construction du navire sous maîtrise d'ouvrage des Taaf, qui en restent propriétaire. Le financement en est assuré par un emprunt, dont l'Ipev rembourse aux Taaf la moitié des échéances. La Marine nationale supporte l'intégralité des responsabilités liées à l'exploitation, la conduite et la maintenance du navire, et refacture à l'Ipev les charges opérationnelles des missions de soutien logistique en Antarctique. La convention prévoit également la constitution d'un groupement d'intérêt public (GIP) entre les Taaf et la marine nationale, dont la convention constitutive a été signée le 19 avril 2017. En outre, une convention passée entre la marine nationale et l'Ipev en octobre 2017 précise les modalités des opérations logistiques.

La mutualisation des moyens permise par cette convention présente un avantage certain pour les parties, et permet d'utiliser au mieux le navire, dont les Taaf et l'Ipev n'ont l'usage que pendant l'été austral puisque la Terre Adélie n'est pas accessible par la mer pendant le reste de l'année.

Le montage juridique aurait cependant pu être plus simple. Le GIP, qui ne porte ni personnel, ni responsabilité, ni dépense, n'apporte rien au fonctionnement de la convention. La Marine nationale a préconisé cette solution pour contourner les dispositions du décret du 21 octobre 1983, qui prévoit le remboursement de toute prestation rendue par les armées envers d'autres bénéficiaires que l'État.

Le GIP présente en outre l'inconvénient de créer une personne publique, dotée d'un budget, sans aucune dépense autre que l'indemnité du comptable<sup>67</sup>. Il a donc été convenu entre les parties qu'à compter de 2021, le GIP n'établirait plus de budget.

L'équilibre économique de la convention avait donné lieu à une estimation, au moment de la création du GIP, qui concluait à une dépense totale de 93 M€ (soit 4 M€ de charges par an) sur les 22 ans que durait la convention pour la Marine nationale et 64 M€ pour les Taaf (incluant le prix d'achat du navire et les intérêts des emprunts). Ramenée au coût journalier, cette estimation suggère que la convention serait nettement favorable à la Marine nationale (17 300 € par jour d'utilisation contre 24 300 € pour les Taaf). Ce calcul, réalisé *ex ante*, mériterait cependant d'être précisé, en tenant compte du calendrier des décaissements en valeur actualisée et de la réalité des coûts constatés. La convention ne prévoit pas la communication par la marine nationale des coûts d'exploitation du navire, ce qui ne permet pas aux Taaf de connaître le coût réel du service rendu, mais en réponse aux observations provisoires, le ministère des armées a indiqué qu'il procéderait à la communication des données nécessaires aux Taaf en vue d'une plus grande transparence sur les coûts d'utilisation du navire.

Dans le cadre de la contradiction, l'administrateur supérieur a également indiqué avoir entrepris des démarches auprès de la Marine nationale en vue de la dissolution du GIP, ce qui irait dans le sens d'une clarification et d'une simplification bienvenues.

---

<sup>67</sup> Le comptable a à ce sujet transmis de nombreux courriels à la chambre régionale des comptes dans lesquels il dénonce l'anomalie de la situation et l'impossibilité d'effectuer sa mission dans ces conditions.

**Recommandation n° 12. Établir et communiquer régulièrement aux Taaf les coûts d'exploitation de l'*Astrolabe*. [Marine nationale]**

2.3.1.2 Les marchés de construction de l'*Astrolabe*

Pour les accompagner dans la construction du brise-glace polaire, les Taaf et l'Ipev ont fait appel à une société d'expertise navale, avec laquelle ils ont conclu trois conventions successives :

- une première convention de mandat, du 5 janvier 2015, confiant à l'entreprise la définition du montage juridique, la rédaction du cahier des charges pour la construction du navire et la consultation des chantiers navals, pour un montant de 50 000 € HT ;

- une convention relative au suivi de la phase de construction du navire du 20 juillet 2015, pour un montant de 692 500 € HT, auxquels s'ajoutent les frais de mission (déplacements, logement, etc.), estimés à 175 000 € HT ;

- une convention relative au suivi de la mise en service et de la garantie, du 9 février 2018, pour un montant de 44 500 € HT.

Selon les éléments transmis, aucune de ces conventions, dont le montant cumulé (y compris les frais) s'est élevé à environ 1 M€, soit 2 % du coût de construction du navire, n'a donné lieu à publication ni à mise en concurrence, méconnaissant les principes de la commande publique. De plus, la maîtrise d'ouvrage de la construction du navire relevant des seuls Taaf, il n'y a pas de justification à la participation de l'Ipev comme co-contractant.

La construction de l'*Astrolabe*, quant à elle, a été confiée à un chantier naval de Concarneau, pour un montant de 45,4 M€.

Les conditions de la consultation des entreprises sont peu documentées. Il apparaît que huit chantiers européens avaient remis une offre, et qu'après les phases préliminaires de sélection, deux ont été retenus : le futur titulaire basé à Concarneau, et un chantier allemand.

L'analyse des offres prend la forme d'un simple document Excel. Il présente une comparaison qualitative sommaire et un tableau des prix proposés par les deux finalistes, qui donnent tous les deux l'avantage au chantier allemand. Aucun document ne vient expliciter les raisons du choix du chantier français.

Au moment de l'attribution du marché, les Taaf n'étaient pas explicitement soumises au code de la commande publique, ce qui peut expliquer que son formalisme n'ait pas été respecté.<sup>68</sup> Pour autant, les principes généraux de la commande publique étaient déjà applicables et il aurait été nécessaire de procéder *a minima* à une publication et de mieux documenter la procédure suivie afin notamment de pouvoir démontrer que les prestataires mieux-disants ont été choisis, ce qui n'est nullement démontré en l'espèce.

---

<sup>68</sup> Soit trois jours après la signature de la convention principale, portant sur le suivi de la phase chantier.

## 2.3.2 Les enjeux de la gestion des bases antarctiques dans le cadre de la stratégie polaire nationale

### 2.3.2.1 La conception d'une stratégie polaire de la France

En juin 2021, alors que la France accueillait la réunion annuelle du Traité de l'Antarctique, l'ambassadeur des pôles estimait que la France « *n'est absolument plus dans la cour des grands en termes de vision polaire* » et se disait surpris des faibles moyens alloués organismes concernés au regard des enjeux stratégiques.

**Tableau n° 10 : Investissements des États parties à la réunion consultative du Traité sur l'Antarctique**

Pays	Budget annuel de l'opérateur spécialisés (en M€)	Investissements récents ou à venir dans les stations permanentes ou saisonnières ou dans des navires polaires (en M€)
France	16	48 <sup>69</sup>
Allemagne	53	N.C.
Royaume-Uni	42	275 <sup>70</sup>
Italie	18	24 <sup>71</sup>
Pologne	N.C.	21
Russie	N.C.	56
États-Unis	N.C.	315
Australie	88	615 <sup>72</sup>
Corée du Sud	45	75
Nouvelle-Zélande	N.C.	202

Source : Ipev, 2021

La stratégie polaire de la France à l'horizon 2030, adoptée le 5 avril 2022, ambitionne de repositionner la France en tant que grande nation polaire. Outre le renforcement du rôle de l'Ipev et la création d'un comité interministériel des pôles (regroupant notamment les ministères des armées, de l'enseignement supérieur et de la recherche, de la mer, de la transition

<sup>69</sup> Construction de l'*Astrolabe*.

<sup>70</sup> Nouvelle station Rothera, en plus de la station Halley VI, ainsi que le nouveau brise-glace Sir David Attenborough.

<sup>71</sup> Achat d'occasion du navire Ernest Shackleton du British Antarctic Survey, devenu Laura Bassi et construction d'une piste d'avion en dur à proximité de la station Mario Zucchelli.

<sup>72</sup> Rénovation de trois stations côtières (Casey, Davis et Mawson) et construction du brise-glace Nuyina.

énergétique, des affaires étrangères et des outre-mer), elle vise à définir les intérêts et la stratégie de la France en Arctique, en Antarctique et dans l'océan Austral, à arrêter un plan d'actions pour la recherche française en milieu polaire pour les années à venir, et à déterminer la stratégie d'influence de la France en vue de renforcer la protection de ces territoires face aux revendications d'autres nations.

Cette stratégie engage en principe les pouvoirs publics et doit servir de feuille de route à l'État ainsi qu'à plusieurs institutions (l'Ipev, l'Ifremer, les Taaf) dans la conduite de leurs missions et la programmation de leurs investissements jusqu'à l'horizon 2030. Sur l'ensemble des engagements qu'elle comporte, trois concernent les Taaf au premier chef :

- « **une optimisation de la coordination des fonctions logistiques assurées, de fait, sur un même périmètre en zone subantarctique par les opérateurs Ipev et Taaf, est nécessaire.** Les responsabilités associées aux missions de logistique pour la recherche étant confiées à l'Ipev. (...) Une fois l'Ipev installé dans sa nouvelle mission, il est important que l'arbitrage du Premier ministre soit rendu lors d'un CIMER-POLES pour rationaliser notre présence dans le subantarctique afin d'éviter doublons, coûts redoublés et tensions entre l'Ipev et le Territoire des Terres australes et antarctiques françaises. Les Taaf pourraient certainement assurer pleinement la logistique subantarctique. Une articulation plus ambitieuse devra reposer sur une étude dédiée » ;

- « tous les rapports attestent d'un déficit en matière d'entretien des infrastructures continentales françaises [Dumont d'Urville et Concordia] et d'investissement en moyens de continuité territoriale. [...] La France se doit [...] **d'engager au plus vite la rénovation de ses deux stations** avec le plus haut niveau d'exigence en matière de réduction des impacts environnementaux. Et d'évaluer ses besoins en termes de logistique maritime comme aérienne » ;

- « afin de rester à la pointe de la connaissance de l'océan Austral, **la France évaluera son besoin d'un navire océanographique** selon les différentes options identifiées : accroissement des capacités de l'Astrolabe, acquisition de l'ancien Astrolabe, construction d'un navire dédié à capacité glace »<sup>73</sup>.

La DGOM considère que cette stratégie polaire constitue une « avancée très bienvenue, qui a le mérite de revoir la répartition des rôles entre l'Ipev et les Taaf ». Pour l'administrateur supérieur, cette clarification des responsabilités respectives des Taaf et de l'Ipev, dans leur fonction d'opérateurs, doit surtout permettre de définir une meilleure organisation de la logistique non spécialisée.

---

<sup>73</sup> Source : Stratégie polaire de la France à l'horizon 2030

### 2.3.2.2 Les relations précaires des Taaf et de l'Ipev à Dumont d'Urville

La France fait partie des rares nations à entretenir une présence permanente en Antarctique avec les stations Dumont d'Urville et Concordia (cette dernière étant opérée avec l'Italie).

Les missions et activités de la France en Antarctique sont exercées, au nom de l'État, par les Taaf et par délégation par l'Ipev. Cette situation particulière avait été critiquée par la Cour, dans son rapport public annuel de 2006<sup>74</sup>. Elle considérait en effet que « *la Terre Adélie est partie intégrante des Taaf ; l'administrateur supérieur du territoire y représente le Gouvernement comme dans les autres districts et y dispose des mêmes attributions, notamment en matière d'ordre public* ». Or, les compétences déléguées à l'Ipev amenaient la Cour à formuler deux observations : elle constatait d'une part que la particularité de l'Antarctique était traitée de manière précaire par le biais d'une simple convention entre un GIP et les Taaf, sans que les textes statutaires ne mentionnent cette délégation de compétences ; elle observait d'autre part que, en contradiction avec les dispositions statutaires, le district de Terre Adélie était quasi-exclusivement administré par l'Ipev, les attributions des Taaf se limitant à la désignation du chef de district, du médecin, du gérant postal et du responsable des télécommunications.

Depuis 2003, une convention de partenariat avec l'Ipev définit les conditions d'exercice des activités de l'Institut dans les territoires austraux et antarctiques des Taaf, et en fixe les conditions financières. Cette convention-cadre a été revue à plusieurs occasions (la dernière convention a été signée le 19 décembre 2012) et une mise à jour est à l'étude pour prendre en compte un certain nombre d'évolutions, notamment le nouveau partenariat avec l'*Astrolabe*, la fin des missions océanographiques de l'Ipev, l'actualisation des surfaces des locaux occupés et la modification des outils de télécommunication.

Les Taaf ont par ailleurs estimé nécessaire de préciser le champ de responsabilité de chacun des deux acteurs en matière de sécurité et de définir plus clairement les compétences dévolues au chef de district de Terre Adélie. En effet, contrairement aux autres districts, les Taaf délèguent à l'Ipev les responsabilités de soutien en énergies et fluides, d'infrastructures immobilières, d'équipements mobiliers autres que scientifiques, d'hébergement et de restauration et d'équipements vestimentaires. Les Taaf ne demeurent responsables que du service médical et du service public des postes et télécommunications. La responsabilité de la desserte maritime est quant à elle partagée et fait l'objet d'une convention particulière (voir *infra*).

Selon la stratégie polaire nationale, les relations entre les Taaf et l'Ipev doivent être rationalisées, non seulement pour éviter des doublons inefficients, mais surtout pour bâtir une organisation juridiquement solide et opérationnellement efficace pour présider à l'amplification de la présence scientifique et à la rénovation des bases.

S'agissant de la base Dumont d'Urville, construite en 1956, les Taaf ont conduit au début de l'année 2021 un contrôle informel des infrastructures du site, qui a mis en exergue des non-conformités : maintien de structures obsolètes, stockage et gestion du carburant

---

<sup>74</sup> Cour des comptes, *L'administration des Terres australes et antarctiques françaises*, Rapport public annuel, février 2006, <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/le-rapport-public-annuel-2006>.

partiellement inadaptés, gestion des déchets et eaux usées non maîtrisée et potentiellement génératrice de pollutions. Le caractère vieillissant du site avait déjà été soulevé dans le rapport de l'office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques de 2007<sup>75</sup> et plaidait pour disposer d'une station conforme au rang tenu par la France et non « *une suite désorganisée de bâtiments délabrés* ». Or, si le constat de vétusté de la base est bien admis de l'Ipev, la rénovation et la modernisation du site n'est pour l'heure pas initiée, faute d'un engagement financier suffisant. Sa rénovation est évaluée à près de 70 M€ d'ici 2050, dont 40 M€ devraient être investis dans les cinq prochaines années. Face à ce constat, la DGOM alerte sur le fait que « *la rénovation de la base Dumont d'Urville ne pourra à l'évidence pas reposer sur les seules ressources des Taaf, ni sur celles du seul ministère des outre-mer. Elle devra donc, comme l'indique la stratégie polaire de la France à l'horizon 2030, faire l'objet d'un financement spécifique et interministériel* ».

---

<sup>75</sup> Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, *La Place de la France dans les enjeux internationaux de la recherche en milieu polaire : le cas de l'Antarctique*, février 2007.

## CONCLUSION

Depuis 65 ans, les Taaf ont su faire vivre et protéger un patrimoine naturel unique, tant par la richesse de sa biodiversité que par sa puissance d'évocation. À des fins principalement de recherche, leurs agents y ont assuré une présence humaine continue et contribué à l'affirmation de la souveraineté française, dans des conditions difficiles demandant à ceux-ci un engagement qui connaît peu d'équivalents.

Cependant, l'ambiguïté du statut de ce territoire, non résolue par sa réforme de 2007, ne lui permet pas d'asseoir son action sur une base juridique et financière suffisamment solide. En particulier, le principe de spécialité législative a pour conséquence l'insuffisante définition des règles applicables en matière de marchés publics, de droit de la fonction publique, de droit du travail ou de cadre budgétaire et comptable.

Malgré les progrès constatés depuis les précédents travaux de la Cour, le manque de contrôle des activités, les liens trop lâches entretenus avec la DGOM et la préfecture de La Réunion et les ambiguïtés qui subsistent dans les relations des Taaf avec les autres parties prenantes sur place demeurent préjudiciables à une gestion performante et de qualité.

Enfin, la vétusté des installations de la base Dumont d'Urville demande des décisions d'investissement qui tardent à être prises, alors qu'elles sont rendues plus difficiles par le manque de clarté dans la définition des rôles respectifs des Taaf et de l'Ipev.

Afin que les Taaf puisse jouer leur rôle dans la mise en œuvre de la nouvelle stratégie polaire de la France, le moment est venu pour elle d'élaborer un plan d'action en matière budgétaire, de commande publique, de dialogue social ou encore de gestion des systèmes d'informations. L'assise financière du territoire constitue à cet égard une opportunité et une responsabilité : les Taaf doivent engager la consolidation juridique et opérationnelle de leurs activités sans contrainte financière excessive, et proposer rapidement, dans un cadre interministériel, un usage pertinent des réserves financières qu'elles ont constitué alors que les besoins d'investissement sont déjà là.

À l'heure du renouvellement de la compétition stratégique entre puissances et de la prise de conscience des exigences de préservation de la planète, ce qui pouvait jusqu'ici être considéré comme un enjeu secondaire de gestion est devenu un sujet de premier plan pour notre pays.

## **ANNEXES**

Annexe n° 1. Principaux sigles et abréviations utilisés.....	64
Annexe n° 2. Suivi des recommandations des rapports précédents de la Cour.....	65
Annexe n° 3. Organigramme des Taaf – juillet 2021.....	69
Annexe n° 4. Décroisement des missions entre l'État et le territoire.....	70
Annexe n° 5. Navires subventionnés et utilisés par les Taaf.....	72

## Annexe n° 1. Principaux sigles et abréviations utilisés

AFD	Agence française de développement
BOP	Budget opérationnel de programme
CCAG	Cahier des clauses administratives générales
CCAMLR	Convention sur la conservation de la faune et de la flore marines de l'Antarctique
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CMA-CGM	Compagnie maritime d'affrètement - Compagnie générale maritime
DGFIP	Direction générale des finances publiques
DGOM	Direction générale des outre-mer
DMSOI	Direction de la mer sud océan Indien
DRFiP	Direction régionale des finances publiques
ETPT	Équivalent temps plein annuel travaillé
FAZSOI	Forces armées de la zone sud océan Indien
FEDER	Fonds européen de développement régional
FOF	Flotte océanographique française
GIE MD II	Groupeement d'intérêt Économique <i>Marion Dufresne II</i>
GIP	Groupeement d'intérêt public
Ifremer	Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer
Ipev	Institut polaire Paul-Émile Victor
LDA	société Louis Dreyfus Armateurs
MNHN	Muséum national d'Histoire naturelle
MTE	Ministère de la transition écologique
ONU	Organisation des Nations-Unies
PARTEX	Participation externe
PLRH	Protection légitime ressources halieutiques
PPI	Programmation pluriannuelle des investissements
RBOP	Responsable de budget opérationnel de programme
RIE	Réseau interministériel de l'État
SAJI	Service des affaires juridiques et internationales
SI	Système d'information
Taaf	Terres australes et antarctiques françaises
TAC	Total admissible de captures
TGIR	Très grandes infrastructures de recherche
ZEE	Zone économique exclusive

## Annexe n° 2. Suivi des recommandations des rapports précédents de la Cour

N°	Recommandation formulée au titre du rapport S2013-69043 du 25 septembre 2013 relatif aux terres australes et antarctiques françaises	Réponse de l'administration	Analyse de la Cour	Appréciation par la Cour du degré de mise en œuvre*
1	<p>(Taaf)</p> <p>Préciser et compléter le dispositif applicable en matière budgétaire et comptable</p>	<p>L'administrateur supérieur des Taaf précise que le décret n°2008-919 du 11 septembre 2008 a rendu applicable au territoire l'instruction budgétaire M14. Jusqu'à l'exercice 2013, la nomenclature budgétaire et comptable était détaillée par l'arrêté du 20 décembre 2005 du ministre chargé de l'outre-mer, qui, à l'usage, avait présenté des difficultés d'application, notamment avec l'application nationale HELIOS. Ainsi, en accord avec la direction régionale des finances publiques (DRFiP) de La Réunion, un toilettage complet de la nomenclature a été réalisé par l'arrêté n°2014-22 présenté en conseil consultatif le 24 avril 2014.</p>	<p>La Cour constate qu'il y a de grandes imprécisions quant aux modalités d'application de l'instruction comptable M14, au demeurant conçue pour les communes et peu adaptée à un territoire sui generis dépourvu d'instance délibérative de nature politique comme les Taaf. La lecture des documents budgétaires des Taaf n'en est rendue que plus complexe par une nomenclature adaptée qui n'est pas pour autant respectée.</p> <p>Enfin, le budget des Taaf, qui n'est soumis à aucun contrôle de légalité ni financier, et souffre d'un défaut récurrent de sincérité.</p> <p>Eu égard au caractère lacunaire du cadre budgétaire, la Cour maintient son observation de 2013 qui relevait que « <i>les singularités juridiques qui caractérisent l'administration du territoire ne sont pas de nature à garantir une bonne gestion des fonds publics</i> ».</p>	<p><i>Non mise en œuvre</i></p>
2	<p>(Taaf)</p> <p>Procéder dans les délais les plus brefs à un inventaire de l'ensemble des biens des Taaf afin de pouvoir établir un état de l'actif complet et détaillé et de mettre fin à la pratique des</p>	<p>L'administrateur supérieur des Taaf indique que dans le cadre d'un engagement partenarial avec la DRFiP, une démarche de fiabilisation de la tenue de l'actif a été assurée progressivement à compter de fin 2018 pour aboutir à une mise à niveau des états financiers.</p>	<p>Les Taaf disposent en 2020 d'un inventaire de leurs biens ayant permis l'établissement d'un état de l'actif et mis fin à la pratique des amortissements globalisés.</p> <p>Toutefois, la Cour considère que les règles du CGCT sont inadaptées aux Taaf, s'agissant des amortissements et des provisions.</p> <p>Si le travail d'ajustement entre l'inventaire de l'ordonnateur et l'état de l'actif du comptable (mise à jour régulière de l'actif du comptable grâce l'envoi par l'ordonnateur des flux inventaire et des flux amortissement) a bien été initié</p>	<p><i>Mise en œuvre en cours</i></p>

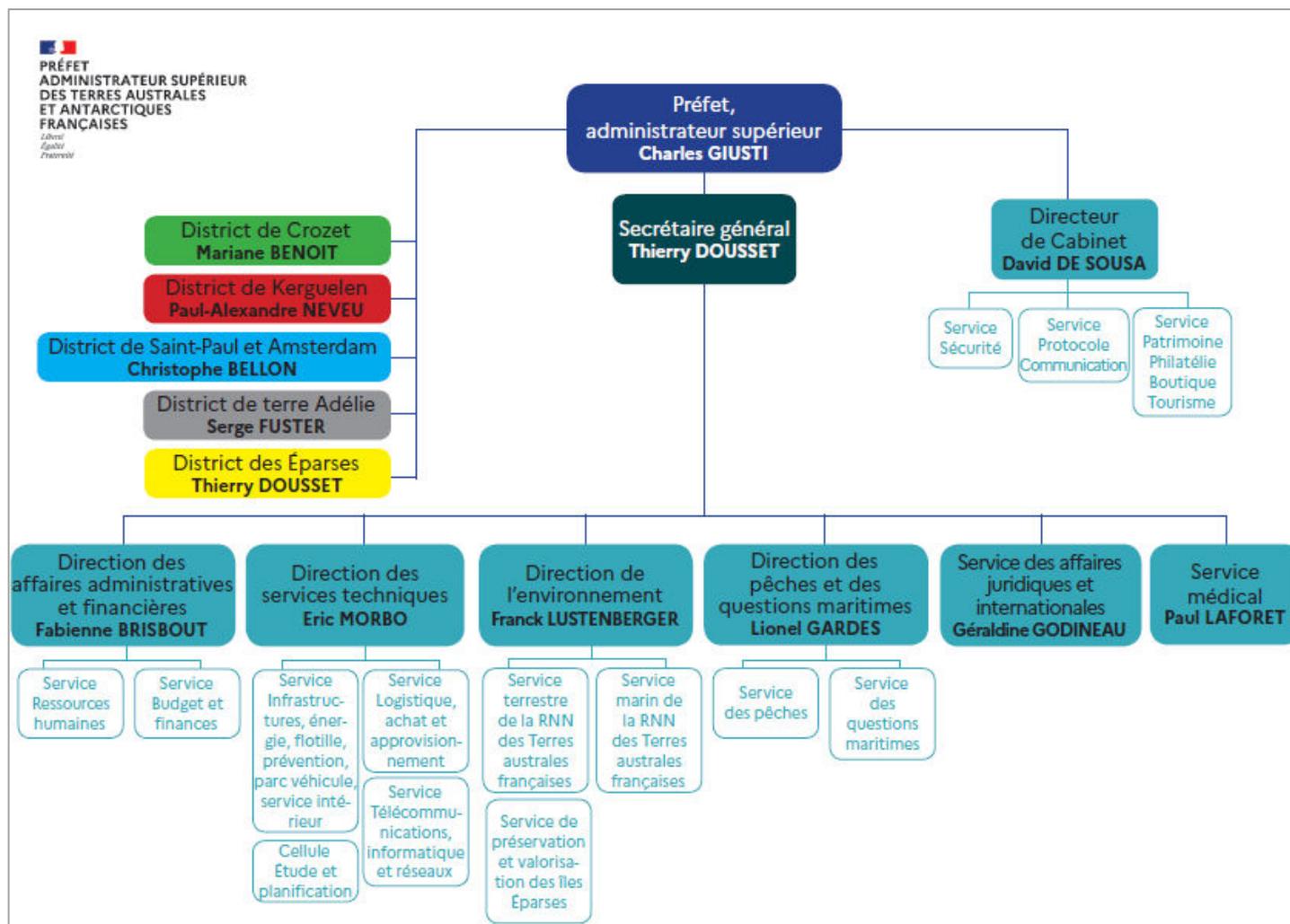
	amortissements globalisés. Mettre en place pour les timbres un suivi centralisé des entrées, des sorties et des stocks, avec un inventaire à la fin de chaque année.		<p>en 2019 il est entravé par les changements réguliers de personnel à la direction financière des Taaf.</p> <p>S'agissant de la philatélie, suite à la dissolution de la sous-régie parisienne en 2020, la direction financière de la collectivité a exprimé la volonté de mettre en place une véritable comptabilité de stock et une gestion pilotée de la régie, qui fait aujourd'hui défaut. Le régisseur de recettes a entrepris un inventaire complet dont les résultats n'ont pas été portés à la connaissance du comptable à ce stade.</p>	
3	<p>(Taaf)</p> <p>Veiller à la maîtrise des frais de mission et de réception</p>	<p>L'administrateur supérieur des Taaf précise que le territoire s'est doté d'un texte règlementaire appelé « guide des missions » sous forme de note de service précisant les règles à appliquer en matière de frais de mission et déplacement et présenté en conseil consultatif en 2013. Ce guide doit être mis à jour prochainement pour une mise en cohérence avec les textes appliqués par le ministère de l'Intérieur. Depuis 2013, les ordres de mission, les états de frais, les factures, etc. sont réclamés systématiquement à chaque demande de remboursement, qui sont effectués conformément aux barèmes en vigueur dans la fonction publique.</p>	<p>Les frais de mission sont en baisse de (-43%) en 2020 par rapport à 2019. Ils avaient augmenté de +25% en 2019 par rapport à 2018.</p> <p>Les frais de déplacements sont passés de +7% en 2017 par rapport à l'année précédente à respectivement (-10%) en 2019 par rapport à 2018 et (-17%) en 2020 par rapport à 2019.</p> <p>Les frais de réception qui avaient augmenté de +78% en 2018 par rapport à 2017 sont en baisse de (-57%) en 2019 par rapport à 2018 et de (-29%) en 2020 par rapport à 2019.</p> <p>En outre, un guide des missions a été réalisé, clarifiant les règles applicables en la matière. Les démarches engagées par les Taaf, tant juridiques et budgétaires que de contrôle, ont porté leurs fruits.</p>	<i>Mise en œuvre</i>
4	<p>(Taaf)</p> <p>Trouver d'autres locaux à Paris, plus adaptés et moins chers</p>	<p>L'administrateur supérieur des Taaf avait indiqué qu'au 1<sup>er</sup> décembre 2014, la surface de l'antenne parisienne des Taaf, située au 34 boulevard Sébastopol à Paris, avait été réduite de moitié. Il précise que les démarches effectuées auprès de la direction générale des Outre-Mer depuis 2018 pour envisager l'installation de l'antenne dans le site du ministère des outre-mer, rue Oudinot ont abouti.</p>	<p>Suite à la recommandation de la Cour, la surface de l'antenne parisienne avait été réduite en 2014. Le 15 décembre 2014, les Taaf avaient signé pour neuf ans un bail commercial souscrit auprès de la Société d'économie mixte de la ville de Paris (SIEMP). De 2014 à 2020, les locaux parisiens ont abrité sept agents permanents à Paris et accueilli les agents « missionnés » par les Taaf pour un usage partagé des locaux. Le montant annuel, charges non comprises, de la location de l'antenne parisienne s'élevait en 2020, à 65 728,68 € HT.</p> <p>Les démarches entreprises auprès de la direction générale des outre-mer depuis 2018 visant à implanter l'antenne parisienne sur le site du ministère des outre-mer, ont abouti en 2022. Il en résulte une économie de loyer de 80 000 € par an. Le poste de chef d'antenne et chef du service de philatélie avait</p>	<i>Mise en œuvre</i>

			préalablement été supprimé en 2021 conformément à l'arrêté n°2021-149 du 17 novembre 2021 portant suppression de la sous-régie de recette auprès de l'antenne parisienne.	
5	<p>(Taaf)</p> <p>Fixer les redevances de pêche en pourcentage du prix de vente et indexer le prix de vente du gazole sur le coût du seul dernier soutage</p>	<p>La Direction des pêches et des questions maritimes précise que conformément à l'article L.958-6 du CRPM, l'administration des Taaf perçoit « un droit assis sur les produits pêchés dans les eaux de l'archipel de Crozet, de l'archipel de Kerguelen et des îles Saint-Paul et Amsterdam » de sorte que la légine est taxée chaque année à 10% des prix de vente moyens observés sur les douze mois précédant le jour d'ouverture de la campagne de pêche.</p> <p>L'administrateur supérieur des Taaf indique que les prix de vente du gazole sont déterminés annuellement sur la base d'un coût intégré d'amortissement.</p>	<p>Les armements pêchant dans les ZEE des îles Éparses payent un droit assis sur les produits de la pêche, différencié selon le pavillon de leurs navires. De 2014 à fin 2019, les navires battant pavillon français, payaient un forfait préférentiel autorisant une pêche « illimitée ». De nouveaux droits de pêche aux thonidés, approuvés par le conseil consultatif de décembre 2019 pour la saison 2020, permettent de taxer environ 10% du prix de vente moyen en fonction des quantités pêchées et de pérenniser ainsi les recettes des Taaf.</p> <p>Comme le mentionne la réponse de l'administration, la partie de la recommandation portant sur le prix du gazole n'a en revanche pas été mise en œuvre.</p>	<p><i>Mise en œuvre incomplète</i></p>
N°	<b>Recommandation formulée au titre de l'insertion relative aux Taaf parue au rapport public annuel 2014</b>	<b>Réponse de l'administration</b>	<b>Analyse de la Cour</b>	<b>Appréciation par la Cour du degré de mise en œuvre*</b>
1	<p>(Taaf)</p> <p>Poursuivre l'adaptation du statut des Taaf, en précisant les règles financières applicables, notamment en matière de marchés publics, et en renforçant le rôle du conseil consultatif</p>		<p>La Cour constate que le statut hybride des Taaf n'a pas évolué depuis la loi de 2007 et le décret de 2008. Les interprétations changeantes de leurs caractéristiques par les différents administrateurs supérieurs en poste, qui les assimilent tantôt à une collectivité locale, tantôt à un établissement public voire à une émanation de l'autorité de l'État, génèrent régulièrement des difficultés dans le fonctionnement et l'organisation des activités. De surcroît, le principe de spécialité législative attaché au statut est sources d'insécurité juridiques.</p> <p>La soumission par les ordonnances de 2015 et 2018, d'une partie des marchés publics des Taaf au code de la commande publique n'a été que partiellement</p>	<p><b>Non mise en œuvre</b></p>

			<p>suivie d'effet. Le périmètre d'application du code des marchés publics reste ambigu selon qu'il porte sur des compétences de l'Etat ou des compétences du territoire, lesquelles ne sont mentionnées par aucun texte. Une part importante des commandes est passée sans procédure formalisée voire sans consultation. Le territoire s'est néanmoins engagé dans une démarche de progrès et l'ordonnateur a commencé à appliquer un code de la commande publique adapté à son statut particulier et au contexte géographique. La démarche est néanmoins restée non aboutie à ce jour, le protocole d'échange standard marché n'ayant pas été mis en place.</p>	
2	<p>(Taaf)</p> <p>En matière logistique, procéder à une clarification juridique et à une mise en concurrence des prestataires ; inventorier et mettre en œuvre les possibilités de mutualisation entre les Taaf et l'Ipev.</p>	<p>L'administrateur supérieur des Taaf signale que les rapports entre l'Ipev et les Taaf sont formalisés par une convention de partenariat. Un projet de convention cadre a fait l'objet d'un travail approfondi afin d'apporter une clarification notamment pour la répartition des compétences en Terre Adélie. Les échanges se poursuivent avec l'Ipev afin d'arriver à une signature de la convention courant du 1<sup>er</sup> trimestre 2022.</p>	<p>L'affrètement du <i>Marion Dufresne II</i> a bien fait l'objet d'une mise en concurrence en 2017, mais la rédaction du marché ne présente pas les garanties d'usage pour l'autorité adjudicatrice en matière de commande publique.</p> <p>Le montage juridique complexe du GIE n'a pas évolué, et les contrats de travaux de jouvence du navire ont été passés dans des conditions critiquables.</p> <p>En Terre Adélie, la Cour note le difficile partage des compétences entre les Taaf et l'Ipev, gestionnaire de la base Dumont d'Urville, qui a retardé les décisions de travaux nécessaires sur ses bâtiments et équipements. Les rôles respectifs de ces institutions restent à préciser, comme le réclame la stratégie polaire nationale du printemps 2022.</p>	<p><b><i>Partiellement mise en œuvre</i></b></p>

\* *Totalement mise en œuvre, mise en œuvre incomplète, mise en œuvre en cours, non mise en œuvre, refus, devenue sans objet*

### Annexe n° 3. Organigramme des Taaf – juillet 2021



Source : Taaf

## Annexe n° 4. Décroisement des missions entre l'État et le territoire

### ETPT portés par le programme 354

26,3 ETPT dont 0,3 ETPT en chevauchement chefs de district (notification 2021).

1	Préfet, administrateur supérieur	Fonctionnaire détaché
2	Secrétaire général	Fonctionnaire détaché
3	Directeur de cabinet	Fonctionnaire détaché
4	Directeur de l'environnement	PNA
5	Directrice des affaires administratives et financières	Fonctionnaire détachée
6	Directeur des pêches et des questions maritimes	Fonctionnaire détaché
7	Directeur des services techniques	CDD
8	Chef du service des affaires juridiques et internationales	CDI
9	Adjoint à la directrice des affaires administratives et financières - Chef du service des ressources humaines	Fonctionnaire détaché
10	Adjoint au directeur des services techniques – chef du service infrastructures, énergie, flotte, véhicules, service intérieur	Fonctionnaire détaché
11	Chef du service logistique, achat et approvisionnement	Fonctionnaire détaché
12	Chargé de sécurité, énergie, infrastructure direction des services techniques	CDI
13	Secrétariat SG	Fonctionnaire détaché
14	Chargée de l'accueil du public	Fonctionnaire détachée
15	Cheffe de la cellule Budget et Finances	Fonctionnaire détaché
16	Gestionnaire polyvalent RH/Gestion du temps de travail	Fonctionnaire détachée
17	Gestion polyvalent RH/Paie	Fonctionnaire détachée
18	Gestionnaire recrutements	Fonctionnaire détaché
19	Chargée entretien résidence Préfet	CDI
20	Personnel d'intendance résidence Préfet	CDI
21	Chargée entretien locaux siège	CDI
22	Chef de district	CDD
23	Chef de district	Fonctionnaire détachée
24	Chef de district	Fonctionnaire détaché
25	Chef de district	Fonctionnaire détaché
26	Apprentie assistante de direction	Contrat d'apprentissage

Source : Taaf

### ETPT dont le préfet sollicite la prise en charge sur le programme 354

1 adjoint finances-achats
1 contrôleur de gestion / contrôleur interne financier
1 juriste droit international
1 chef du service télécommunications-informatiques-réseaux
1 chargé de mission ingénieur réseaux-systèmes-infrastructures informatiques

2 techniciens réseaux-systèmes-infrastructures informatiques
1 agent de résidence secrétaire général
1 chargé de communication
1 assistante du préfet
+3 postes ^pour des apprentis, proposés dans le cadre du « Plan 10 000 jeunes »

*Source : Taaf*

### Annexe n° 5. Navires subventionnés et utilisés par les Taaf

Nom du navire	MARION DUFRESNE	ASTROLABE	ASTROLABE	OSIRIS	OSIRIS 2	LA CURIEUSE
		(jusqu'à 2016)	(depuis 2017)	(jusqu'à 2018)	(depuis 2019)	
Date de construction	Lancement en 1995	1988	2017	1968	2002	1989
Classe	Navire ravitailleur et de recherches scientifiques	Navire ravitailleur Classe A1 capacité glace	Navire ravitailleur patrouilleur Cl.brise-glace IB5	Patrouilleur des Affaires maritimes	Patrouilleur des Affaires maritimes	Navire de recherche et de tourisme type chalutier pêche arrière
Longueur	120,50 m	65 m	72m	53 m	55 m	25 m
Propriétaire	GIE MD2	P&O Maritime Services	Taaf	DAM de 2003 à 2019	Etat depuis 2018 (aujourd'hui DGAMPA)	CNOI Taaf de 2011 à 2015
Armateur	LDAS	P&O Maritime Services	Marine nationale	CAP BOURBON	CAP BOURBON	CNOI
Affréteur	Taaf (IFREMER sous-affréteur)	lpev depuis 1988	lpev	DAM	DAM	Taaf
Nombre de jours d'armement	365	NC	365	NC	365 dont 180 à 200 à la mer	NC
Nombre de jours d'affrètement	123	120	120	100 environ	365 dont 180 à 200 à la mer	variable (60)

Sources : Taaf et Préfecture de la Réunion

