

N° 2128

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 16 juillet 2014

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

en application de l'article 145 du Règlement

PAR LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA LÉGISLATION
ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE

en conclusion des travaux d'une mission d'information

sur la collectivité d'outre-mer de Saint-Martin

ET PRÉSENTÉ PAR

MM. RENÉ DOSIÈRE ET DANIEL GIBBES

Députés

SOMMAIRE

—

Pages

INTRODUCTION	7
I. UNE COLLECTIVITÉ CONFRONTÉE À DES DIFFICULTÉS PERSISTANTES NE REMETTANT PAS EN CAUSE LES APPORTS DE SON STATUT	11
A. DES DÉFIS ÉCONOMIQUES ET SOCIAUX LOURDS ET ANCIENS	11
1. Les enjeux d'une démographie dynamique et de puissants courants migratoires ..	11
a. Après l'explosion démographique des années 1980, une reprise de la croissance de la population à un rythme plus modéré	11
b. Une forte pression migratoire.....	13
c. De lourdes conséquences sur le système éducatif	13
2. Un retard de développement manifeste.....	14
3. La menace d'une paupérisation	15
a. Un chômage massif et persistant	16
b. Une précarité présente mais difficile à quantifier.....	17
4. Des outils statistiques à développer	20
5. Une délinquance préoccupante	21
B. UNE AUTONOMIE PROMETTEUSE DANS SON PRINCIPE MAIS CONTRARIÉE DANS SA MISE ŒUVRE	23
1. Une libre administration locale qui s'affirme	23
a. Des institutions désormais en place	23
b. Un cadre assurant le fonctionnement régulier des pouvoirs publics locaux	28
c. Une gouvernance exigeant plus de cohérence et d'ouverture	30
2. Une collectivité d'outre-mer disposant d'une latitude toute nouvelle pour la conduite de ses affaires	33
a. Une nouvelle collectivité dotée d'une organisation particulière	34
b. Une collectivité assumant désormais de larges responsabilités	35
3. Des politiques publiques lestées par un déficit budgétaire structurel.....	40

a. La dégradation de la situation financière de la collectivité depuis 2008	40
b. La perte de différentes recettes à la suite du changement de statut	41
c. Une évolution problématique des dépenses de et à la charge de la collectivité	43
4. Une fiscalité ne procurant pas des ressources à la hauteur des besoins	44
a. La mise en œuvre d'un nouveau système fiscal depuis 2007	45
b. L'insuffisance des recettes fiscales	49
II. UN AVENIR OUVERT SOUS RÉSERVE D'UNE AUTONOMIE PLEINEMENT ASSUMÉE, DU CHOIX D'UN ANCRAGE EUROPÉEN ET D'UNE VÉRITABLE COOPÉRATION SAINT-MARTINOISE	50
A. ASSURER UN EXERCICE PLUS EFFICACE DES COMPÉTENCES DE LA COLLECTIVITÉ AVEC L'APPUI DE L'ÉTAT	51
1. La nécessité d'un engagement renouvelé de l'État à Saint-Martin	51
a. Dans l'application des lois et règlements	52
b. Dans l'exercice de la compétence fiscale	58
c. Dans le renforcement de l'attractivité de la fonction publique et la formation des cadres de la collectivité	64
d. Dans la mise en œuvre d'une politique efficace de lutte contre la délinquance	69
2. Une question à régler : la réévaluation et la compensation des transferts de charges	73
a. Les modalités définies par la loi organique du 21 février 2007	73
b. La fixation tardive d'une dotation globale de compensation négative contestée par la collectivité	74
c. La question des périodes de référence et de la compensation des transferts de compétences intervenus depuis le changement de statut	75
3. Le besoin d'une véritable stratégie de développement de la collectivité	76
a. Améliorer la gouvernance en matière d'action économique	76
b. Construire une fiscalité compétitive, permettant le financement des politiques publiques	78
c. Exploiter les possibilités d'adaptation des normes	79
d. Appréhender progressivement l'exercice de la compétence « environnement »	81
B. NOUER AVEC L'UNION EUROPÉENNE DES RELATIONS COMPATIBLES AVEC L'EXIGENCE D'UNE MEILLEURE INSERTION RÉGIONALE	82
1. Le présent : une région ultrapériphérique de l'Union européenne	83
a. L'accès aux fonds de cohésion de l'Union européenne	83
b. L'obligation d'appliquer les normes européennes	88
2. Le pari d'un pays et territoire d'outre-mer associé à l'Union européenne	90
a. Un accès certes moins large aux financements de l'Union européenne	91
b. La souplesse du cadre normatif	93

c. Un statut plus pertinent pour l’insertion dans un environnement régional concurrentiel ?	94
C. BÂTIR UN VÉRITABLE PARTENARIAT DE CODÉVELOPPEMENT AVEC SINT-MAARTEN.....	98
1. Faire vivre une communauté de destin	98
a. Une île unie autour d’un pacte fondateur	98
b. Des intérêts divergents à court terme.....	99
c. Des liens étroits d’interdépendance	102
2. Dépasser la frontière et définir les termes d’un avenir partagé	104
a. Maîtriser les effets et prévenir les conséquences dommageables de la libre circulation.....	105
b. Organiser la gestion concertée d’un espace intégré.....	107
EXAMEN EN COMMISSION	121
LISTE DES PROPOSITIONS	131
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LA MISSION	135
DÉPLACEMENTS EFFECTUÉS PAR LA MISSION D’INFORMATION ...	137
ANNEXES	141

MESDAMES, MESSIEURS,

Le 7 décembre 2003, par 76,3 % des suffrages exprimés, les électeurs de Saint-Martin faisaient le choix d'un statut original : celui d'une collectivité d'outre-mer régie par l'article 74 de la Constitution.

Alors que Saint-Martin avait été, pendant près de deux siècles, une commune de la Guadeloupe, nos compatriotes ont ainsi affirmé la volonté de pouvoir défendre des intérêts propres au sein de la République. Ils ont aussi et surtout exprimé l'espoir d'un avenir meilleur.

Depuis cet élan initial, dix ans se sont écoulés qui ont vu l'État porter la jeune collectivité sur les fonts baptismaux. Conformément aux dispositions de la loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer, des institutions ont été mises en place, des transferts de compétences ont été organisés, des décisions ont été prises à l'échelon local.

Néanmoins, c'est un sentiment confus d'inachevé et de profonde insatisfaction qui, aujourd'hui, domine manifestement l'opinion publique de Saint-Martin. Ce désenchantement se nourrit d'un constat : les changements tant attendus dans le domaine économique et social tardent à venir. Il prospère aussi sur une certitude : les imperfections du cadre statutaire seraient cause de beaucoup de maux et de freins.

C'est précisément pour faire la part des réalités locales et des espoirs déçus qu'au cours de sa réunion du 15 janvier 2014, la commission des Lois de l'Assemblée nationale a résolu de créer, à la demande du député de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin, une mission d'information sur la collectivité de Saint-Martin. Par-delà l'exercice ordinaire des pouvoirs de contrôle de l'application des lois – en l'occurrence la loi organique du 21 février 2007 – cette décision tend à témoigner de l'importance accordée par la représentation nationale aux problèmes spécifiques d'une collectivité non moins singulière.

Située au nord de la mer des Caraïbes, à plus de 7 000 kilomètres de la métropole et à 250 kilomètres de la Guadeloupe, Saint-Martin présente en effet la caractéristique d'être une île divisée depuis 1648 entre deux États: les Pays-Bas et la France. La collectivité française s'étend sur 56 de ses 90 kilomètres carrés.

L'ÎLE DE SAINT-MARTIN



Saint-Martin et Sint-Maarten sont unies par des liens multiples, reposant non seulement sur le sentiment d'une réelle fraternité mais aussi et surtout sur l'absence de frontière matérialisée.

Cette situation ne va pas sans susciter de multiples problèmes. À présent, Saint-Martin et Sint-Maarten forment deux entités autonomes que séparent le droit applicable, la monnaie, le régime de protection sociale et les liens avec l'Union européenne. Qui plus est, la collectivité française doit relever ses propres défis économiques et sociaux.

Face à ces difficultés, certains acteurs de l'île en appellent à une révision de la loi organique et du cadre des relations entre l'État et Saint-Martin. Cette position n'a pas la force de l'évidence. D'autres observateurs soulignent, en effet, la propension de notre pays à vouloir résoudre, par une modification de leur statut, les difficultés économiques réelles que connaissent les départements et collectivités d'outre-mer ⁽¹⁾.

Dans la conduite de ses travaux, la mission n'a pas souhaité trancher trop prématurément cette question. Elle s'est bien évidemment attachée à une évaluation du statut : elle a ainsi examiné les conditions de fonctionnement des « pouvoirs publics locaux », les modalités de transfert des compétences, la qualité des relations établies entre la collectivité et l'État. Mais elle n'a pas entendu exclure de sa démarche un travail de connaissance du territoire, de sa population et de son économie. Elle n'a pas davantage éludé l'indispensable réflexion sur l'impact du statut de la collectivité en droit européen et sur les conditions de son intégration dans l'environnement régional des Caraïbes.

Il en ressort que la collectivité demeure confrontée à des difficultés persistantes, d'ordre économique et social, mais que celles-ci ne remettent pas en cause les apports de son statut. L'avenir de Saint-Martin est ouvert. Il dépend de la manière dont l'État et la collectivité assumeront leurs responsabilités respectives et tireront pleinement les conséquences de l'autonomie nouvelle de l'île. Il exige le choix d'un ancrage européen et l'établissement d'une véritable coopération avec Sint-Maarten.

Saint-Martin fait partie de la République. Elle est représentée au Parlement et au Conseil économique, social et environnemental. Ainsi que l'a relevé le Premier ministre du territoire britannique d'Anguilla au cours d'un entretien avec vos rapporteurs, c'est la véritable marque de l'appartenance à une nation. Il nous faut aujourd'hui apporter la preuve de la force de ces liens en permettant à cette collectivité française d'affirmer pleinement sa singularité au sein de la République.

(1) Voir en ce sens l'audition de Mme Anne Bolliet, inspectrice des finances, organisée le 10 avril 2014.

I. UNE COLLECTIVITÉ CONFRONTÉE À DES DIFFICULTÉS PERSISTANTES NE REMETTANT PAS EN CAUSE LES APPORTS DE SON STATUT

Parmi les raisons qui ont conduit au changement de statut de Saint-Martin, le souci de permettre le développement économique et d'améliorer les conditions de vie de sa population occupe une place centrale. C'est donc bien que la situation difficile dans laquelle se trouve Saint-Martin préexistait à son évolution statutaire. Aujourd'hui encore, la collectivité doit faire à plusieurs types de difficultés : les enjeux liés à une démographie dynamique et de puissants courants migratoires ; un retard de développement manifeste ; la menace d'une paupérisation et une délinquance préoccupante.

A. DES DÉFIS ÉCONOMIQUES ET SOCIAUX LOURDS ET ANCIENS

1. Les enjeux d'une démographie dynamique et de puissants courants migratoires

a. Après l'explosion démographique des années 1980, une reprise de la croissance de la population à un rythme plus modéré

La population de Saint-Martin a connu une véritable explosion démographique dans les années 1980, passant de 8 072 habitants en 1982 à 28 518 habitants en 1990, soit une augmentation annuelle supérieure à 17 %. Cette évolution s'explique en grande partie par une forte immigration, elle-même liée au développement des secteurs de la construction et du tourisme. Si dans les années 1990, la population s'est stabilisée autour de 30 000 habitants, elle connaît depuis le début des années 2000 une nouvelle hausse, à un rythme cependant nettement moins rapide que celui des années 1980. En 2010, Saint-Martin comptait 36 979 habitants.

La population de Sint-Maarten a évolué de façon similaire et est estimée en 2010 à 37 429 personnes.

ÉVOLUTION DE LA POPULATION DE SAINT-MARTIN DEPUIS 1974

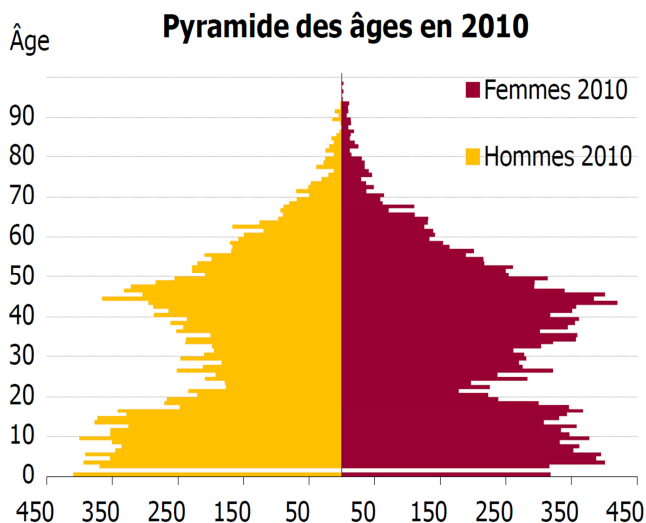
Année	Population	Variation annuelle moyenne de la population sur la période (en %)
1974	6 191	nc
1982	8 072	3,7
1990	28 518	17,1
1999	29 112	0,2
2010	36 979	2,1

Source : INSEE

La population de Saint-Martin se caractérise par un taux de natalité élevé : 26,3 ‰ en moyenne sur la période 1999-2010. À titre de comparaison, le taux de

natalité de la Guadeloupe en 2011 était de 13,3 ‰, et celui de métropole de 12,5 ‰.

La principale conséquence de ce dynamisme démographique est la jeunesse de la population : en 2009, 36,9 % des habitants de la collectivité étaient âgés de moins de vingt ans ; à titre de comparaison, cette proportion était de 28,5 % en Guadeloupe et 24,5 % en métropole.



Source : Rapport 2012 de l'Institut d'émission des départements d'outre-mer (IEDOM) sur Saint-Martin (données INSEE)

L'Institut national d'études démographiques (INED)⁽¹⁾ a réalisé en 2012 deux projections d'évolution démographique :

– dans l'hypothèse d'un solde migratoire progressant au rythme observé entre 1999 et 2007, la population pourrait atteindre près de 50 000 personnes en 2020 et 61 600 personnes en 2030 ;

– si l'immigration devait progresser selon le rythme moyen observé au cours des deux périodes 1990-1999 et 1999-2007, la population serait de 41 700 habitants en 2020 et de près de 45 000 habitants en 2030.

Si l'évolution effective de la population devait correspondre au premier scénario, les politiques publiques devraient faire face à de multiples défis en matière d'éducation, d'emploi, de santé, de logement, d'infrastructures ou encore d'environnement.

(1) INED, « Les tendances démographiques et migratoires dans les régions ultra-périphériques : quel impact sur leur cohésion économique, sociale et territoriale ? », Rapport Saint-Martin, janvier 2012.

b. Une forte pression migratoire

En 2010, 12 394 étrangers vivaient à Saint-Martin, ce qui représente environ le tiers de la population totale.

La plupart des étrangers vivant à Saint-Martin sont originaires de la zone caraïbe (77 %), en particulier d'Haïti (47 %), mais aussi de la Dominique (16 %) et de République dominicaine (6 %). 16 % de la population étrangère est européenne, dont 7 % de Britanniques et 5 % de Néerlandais ⁽¹⁾.

Dans son rapport public annuel pour 2011 ⁽²⁾, la Cour des comptes estimait le nombre d'étrangers en situation irrégulière de 5 000 à 8 000. Elle relevait les difficultés de l'action de la Police aux frontières (PAF), en raison de l'arrivée de ces étrangers en situation irrégulière essentiellement à l'aéroport international de Sint-Maarten et de l'absence de frontière matérialisée entre les deux parties de l'île.

En 2013, 356 mesures d'éloignement du territoire ont été prises par les services de la Préfecture, à la suite desquelles 241 éloignements ont effectivement été réalisés par la PAF.

c. De lourdes conséquences sur le système éducatif

La jeunesse de la population représente un défi spécifique en matière d'éducation : plus de 10 000 élèves sont actuellement scolarisés dans seize écoles, trois collèges et un seul lycée rattachés à l'académie de Guadeloupe. La cité scolaire de La Savane (collège et lycée), actuellement en construction, doit ouvrir à la rentrée 2015. Les travaux sont financés par l'État, le Fonds européen de développement régional (FEDER) et la collectivité.

Au-delà de cette dimension quantitative, le système éducatif doit prendre en compte les particularités sociales et économiques de Saint-Martin. Il s'agit par exemple des difficultés linguistiques, 70 % des élèves n'ayant pas le français comme langue maternelle ; des problèmes d'insertion et d'emploi des jeunes, du fait d'un taux de chômage particulièrement élevé ; des risques de délinquance, eux-mêmes favorisés par des contextes familiaux souvent difficiles, la pauvreté, les problèmes d'habitat. Par ailleurs, au cours des auditions à Saint-Martin, M. Laurent Bayly, représentant de la Fédération syndicale unitaire (FSU), a mis en exergue la difficulté que représentait pour les professeurs l'existence d'expériences traumatiques chez les élèves issus de l'immigration (venus de pays en guerre) et l'inadaptation de certains d'entre eux au système scolaire du fait d'une scolarisation tardive ⁽³⁾.

(1) Chiffres de 2006.

(2) Chapitre du rapport consacré aux flux migratoires irréguliers en Guyane, à Mayotte et à Saint-Martin.

(3) Audition des représentants des organisations syndicales organisée à Saint-Martin le 15 mai 2014.

Plusieurs initiatives sont mises en œuvre pour remédier à ces difficultés : pour le premier degré, le développement de l'accueil des moins de trois ans, la prise en charge des difficultés scolaires et notamment la prévention de l'illettrisme, le renforcement de l'enseignement de la langue vivante étrangère à l'école élémentaire, ainsi que l'accompagnement et la formation des enseignants. Dans le second degré, des actions de prévention du décrochage scolaire et d'insertion des jeunes sont menées avec le soutien du Fonds social européen (FSE). Ces actions visent notamment à permettre le développement de nouvelles structures : ouverture d'un lycée de la seconde chance, développement de l'accueil des élèves handicapés, ouverture de deux BTS, implantation de laboratoires de recherche.

De façon plus transversale, l'académie de Guadeloupe souhaite mener des actions favorisant la participation des familles, comme la mise en place d'un forum de la parentalité, le développement du multilinguisme administratif en milieu scolaire, l'association des parents aux projets scolaires ou encore le développement de dispositifs co-éducatifs. Les autres axes retenus concernent la mise en place d'un module spécifique au tourisme (à la suite de la signature d'un accord entre le rectorat, la collectivité et l'office du tourisme en juin 2013) dans les collèges et lycées et l'expérimentation de classes bilingues dans le premier degré. Enfin, un module d'accompagnement à la prise de fonctions pour les enseignants nouvellement nommés à Saint-Martin sera mis en place à la rentrée prochaine, afin de développer l'information sur les problématiques spécifiques des élèves et sur les adaptations nécessaires au plan pédagogique ⁽¹⁾.

2. Un retard de développement manifeste

Il est particulièrement difficile de disposer d'une vision globale de la situation économique de Saint-Martin, le système statistique actuel ne permettant pas de connaître le produit intérieur brut (PIB). La seule donnée actuellement disponible est une estimation du PIB de l'année 1999 réalisée en 2005 par le partenariat « Comptes économiques rapides de l'outre-mer » (CEROM) réunissant l'INSEE, l'Institut d'émission des départements d'outre-mer (IEDOM) et l'Agence française de développement (AFD). Dans ce cadre, le PIB de Saint-Martin avait été évalué à 421 millions d'euros, soit environ 14 500 euros par habitant. Il était donc à cette époque inférieur de 39 % à la moyenne métropolitaine et de 21 % au PIB par habitant de Sint-Maarten. Il avait en revanche un niveau proche de celui de la Guadeloupe. D'après les informations recueillies auprès des représentants de l'IEDOM lors de leur audition ⁽²⁾, une actualisation de cette estimation doit être publiée au mois de septembre, qui ne devrait pas montrer d'évolution très significative.

(1) Contribution écrite de M. Jean-Marie Jespere, inspecteur d'académie, représentant du recteur de Guadeloupe auprès des collectivités d'outre-mer de Saint-Barthélemy et Saint-Martin.

(2) Audition de M. Nicolas de Sèze, directeur général de l'IEDOM, et de M. Thierry Latreille, responsable de la division des études économiques, organisée à l'Assemblée nationale le 2 mai 2014.

L'économie de Saint-Martin se caractérise par une nette spécialisation. L'agriculture étant devenue marginale et l'activité industrielle restant très limitée, l'économie est aujourd'hui fortement tertiaisée. Elle est principalement orientée vers le tourisme, qui employait en 2010 26,7 % des salariés.

En 2012, la fréquentation touristique de l'île s'est élevée à 2,4 millions de visiteurs. Cependant, l'afflux touristique bénéficie peu à la partie française. La majorité des visiteurs (1,76 million en 2012) sont des croisiéristes qui débarquent dans le port de Philipsburg à Sint-Maarten, le seul port en eaux profondes de l'île. Les deux tiers environ des passagers aériens arrivent à l'aéroport *Princess Juliana*, également situé dans la partie hollandaise.

Le recul de la fréquentation touristique de l'île, à la suite des cyclones de 1999 et 2000, puis des attentats du 11 septembre 2001, a conduit à la fermeture de nombreux établissements hôteliers. En 2012, l'offre hôtelière de Saint-Martin avait reculé de 43,6 % par rapport à 1998, de nombreux hôtels ayant été transformés en immeubles d'appartements. La reprise récente de l'activité touristique profitant peu à la partie française, le taux d'occupation des chambres n'a été que de 49,8 % en 2012, tandis que le taux de rentabilité est estimé à 60 %.

Le deuxième secteur d'activité est celui de la construction, qui représentait 10,6 % des emplois en 2010. Comme le tourisme, ce secteur connaît des difficultés, se traduisant par une diminution régulière du nombre de permis de construire depuis 2005 (-18 % en 2012 par rapport à 2011).

En 2013, la Chambre consulaire interprofessionnelle recensait un peu plus de 7 000 entreprises implantées à Saint-Martin, dont environ 4 500 entreprises commerciales et 2 300 entreprises artisanales. Il s'agit le plus souvent de très petites entreprises : près de 80 % ⁽¹⁾ n'emploient aucun salarié. La proportion de salariés est particulièrement faible dans les secteurs l'hôtellerie-restauration, de l'immobilier, des services aux entreprises et de la construction.

Globalement, le niveau de qualification de la population est faible. La part de la population de plus de 15 ans ne disposant d'aucun diplôme était de 38,8 % en 2010, tandis que la proportion de la population ayant un diplôme supérieur au baccalauréat était seulement de 13,7 %.

3. La menace d'une paupérisation

À défaut d'une statistique officielle sur le taux de pauvreté, les principales données économiques et sociales disponibles sur l'état de l'île – taux de chômage, prestations et allocations sociales servies sur le territoire – fournissent des indices significatifs sur la baisse relative du niveau de vie et du pouvoir d'achat d'une partie croissante de la population, confirmant ainsi le risque d'une paupérisation

(1) Chiffres INSEE de 2006.

évoquée par plusieurs représentants de l'État devant la mission lors de son déplacement à Saint-Martin.

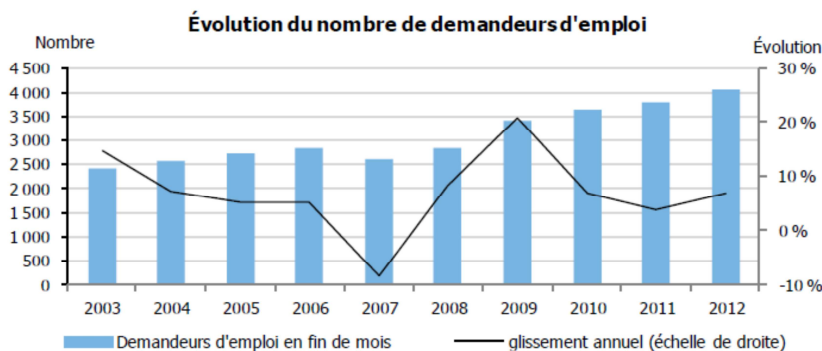
Il en va ainsi du taux de chômage mais également des prestations et allocations sociales servies sur le territoire.

a. Un chômage massif et persistant

Avec 4 178 personnes inscrites à Pôle emploi (dont 401 de moins de 25 ans et 1 242 de 50 ans et plus), le taux de chômage à Saint-Martin s'établit en mars 2014 à 27,1 % de la population active. Le nombre de demandeurs inscrits en fin de mois enregistre une augmentation de 3,3 % sur un an, celui des chômeurs de longue durée une hausse de 22,4 % ⁽¹⁾.

En revanche, les chiffres d'avril 2014 font état d'une baisse du nombre de demandeurs d'emploi inscrits en catégorie A (-0,7 % par rapport à fin mars 2014) et de ceux de moins de vingt-cinq ans (-18 % par rapport à cette même date).

Il s'agit là d'un taux qui demeure à un niveau durablement et relativement élevé. En 2007, on recensait déjà 24,4 % de chômeurs, chiffre toutefois en léger repli par rapport à 1999, année durant laquelle avaient été comptabilisés 26,6 % de chômeurs.



Source : DIECCTE - DEFM A, données brutes

Ces taux sont deux fois moins élevés dans la partie néerlandaise de l'île. Ainsi, en 2009, les statistiques du Bureau central des statistiques de Sint-Maarten indiquaient un taux de chômage de 12,2 % de la population active, soit une hausse de 21,3 % par rapport à 2007 à comparer à l'augmentation de 30,7 % observée côté français.

Ce chômage important s'explique non seulement par les faiblesses structurelles de l'économie locale et les difficultés des secteurs touristique et hôtelier mais aussi par une forte augmentation de la population active. Ainsi, entre

(1) Délégation générale à l'Outre-mer/SEPDE/DISSIOM, Saint-Martin, mai 2014 (sources : DARES, DEPP, DGAFP, IEDOM, IEOM, INSEE, ISPF, MIOMCT, Préfecture SPM, STSEE).

1999 et 2009, le nombre d'actifs occupant un emploi sur la partie française de l'île a crû moins vite que le nombre de chômeurs (+21,4 % contre 22,3 %). En 2009, on évaluait la population active à 17 608 personnes. Avec 72,4 % de la population en âge de travailler, le taux d'actifs à Saint-Martin dépasse celui de métropole (qui s'élève à 70,4 %) mais demeure inférieur à celui de Sint-Maarten (88 %).

b. Une précarité présente mais difficile à quantifier

Les allocations et prestations sociales servies sur l'île tendent à caractériser l'importance du nombre des foyers disposant de bas revenus.

De manière globale, une étude datant de 2012, réalisée par l'Observatoire régional de santé des Antilles-Guyane et consacrée à la protection sociale à Saint-Martin, montrait que 21 % des assurés bénéficiaient de dispositifs tels que la couverture maladie universelle complémentaire (CMUC) ⁽¹⁾, l'aide pour une complémentaire santé (ACS) ⁽²⁾ ou l'aide médicale d'État (AME) ⁽³⁾. S'agissant de la couverture maladie universelle (CMU) ⁽⁴⁾, un rapport d'information du Sénat de 2005 évaluait le nombre de bénéficiaires de la CMU à 8 969 personnes, soit 31 % de la population couverte par la protection sociale à Saint-Martin ⁽⁵⁾.

C'est cette même pauvreté qu'illustrent aujourd'hui les statistiques relatives aux bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA).

(1) *La couverture-maladie universelle complémentaire (CMU-C) est une protection complémentaire gratuite accordée aux personnes remplissant certaines conditions de ressources et justifiant d'une résidence régulière et stable en France (articles L. 861-1 à L. 861-10 du code de la sécurité sociale). Les ressources annuelles prises en compte doivent être inférieures à un plafond qui varie selon le lieu de résidence et la composition du foyer (soit, à la date du 1er juillet 2013, à 8 592,96 euros en métropole et à 9 564 euros dans les départements d'outre-mer pour une personne seule). La CMU-C ouvre droit à : une prise en charge de certaines dépenses de santé (par exemple, le ticket modérateur sur les honoraires et les actes de professionnels de santé, les médicaments et les frais d'hospitalisation ; le forfait journalier en cas d'hospitalisation ; les franchises médicales sur les médicaments) ; une dispense d'avance de frais (tiers-payant) ; des aides financières pour la fourniture de l'électricité et du gaz.*

(2) *L'aide pour une complémentaire santé (ACS) est une aide financière destinée à permettre l'acquisition d'une complémentaire santé. Ses bénéficiaires doivent remplir les mêmes conditions de résidence régulière et stable que les bénéficiaires de la CMU et disposer de ressources annuelles n'excédant pas de plus de 35 % le plafond déterminant l'accès à la CMU-C (cf. notamment les articles L.863-1 à L.863-7 du code de la sécurité sociale).*

(3) *L'aide médicale d'État (AME) permet aux étrangers en situation irrégulière de bénéficier d'un accès aux soins, sous réserve de remplir certaines conditions : justifier d'une résidence stable en France et vivre de manière ininterrompue depuis plus de trois mois sur le territoire ; disposer de ressources inférieures au plafond applicable pour l'attribution de la CMU-C (cf. code de l'action sociale et des familles, notamment les articles L. 251-1 à L. 251-3, L. 252-1 à L. 252-5, ainsi que les articles R. 861-2 à R. 861-10 et D. 861-1 à D.861-6 du code de la sécurité sociale).*

(4) *Il s'agit d'un dispositif de protection sociale destiné aux personnes qui ne sont pas déjà couvertes, à quelque titre que ce soit, par un régime obligatoire d'assurance maladie. La CMU permet de bénéficier de la sécurité sociale pour les dépenses de santé sous réserve de remplir certaines conditions, notamment de résider, en France métropolitaine ou dans un département d'outre-mer, de façon stable et régulière (cf. articles L. 380-1 à L. 380-4 du code de la sécurité sociale).*

(5) *« L'avenir statutaire de Saint-Barthélemy et Saint-Martin : le choix de la responsabilité », Rapport d'information n° 329 (2004-2005) de MM. Jean-Jacques Hyest, Christian Cointat et Simon Sutour, fait au nom de la commission des Lois, déposé le 10 mai 2005, p. 38.*

Rappelons que le RSA constitue un revenu minimal comportant deux composantes :

– un RSA dit « *RSA socle* », prestation sociale remplaçant le revenu minimum d’insertion et l’allocation parent isolé ;

– un RSA dit « *RSA activité* », complément de revenu destiné aux personnes commençant à exercer ou reprenant une activité professionnelle ; il vise à encourager le retour à l’emploi des bénéficiaires de minima sociaux mais peut également être perçu par des travailleurs à faibles revenus.

Au 31 décembre 2013, le nombre d’allocataires du RSA s’élevait à 3 325 allocataires (suivant les chiffres communiqués par la collectivité). Entré en vigueur au 1^{er} janvier 2011 sur le territoire de la collectivité⁽¹⁾, ce dispositif ne comptait que 2 196 bénéficiaires au 30 juin 2011 et enregistre donc, sur trois exercices, une croissance très soutenue, de l’ordre de 33,95 %, de ses allocataires. Au 31 mai 2014, le nombre total de bénéficiaires du RSA s’élevait à 3 272 personnes. Sur les années 2011 et 2012, il convient également de souligner la hausse assez spectaculaire du nombre de bénéficiaires percevant à la fois le « *RSA activité* » et le « *RSA socle* ». Cette donnée tend à indiquer que le retour à l’emploi ne garantit pas des revenus suffisants alors que le nombre de personnes percevant le « *RSA socle* » constitue une mesure directe des personnes sans activité et disposant de pas ou peu de ressources.

ÉVOLUTION DU NOMBRE DE BÉNÉFICIAIRES DU RMI/RSA (2010-2013)

	31 déc. 2010	30 juin 2011	31 déc. 2011	30 juin 2012	31 déc. 2012	30 juin 2013	31 déc. 2013	31 mai 2014
RMI/RSA socle	1 257	1 548	1 709	2 053	2 195	2 411	2 620	2 565
API/RSA majorée	583	648	690	726	705	743	705	707
Total	1 840	2 196	2 399	2 779	2 900	3 154	3 325	3 272
Évolution 1		19,35 %	9,24 %	15,84 %	4,35 %	8,76 %	5,42 %	
Évolution 2			30,38 %		20,88 %		14,66 %	

Source : collectivité de Saint-Martin, direction de la cohésion sociale.

(1) Loi n° 2008-1249 du 1^{er} décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d’insertion et décret n° 2010-1783 du 31 décembre 2010 portant extension et adaptation du revenu de solidarité active dans les départements d’outre-mer, à Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon.

ÉVOLUTION DU NOMBRE DE BÉNÉFICIAIRES DU RSA ENTRE JANVIER ET MAI 2014

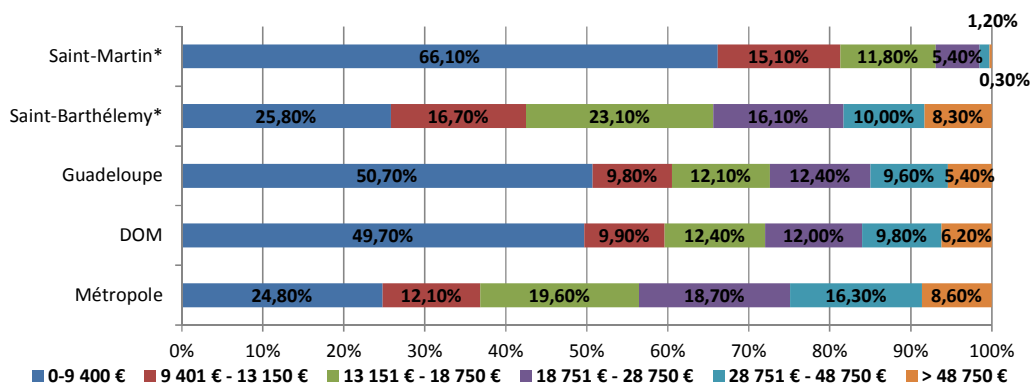
	31 janvier 2014	28 février 2014	31 mars 2014	30 avril 2014	31 mai 2014
RMI/RSA socle	2 629	2 384	2 364	2 411	2 565
API/RSA majorée	751	620	659	645	707
Total	3 380	3 004	3 023	3 056	3 272
Évolution mensuelle		-11,00 %	1,00 %	1,00 %	7,07 %

Source : collectivité de Saint-Martin, direction de la cohésion sociale.

De fait, le montant des revenus déclarés par les foyers fiscaux – ainsi que leur répartition – offre un autre aperçu de la prédominance des ménages assez ou très défavorisés.

Suivant les données de la direction régionale des Finances publiques de Guadeloupe ⁽¹⁾, en 2008, près de 66,1 % des foyers fiscaux déclaraient percevoir des revenus annuels inférieurs à 9 400 euros (contre 25,8 % à Saint-Barthélemy et 24,8 % en métropole). La catégorie des foyers fiscaux déclarant un revenu supérieur à 18 750 euros ne représentait que 6,9 % de l'ensemble. Ce chiffre atteignait en revanche 27,4 % en Guadeloupe, 34,4 % à Saint-Barthélemy et 43,6 % en métropole.

RÉPARTITION DU NOMBRE DE FOYERS FISCAUX PAR TRANCHE DE REVENU FISCAL DE RÉFÉRENCE AU 31/12/2011 (revenus de 2010)



Source : DGFIP.

* Revenus 2008.

(1) Institut d'émission des départements d'outre-mer, Rapport annuel Saint-Martin 2012 – Édition 2013, septembre 2013, (<http://www.iedom.fr/saint-martin/publications-112/rapports-annuels-115/2012-2328.html>).

D'après la même source, sur les revenus de l'année 2012, le revenu imposable moyen s'élevait à 11 800 euros (contre 23 780 euros au niveau national). 77 % des foyers étaient non-imposables. 49,1 % des foyers imposables résidents étaient assujettis à un impôt n'excédant pas 1 000 euros ; 60 % des résidents déclaraient un revenu net imposable inférieur à 9 615 euros et 30 % des résidents déclaraient un revenu net imposable inférieur à 5 217 euros.

Compte tenu de l'importance des pratiques conduisant à sous-estimer ou ne pas déclarer ses revenus à l'administration fiscale ⁽¹⁾, l'analyse de ces chiffres exige sans doute beaucoup de circonspection. Cependant, ils n'en donnent pas moins la mesure d'une certaine réalité sociale.

4. Des outils statistiques à développer

En cette matière comme dans le domaine économique, les outils de connaissance font défaut.

Au cours de leur audition, les représentants de l'IEDOM ⁽²⁾ ont certes fait état d'un suivi rapproché, assuré par leur organisme depuis son agence de Guadeloupe. De même, vos rapporteurs ont pu se féliciter d'apprendre, à cette occasion, l'aboutissement de travaux qui, menés de concert avec plusieurs organismes dont l'INSEE, permettraient enfin l'actualisation du calcul du produit intérieur de la collectivité.

Aujourd'hui, Saint-Martin forme en effet une entité distincte de la Guadeloupe. Toutefois, au plan statistique, les données concernant l'île font – quand elles existent – l'objet d'amalgames à deux titres : de manière ordinaire, du fait de la propension des différents organismes à consolider les chiffres avec ceux de l'archipel de la « *Guadeloupe continentale* » ; de manière fortuite, par le regroupement des informations concernant Saint-Martin et Saint-Barthélemy sous le vocable historique d'« *îles de nord* ». Telle est la règle, suivant les documents publiés, pour le taux de chômage rendu public par Pôle Emploi ou pour les prestations servies par les caisses de sécurité sociale ou d'allocations familiales.

Or, il faut connaître le mal pour pouvoir le combattre. L'État et la collectivité doivent pouvoir disposer, dans des délais raisonnables, d'une connaissance précise de l'état du territoire et de sa population. Il s'agit là en effet d'informations indispensables à la détermination et à la mise en œuvre des politiques publiques mais également à l'intervention des fonds structurels européens. C'est la raison pour laquelle vos rapporteurs **appellent à l'organisation d'un recueil systématique et d'un traitement différencié des données relatives à l'état économique et social de Saint-Martin.**

(1) Audition de M. Pascal Rothé, directeur régional des Finances publiques de Guadeloupe réalisée dans le cadre du déplacement effectuée par la mission d'information à Saint-Martin, le 13 mai 2014.

(2) Audition de M. Nicolas de Sèze, directeur général de l'IEDOM, et de M. Thierry Latreille, responsable de la division des études économiques, le 22 mai 2014.

En formulant cette proposition, ils n'ignorent pas le coût associé au déploiement d'un véritable appareil statistique, qui supposerait par exemple de l'installation d'une antenne de l'Institut national des études et des statistiques économiques (INSEE).

Cette réalité ne constitue pas un obstacle insurmontable. D'ailleurs, dans son rapport sur la gestion de la collectivité, la Chambre territoriale des comptes évoquait la création envisagée en 2012 d'un institut territorial des statistiques et études économiques (ITSEE)⁽¹⁾. D'ores et déjà, plusieurs organismes sociaux ont à Saint-Martin des antennes qui, éventuellement, pourraient permettre le recueil et la consolidation de statistiques. De même, la collation et l'exploitation des données, à partir de l'adresse des habitants ou de leurs identifiants ou des flux financiers identifiés, paraissent possibles sans rendre nécessaire la création de structures locales. Enfin, il ressort de l'audition des représentants de l'IEDOM que sur le territoire de Sint-Maarten, opère une équipe de statisticiens locaux qui disposent de véritables outils pertinents et qui, de surcroît, semblent manifester une volonté de coopération avec la partie française. Dès lors, doter Saint-Martin d'une « carte d'identité statistique » relève d'une action prioritaire.

Proposition n° 1 : Organiser la collecte, le traitement différencié et la publication de l'ensemble des données statistiques relatives au territoire de Saint-Martin.

5. Une délinquance préoccupante

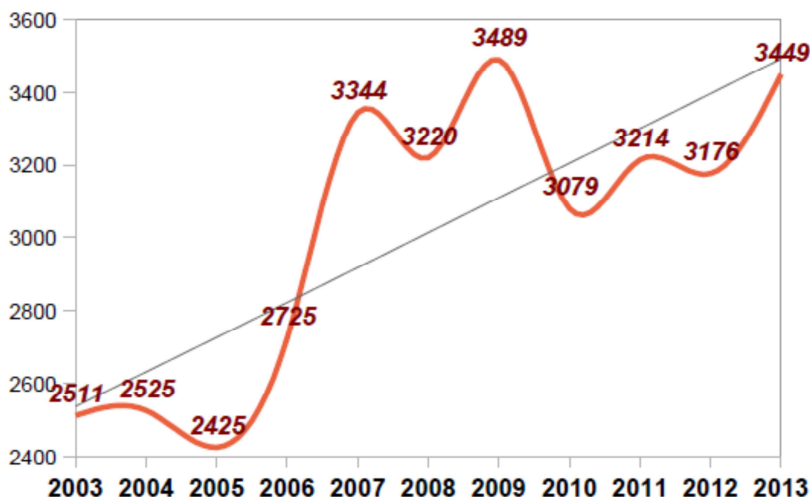
Les statistiques renvoient l'image d'une société confrontée à une insécurité croissante et d'une gravité atypique.

Les éléments recueillis auprès des forces de gendarmerie à Saint-Martin⁽²⁾ montrent **une hausse de 39 % de la délinquance entre 2003 et 2013**. Sur la période, le nombre de faits constatés passe ainsi que 2 511 infractions en 2003 à 3 449 en 2013, avec une brutale accélération à compter de 2005 et un pic observé à 3 489 infractions en 2009.

(1) *Rapport d'observations définitives sur la gestion de la collectivité d'outre-mer de Saint-Martin à compter du 15 juillet 2007, Chambre territoriale des comptes de Saint-Martin, février 2013, p. 28.*

(2) *Audition des représentants des services déconcentrés de l'État chargés de l'ordre public : services de la police et de la gendarmerie nationales en présence de M. Philippe Chopin, Préfet délégué, et M. le Préfet Gilles Leclair, chargé d'une mission d'évaluation dans le cadre du plan renforcé de lutte contre la violence et l'insécurité dans les Antilles, organisé à Saint-Martin le 13 mai 2014. Présentation du chef d'escadron Paul Betaille, commandant la compagnie de gendarmerie départementale de St-Martin et St-Barthélemy.*

ÉVOLUTION DE LA DÉLINQUANCE À SAINT-MARTIN (2003-2013)



Source : Compagnie départementale de gendarmerie de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin

Mais au-delà du nombre, c'est par la nature et la violence des infractions que Saint-Martin se signale.

D'une part, la délinquance sur l'île se caractérise par **l'importance des atteintes volontaires à la personne et des atteintes aux biens**. Pour la première catégorie, on recense ainsi 24,55 faits pour mille habitants et, dans la seconde catégorie, 53,17 faits pour mille habitants. Il s'agit là d'un taux de criminalité élevé que l'on retrouve notamment dans les chiffres relatifs à des infractions plus spécifiques qui renvoient à ces deux catégories :

- les **homicides volontaires** (51,82 faits pour mille habitants en 2011) ;
- les **coups et blessures volontaires** (10,7 faits pour mille habitants en 2012) ;
- les **vols à main armée** (220,24 faits pour mille habitants en 2010).

Le sentiment d'insécurité se nourrit également d'agressions relativement nombreuses commises sur la voie publique. De fait, alors que les quatre premiers mois de l'année 2014 laissent entrevoir la perspective d'un bilan statistique global à la baisse, les vols avec violences augmentent de 63 %. On recense ainsi 52 vols à main armée commis en moins de quatre mois.

D'autre part, **les taux de délinquance observés à Saint-Martin se révèlent plutôt supérieurs à ceux observés en métropole, notamment dans les territoires de densité comparable ou dans les départements d'outre-mer.**

ÉLÉMENTS DE COMPARAISON DE LA DÉLINQUANCE À SAINT-MARTIN

	Saint-Martin	Guadeloupe	Guyane	Seine-Saint-Denis	Bouches-du-Rhône	France métropolitaine
Atteintes volontaires à l'intégrité physique	24,55 ‰	14,06 ‰	19,54 ‰	19,9 ‰	15,45 ‰	7,76 ‰
Atteintes aux biens	53,17 ‰	36,55 ‰	38,84 ‰	60,09 ‰	59,08 ‰	34,67 ‰
Homicides volontaires	51,82 ‰	20,91 ‰	28,06 ‰	NC	8,03 ‰	3,13 ‰
Coups et blessures volontaires	10,7 ‰	NC	NC	6,2 ‰	NC	3,0 ‰
Vols à main armée	220,24 ‰	64,12 ‰	114,04 ‰	NC	41,63 ‰	9,92 ‰

Sources : Audition des représentants des services déconcentrés de l'État chargés de l'ordre public organisée à Saint-Martin le 13 mai 2014.

B. UNE AUTONOMIE PROMETTEUSE DANS SON PRINCIPE MAIS CONTRARIÉE DANS SA MISE ŒUVRE

1. Une libre administration locale qui s'affirme

a. Des institutions désormais en place

Conformément à l'article 18 de la loi organique du 21 février 2007, les institutions de la collectivité d'outre-mer de Saint-Martin ont été mises en place au cours du second semestre de l'année 2007.

À l'instar du schéma retenu pour Saint-Barthélemy et à Saint-Pierre-et-Miquelon, celles-ci reposent pour l'essentiel sur le triptyque que forment le conseil territorial, le conseil exécutif et le conseil économique, social et culturel ⁽¹⁾.

- *Le conseil territorial de Saint-Martin*

Régi par le chapitre 1^{er} des titres III et V du livre III de la sixième partie du code général des collectivités territoriales ⁽²⁾, le conseil territorial de Saint-Martin constitue l'**assemblée délibérante de la collectivité**.

(1) L'article L.O. 6324-1 du CGCT prévoit également l'institution de conseils de quartier dont la composition, la dénomination et les modalités de fonctionnement sont fixées par le conseil territorial. Ces instances peuvent être consultées par le président de l'organe délibérant de la collectivité, avant toute délibération applicable dans le périmètre du quartier qu'elles représentent et relative à : l'établissement, la révision ou la modification du plan local d'urbanisme ; un projet d'opération d'aménagement ; l'implantation et le programme d'aménagement des équipements de proximité, définis comme les équipements à vocation éducative, sociale, culturelle, sportive et d'information de la vie locale.

(2) Articles L.O. 6321-1 à L.O. 6321-35 et L.O. 6351-1 à L.O. 6351-21 du CGCT.

Il se compose de vingt-trois membres, élus au suffrage universel direct, au scrutin de liste à deux tours pour cinq ans. Le président du conseil est choisi par les conseillers en leur sein lors de la réunion de droit qui suit chaque renouvellement. Son élection est acquise s'il réunit une majorité absolue des membres du conseil territorial au premier tour de scrutin ou, à défaut, une majorité relative à compter du quatrième tour de scrutin ⁽¹⁾.

Dans le respect des échéances prévues par les textes, les premières élections territoriales ont été organisées les 1^{er} et 8 juillet 2007. Le 15 juillet, le conseil territorial tenait la réunion inaugurale de sa première mandature. À l'expiration de ses pouvoirs, l'assemblée a été soumise à renouvellement dans le cadre du scrutin des 18 et 25 mars 2012. Ses membres sont entrés en fonction le 1^{er} avril de la même année pour un mandat devant courir jusqu'en mars 2017.

Le conseil territorial exerce les fonctions et responsabilités traditionnellement dévolues aux organes délibérants des collectivités territoriales et collectivités d'outre-mer.

D'une part, aux termes de l'article L.O. 6351-1 du CGCT, **le conseil règle par ses délibérations les affaires de la collectivité.**

Il statue sur les objets sur lesquels la loi et le règlement prévoient qu'il délibère et sur tous les objets intéressant la collectivité, l'article L.O. 6351-11 du CGCT prévoyant qu'il exerce les compétences dévolues par les lois et les règlements en vigueur aux conseils municipaux, aux conseils généraux des départements et aux conseils régionaux, ainsi qu'au conseil général et au conseil régional de la Guadeloupe. Il donne également son avis sur les objets sur lesquels il est consulté en application des lois et règlements ou par le ministre chargé de l'outre-mer, eu égard au statut de la collectivité de Saint-Martin.

D'autre part, le conseil territorial assure le **contrôle de l'action des membres du conseil exécutif.**

En premier lieu, le conseil territorial **élit en son sein les membres du conseil exécutif**, au scrutin de liste, à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne, sans panachage ni vote préférentiel. Il procède à l'affectation des élus à chacun des postes du conseil exécutif au scrutin uninominal, dans les mêmes conditions que pour l'élection du président et détermine l'ordre de leur nomination ⁽²⁾.

En deuxième lieu, les articles L.O. 6321-20 à L.O. 6321-24 du CGCT consacrent le **droit à l'information des conseillers territoriaux** sur les affaires de la collectivité. Cette information repose notamment sur l'envoi par le président du conseil territorial d'un rapport sur les affaires qui vont être soumises au conseil territorial (dans un délai de douze jours avant sa réunion). Elle consiste également

(1) Article L.O. 6322-1 du CGCT.

(2) Article L.O. 6322-6 du CGCT.

en l'examen annuel d'un rapport spécial, établi par le président du conseil territorial et rendant compte de la situation de la collectivité, de l'activité et du financement de ses différents services et des organismes qui dépendent d'elle, de l'exécution des délibérations du conseil territorial et de la situation financière.

En dernier lieu, le conseil territorial peut mettre en cause la responsabilité de son président par le **vote d'une motion de défiance**. En application de l'article L.O. 6322-4 du CGCT, si cette motion recueille la majorité absolue des membres composant l'assemblée délibérante, il est procédé au remplacement du président du conseil territorial ainsi qu'au renouvellement des autres membres du conseil exécutif. À ce jour, il n'a jamais été fait usage de ces dispositions.

● ***Le président du conseil territorial et le conseil exécutif de Saint-Martin***

Régi par les dispositions des chapitres II et III des titres III et V du livre III de la sixième partie du code général des collectivités territoriales ⁽¹⁾, le conseil exécutif est l'instance dirigeante, chargée d'assurer le fonctionnement de la collectivité.

Le conseil compte sept membres : le président du conseil territorial, qui le préside ; quatre vice-présidents ; deux autres conseillers territoriaux.

Ses membres sont élus par l'assemblée délibérante, le scrutin n'étant en pratique toutefois organisé que dans l'hypothèse d'un nombre de candidatures supérieur à celui des sièges à pourvoir ⁽²⁾. Ainsi, à l'occasion de la première réunion du conseil territorial de Saint-Martin, le 15 juillet 2007, comme à l'ouverture de sa seconde mandature, le 1^{er} avril 2012, les groupes politiques de l'assemblée sont parvenus à un accord de répartition des postes sans recours à l'élection.

Dans l'administration et l'exercice des compétences de la collectivité, le conseil exécutif occupe avec le président du conseil territorial **un rôle essentiel de mise en œuvre**. Il appartient ainsi au conseil :

- d'arrêter les projets de délibérations à soumettre au conseil territorial ;
- de prendre les règlements nécessaires à la mise en œuvre des délibérations, sur proposition du président du conseil territorial ;
- d'exercer les compétences qui lui sont déléguées par le conseil territorial ⁽³⁾ ;

(1) Articles L.O. 6322-5 à L.O. 6322-15 et L.O. 6353-1 à L.O. 6353-9 du CGCT.

(2) Article L.O. 6322-5 et L.O. 6322-6 du CGCT.

(3) En application de l'article L.O. 6351-20 du CGCT, le conseil territorial peut déléguer certaines de ses attributions au conseil exécutif à l'exception de celles relatives : au budget ; au référendum local et à la consultation des électeurs ; aux actes que la collectivité peut adopter pour l'exercice des compétences dans lesquelles elle fixe elle-même les règles, en vue de la répression des infractions aux règles qu'elle fixe en ces matières ou afin d'adapter les dispositions législatives et réglementaires en vigueur à ses caractéristiques et contraintes particulières.

– de délibérer sur des décisions individuelles en certaines matières (autorisation de travail des étrangers ; autorisation d'utilisation ou d'occupation du sol, nomination aux emplois fonctionnels de la collectivité ; exercice du droit de préemption ; agréments et décisions desquels dépend le bénéfice d'un avantage prévu par la réglementation fiscale de la collectivité).

Aux termes de l'article L.O. 6353-2 du CGCT, les membres du conseil exécutif **exercent les attributions dévolues aux vice-présidents et membres des commissions permanentes du conseil général et du conseil régional** par les lois et règlements en vigueur. Le conseil assume également un rôle consultatif, par exemple en matière de communication audiovisuelle ⁽¹⁾.

Pour sa part, en sa qualité d'« *organe exécutif de la collectivité* » et de représentant de celle-ci, ⁽²⁾ le président du conseil territorial dispose de compétences propres :

– la préparation de l'exécution des délibérations du conseil territorial et du conseil exécutif ;

– la responsabilité, sous réserve des compétences du conseil exécutif, de l'administration de la collectivité, ses fonctions pouvant être déléguées, sous sa surveillance, aux vice-présidents et aux deux autres membres du conseil exécutif ;

– la gestion du domaine de la collectivité et l'exercice des pouvoirs de police afférents ;

– l'autorité hiérarchique sur l'administration territoriale, en tant que « *chef des services de la collectivité* » ⁽³⁾.

– l'ordonnancement à titre principal des dépenses de la collectivité et la prescription de l'exécution des recettes ;

– la préparation, la passation, l'exécution et le règlement des marchés de travaux, de fournitures et de services qui peuvent être passés sans formalités préalables en raison de leur montant, par délégation du conseil territorial ;

– l'exercice des pouvoirs de police propres à la collectivité de Saint-Martin, sous le contrôle du représentant administratif de l'État ;

– l'engagement d'actions et la défense de la collectivité devant les juridictions, en vertu d'une délibération du conseil exécutif.

(1) Article L.O. 6353-7 du CGCT.

(2) Article L.O. 6352-1 du CGCT.

(3) Article L.O. 6352-3 du CGCT.

- ***Le conseil économique, social et culturel***

Institué par les dispositions du chapitre III du titre II du livre III de la sixième partie du code général des collectivités territoriales, le conseil économique, social et culturel (CESC) représente une innovation dans le paysage institutionnel de l'île. En effet, avant l'entrée en vigueur de la loi organique du 21 février 2007, la commune de Saint-Martin ne disposait pas d'une instance ayant pour objet d'associer les représentants des acteurs économiques et sociaux à la gestion des affaires publiques.

En application de l'article L.O. 6323-1 du CGCT, le conseil se compose de de représentants :

- des groupements professionnels ;
- des syndicats ;
- des organismes et des associations qui concourent à la vie économique et sociale de Saint-Martin ;
- d'associations et fondations agissant dans le domaine de la protection de l'environnement ainsi que de personnalités qualifiées choisies en raison de leur compétence en matière d'environnement et de développement durable.

Les conseillers sont désignés pour cinq ans par les organisations représentées au sein du CESC ou par le représentant de l'État, suivant les modalités fixées par un arrêté du ministre chargé de l'outre-mer⁽¹⁾ et à raison de leur importance respective dans la vie économique, sociale et culturelle de l'île. Ainsi, en l'état actuel, le CESC de Saint-Martin compte :

- douze représentants des activités économiques de la collectivité ;
- dix représentants des activités sociales et culturelles de la collectivité ;
- une personnalité qualifiée désignée par un arrêté du ministre chargé de l'outre-mer.

Les articles L.O. 6323-1 et L.O. 6323-3 du CGCT confèrent au CESC un rôle de réflexion, d'évaluation et éventuellement de conseil. Aux termes de ces dispositions, le conseil est consulté sur :

- la répartition et l'utilisation des crédits de l'État destinés à des investissements intéressant la collectivité ;

(1) Cf. arrêtés du 25 octobre 2007 (NOR : OME01302388A) et du 24 janvier 2013 (NOR : OME01302388A) relatif à la composition et au fonctionnement du conseil économique, social et culturel de la collectivité de Saint-Martin.

– la préparation du plan d’aménagement et de développement durable de Saint-Martin ;

– les orientations générales du projet de budget de la collectivité.

Il peut également, à son initiative, donner un avis sur tout projet ou proposition de délibération en matière économique, sociale ou culturelle. Le représentant de l’État peut en outre le saisir pour avis.

La première réunion du CESC s’est tenue le 19 décembre 2007. Dans le calendrier de la mise en place du nouveau cadre statutaire, cette date relativement tardive s’explique par le temps nécessaire au représentant de l’État à Saint-Martin pour constater la désignation des représentants des activités économiques et des activités sociales et culturelles de la collectivité. En 2013, le renouvellement du conseil a été retardé en raison cette fois d’un désaccord persistant entre associations représentant les professions libérales, organisations de la jeunesse du sport et des centres culturels et organisations syndicales de salariés sur le choix de leurs représentants. Constatant ces divergences, le représentant de l’État à Saint-Martin a usé de son pouvoir de désigner les représentants des activités économiques et des activités sociales, culturelles et environnementales à défaut de conciliation possible entre les organisations concernées, illustrant ainsi la relative solidité du cadre statutaire.

b. Un cadre assurant le fonctionnement régulier des pouvoirs publics locaux

De fait, le statut de Saint-Martin semble garantir durablement la stabilité des institutions de la collectivité et la continuité de son action.

Certes, depuis 2007, l’île a connu cinq désignations au conseil exécutif et quatre présidents du conseil territorial se sont succédé. Toutefois, **ces changements ne tiennent pas à une absence de majorité ou à un défaut de cohésion entre les membres des instances.** Ils sont la conséquence de la démission de deux présidents du conseil territorial, déclarés inéligibles par le Conseil d’État (en juillet 2008 et en avril 2013)⁽¹⁾ et de l’invalidation en mai 2009, pour cause d’irrégularités, de l’élection du conseil exécutif organisée en juillet 2008. Ces renouvellements successifs ne sont donc pas la manifestation d’une instabilité propre au schéma institutionnel retenu en 2007. La multiplicité de ces irrégularités administratives témoigne en revanche d’un manque de rigueur dans l’application des textes.

D’un strict point de vue juridique, **la collectivité ne s’est jamais trouvée dans l’impossibilité de prendre les décisions lui incombant** ou d’honorer les obligations que lui assignent lois et règlements.

(1) Le Conseil d’État a prononcé l’inéligibilité de M. Louis-Constant Fleming en juillet 2008 (pour un an) et, en avril 2013, celle de M. Alain Richardson, (pour une durée de dix-huit mois) pour non-respect des dispositions relatives à la tenue des comptes de campagne.

Ainsi, les dispositions organisant le remplacement du président du conseil territorial en cas de vacance de cette fonction⁽¹⁾ et le renouvellement du conseil exécutif⁽²⁾ ont permis la poursuite de l'action conduite par la majorité élue en juillet 2007.

Au demeurant, **aucune circonstance n'a rendu nécessaire le recours aux procédures exceptionnelles** destinées à prévenir les conséquences néfastes d'une paralysie ou d'un défaut de la collectivité.

Prévues par la loi organique du 21 février 2007, ces procédures offrent plusieurs outils suivant la nature et la gravité des dysfonctionnements :

– la dissolution, par le Gouvernement, ou la suspension, par le ministre chargé de l'outre-mer, du conseil territorial (article L.O. 6321-5 du CGCT) ou du conseil exécutif (article L.O. 6322-16 du CGCT)⁽³⁾ ;

– la suspension ou la révocation du président du conseil territorial et des membres du conseil exécutif (article L.O. 6322-9 du CGCT)⁽⁴⁾ ;

– le pouvoir donné au représentant de l'État de prendre les mesures nécessaires lorsque les institutions de la collectivité ont négligé de prendre les décisions qui leur incombent dans le cadre de leurs attributions (article L.O. 6321-35 du CGCT)⁽⁵⁾ ;

– la prérogative conférée au représentant de l'État de se substituer au président du conseil territorial pour la répression des atteintes à la tranquillité publique, pour le maintien de l'ordre public et pour la police des baignades et des activités nautiques, en cas de menace pour le maintien de l'ordre (article L. 6312-3 du CGCT).

Des éléments qu'elle a pu recueillir au cours de son déplacement à Saint-Martin, la mission garde en outre le sentiment que, par-delà les défis qui parfois

(1) Article L.O. 6322-2 du CGCT.

(2) Article L.O. 6322-8 du CGCT.

(3) Les articles L.O. 6321-5 du CGCT et L.O. 6322-16 prévoient la dissolution par le Gouvernement du conseil territorial ou du conseil exécutif en cas de fonctionnement impossible. Aux termes des mêmes dispositions, la suspension de ces instances par le ministre chargé de l'outre-mer ne peut intervenir qu'en cas d'urgence et pour un délai ne pouvant excéder un mois. Le décret de dissolution du conseil territorial ou du conseil exécutif doit être motivé (avec un avis motivé du conseil territorial en ce qui concerne la dissolution du conseil exécutif) et prévoir la date des prochaines élections. L'arrêté de suspension de ces instances par le ministre chargé de l'outre-mer doit être motivé.

(4) L'article L.O. 6322-9 du CGCT précise que la suspension du président du conseil territorial et des membres du conseil exécutif ne peut excéder une durée d'un mois et requiert un arrêté motivé du ministre chargé de l'outre-mer. Le président et les conseillers exécutifs doivent avoir été entendus ou invités à fournir des explications écrites sur les faits qui leur sont reprochés. La révocation ne peut être prononcée que par un décret motivé pris en conseil des ministres.

(5) Prises après mise en demeure, ces mesures sont destinées à permettre le rétablissement du fonctionnement normal des institutions et des services publics, d'assurer la sécurité de la population, la sauvegarde des intérêts nationaux ou ceux de la collectivité, ainsi que le respect des engagements internationaux de la France.

les assaillent, les élus de la collectivité ont trouvé un « rythme de croisière ». Cet équilibre procède tant de la lettre du statut que de la pratique des acteurs. Y participe, par exemple, la présence au sein du conseil exécutif de deux conseillers territoriaux qui, ainsi que l'indiquait Mme Aline Hanson, présidente du conseil territorial, collaborent au travail des vice-présidents depuis 2012 ⁽¹⁾.

Ce constat d'une installation assez réussie des pouvoirs publics locaux n'exclut pas d'examiner quelques pistes susceptibles de garantir la cohérence et la qualité de leur action.

c. Une gouvernance exigeant plus de cohérence et d'ouverture

La qualité de la gouvernance ne s'apprécie pas seulement au regard de la longévité de ses responsables. Elle tient également à la capacité d'une collectivité à développer un projet de long terme, traduisant des orientations cohérentes et fondées sur une vision prospective.

La cohérence des orientations suppose la cohésion d'une direction. Or, si le statut de Saint-Martin favorise le renouvellement sans heurt d'un conseil exécutif adossé à la majorité du conseil territorial, il ne contribue pas nécessairement à la formation dans la durée d'une véritable équipe sous la houlette de son président.

Cette situation s'explique par les mécanismes de désignation et de remplacement des membres du conseil exécutif.

Ainsi, en application de l'article L.O. 6322-6 du CGCT, l'affectation à chacun des postes du conseil exécutif procède du conseil territorial, lequel se prononce par un scrutin uninominal. De même, l'article L.O. 6322-7 du même code conditionne le remplacement d'un conseiller laissant un siège vacant à un accord entre les groupes du conseil territorial. À défaut, l'article prévoit qu'il est procédé au remplacement intégral des membres du conseil exécutif autres que le président. On notera également qu'aux termes du second alinéa de l'article L.O. 6322-8 du CGCT, le conseil territorial peut mettre fin aux fonctions de l'un des membres du conseil exécutif qui n'ont pas la qualité de vice-président, « avec l'accord du groupe auquel il appartient ».

Dans ces conditions, le fonctionnement du conseil exécutif se révèle éminemment tributaire de la solidité de la majorité élue au conseil territorial. Mais il peut également être affecté par la situation personnelle de chacun de ses membres, ainsi que le montre le retentissement des décisions d'inéligibilités qui ont frappé deux des présidents du conseil territorial. Il s'agit là d'une fragilité qui apparaît nuisible à la continuité et à la cohérence de l'action publique.

(1) Audition de Mme Aline Hanson, présidente du conseil territorial, et des membres du conseil exécutif, organisée le 13 mai 2014, dans le cadre du déplacement effectué à Saint-Martin.

Aussi, en premier lieu, il pourrait apparaître souhaitable de **confier au président du conseil territorial, président du conseil exécutif, le pouvoir de désigner les membres du conseil exécutif.**

La mise en œuvre de ces nouvelles modalités de désignation des conseillers exécutifs impliquerait une modification des procédures prévues aux articles L.O. 6322-6 à L.O. 6322-8 du CGCT. Du point de vue de vos rapporteurs, cette réforme présente plusieurs avantages.

D'une part, elle conforterait la stabilité du conseil dans la mesure où serait écarté le risque d'un renouvellement intégral lié à des désaccords entre membres de la majorité, notamment en cas de vacance. D'autre part, la cohésion du conseil exécutif se trouverait potentiellement renforcée, le pouvoir de nomination confié au président du conseil exécutif garantissant, autour d'un projet, la formation de véritables équipes à la tête de la collectivité. Ce faisant, ces nouvelles modalités de désignation donneraient toute sa portée au principe de responsabilité des conseillers devant le conseil exécutif que consacre l'article L.O. 6353-3 du CGCT ⁽¹⁾.

Par ailleurs, la modification proposée contribuerait à renforcer l'unité de sa direction en conférant à l'autorité du président du conseil exécutif un nouveau fondement. Cette affirmation d'un ascendant du président du conseil territorial ne paraît pas incohérente avec les larges attributions dont il dispose déjà et qui en font, aux termes mêmes de l'article L.O. 6352-3 du CGCT, le responsable de l'administration de la collectivité.

Proposition n° 2 : Confier au président du conseil territorial, président du conseil exécutif, le pouvoir de nomination des membres du conseil exécutif.

Pour autant, l'établissement d'une direction cohérente ne saurait signifier, la concentration ou la confusion des pouvoirs. Il s'agit là d'une question d'efficacité pour toute organisation et d'une condition nécessaire au contrôle des citoyens. En l'état, le statut de Saint-Martin assure une répartition assez nette des compétences entre le conseil territorial et le conseil exécutif. Cependant, dans un souci de clarification, cette répartition des rôles institutionnels et des responsabilités politiques entre deux instances qui, en réalité, s'assimilent à un pouvoir exécutif et à un pouvoir délibératif, pourrait être accentuée.

Dans l'hypothèse où le fonctionnement des institutions conduirait au renforcement de l'autorité du président du conseil exécutif de Saint-Martin et à

(1) *En application de l'article L.O. 6353-3 du CGCT, « les attributions individuelles des conseillers exécutifs s'exercent dans le cadre des décisions prises par le conseil exécutif. Chaque conseiller exécutif est responsable devant le conseil exécutif de la gestion des affaires et, le cas échéant, du fonctionnement des services relevant du secteur administratif dont il est chargé en application de l'article L.O. 6352-3. Il tient le conseil exécutif régulièrement informé. » En l'état actuel, le conseil exécutif de Saint-Martin compte cinq pôles : administration et finances ; développement humain ; développement économique ; solidarité et famille ; développement durable.*

une personnalisation de l'exercice des pouvoirs locaux, il importe de faire en sorte que la présidence de l'organe délibérant de la collectivité puisse assurer sereinement ses fonctions. C'est pourquoi il conviendrait que le président du conseil territorial assume exclusivement une magistrature d'influence, garante du bon déroulement du débat démocratique et du respect des prérogatives de l'assemblée. Dans ce nouveau cadre, l'administration de la collectivité reviendrait pleinement, sous le contrôle du conseil territorial, à un président du conseil exécutif.

<p>Proposition n° 3 : Créer une présidence du conseil territorial distincte de celle du conseil exécutif.</p>
--

Enfin, l'élaboration d'une vision prospective implique de disposer d'une ouverture sur la société civile – et politique – ainsi que de réels moyens d'expertise. Cependant, cette exigence d'une gouvernance de qualité ne va pas de soi car les collectivités ne possèdent pas nécessairement de telles ressources.

C'est la raison pour laquelle, dans le cadre de l'examen du projet de loi organique, le Sénat et l'Assemblée nationale avaient choisi de doter les collectivités de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin d'un conseil économique, social et culturel (CESC).

Or, à l'occasion du déplacement effectué à Saint-Martin, la mission d'information a pu recueillir quelques éléments pouvant accréditer l'idée d'une certaine réticence des élus locaux à l'endroit de cette institution. Cette idée ressort notamment de l'audition de représentants du CESC et de son président, M. Frantz Gumbs, lequel a mis en exergue le faible nombre de saisines du conseil par la collectivité ainsi qu'une position pour le moins réservée s'agissant de la légitimité des avis rendus.

À supposer qu'elle soit établie, cette attitude peut aisément s'expliquer par le caractère très nouveau de cette instance consultative dans le paysage institutionnel de Saint-Martin. Cette question n'ayant pas été évoquée avec la présidente du conseil territorial et les membres du conseil exécutif, vos rapporteurs ne sauraient trancher ici cette controverse.

En revanche, il leur importe tout particulièrement que les institutions locales jouent pleinement le rôle que leur assigne la loi organique. Cette exigence se révèle être autant une affaire de pratique que de moyens.

En l'espèce, les ressources du CESC de Saint-Martin dépendent des décisions du conseil territorial. L'article L.O. 6323-2 du CGCT prévoit ainsi que l'organe délibérant met à la disposition du conseil :

– les moyens nécessaires à son fonctionnement, permettant notamment d'assurer le secrétariat des séances ;

– ses services ou une partie de ceux-ci, à titre permanent ou temporaire, notamment pour lui permettre de réaliser des études sur les questions de sa compétence.

Suivant la même disposition, « *les crédits nécessaires au fonctionnement du conseil économique, social et culturel et, le cas échéant, à la réalisation de ses études, font l'objet d'une inscription distincte au budget de la collectivité. Ils sont notifiés chaque année, après le vote du budget, au président de ce conseil par le président du conseil territorial.* »

Toutefois, contrairement à son homologue de Saint-Barthélemy⁽¹⁾, le CESC de Saint-Martin ne se voit pas reconnaître expressément l'autonomie financière. Du reste, en se bornant à prévoir une inscription distincte des crédits du CESC au budget de la collectivité, l'article L.O. 6323-2 du CGCT n'offre aucune certitude quant aux modalités exactes d'utilisation de ces ressources.

Aussi vos rapporteurs prônent-ils une modification de la loi organique afin d'accorder **au conseil économique, social et culturel de Saint-Martin l'autonomie financière et, par conséquent, le pouvoir d'ordonner les dépenses nécessaires à son fonctionnement et à l'accomplissement de ses missions.**

La présente proposition vise à simplifier la mise en œuvre des procédures budgétaires ayant trait à son fonctionnement et, en lui donnant la pleine disposition de ses ressources, à lui permettre de s'affirmer comme une institution essentielle parmi les pouvoirs publics locaux.

Proposition n° 4 : Reconnaître au conseil économique, social et culturel de Saint-Martin l'autonomie financière et, par conséquent, le pouvoir d'ordonner les dépenses nécessaires à son fonctionnement et à l'accomplissement de ses missions.

À certains égards, la libre administration locale représente une expérience qui nécessite un apprentissage. Saint-Martin aura d'autant plus besoin d'associer l'ensemble de ses forces vives à l'action des pouvoirs publics que sa collectivité jouit à présent d'une autonomie inédite.

2. Une collectivité d'outre-mer disposant d'une latitude toute nouvelle pour la conduite de ses affaires

Dans l'histoire de Saint-Martin, le statut établi par la loi organique du 21 février 2007 constitue en effet une profonde rupture. Il manifeste au plan juridique l'éloignement qui, peu à peu, a conduit les élus et la population de l'île à vouloir quitter l'orbite de la Guadeloupe et poursuivre un destin qui leur soit propre.

(1) *Suivant l'article L.O. 6223-2 du CGCT relatif à Saint-Barthélemy, « le conseil économique, social et culturel dispose de l'autonomie financière. Son fonctionnement est assuré par une dotation spécifique qui constitue une dépense obligatoire inscrite au budget de la collectivité. Il peut recevoir des dons. »*

C'est d'abord cette volonté qu'expriment les résultats de la consultation du 7 décembre 2003. Organisée à l'initiative du Gouvernement en application du nouvel article 72-4 de la Constitution, cette consultation intervenait après que le conseil municipal eut exprimé ses propres vues, le 31 juillet 2003, par l'adoption d'un projet d'évolution statutaire ⁽¹⁾.

Par leurs suffrages, les électeurs de Saint-Martin se sont prononcés en faveur de la création d'une nouvelle collectivité d'outre-mer régie par l'article 74 de la Constitution. Au cours de l'examen du projet de loi organique, le Sénat puis l'Assemblée nationale ont entendu prendre pleinement acte de ce choix : à rebours de la solution initiale envisagée par le Gouvernement ⁽²⁾, les assemblées ont reconnu à la collectivité une autonomie pleine et immédiate ainsi que le bénéfice de compétences étendues, notamment au plan normatif.

En 2012, d'ultimes transferts de compétences ont parachevé l'entrée en vigueur du nouveau cadre statutaire. Ils marquent ainsi l'aboutissement d'un processus de près de dix ans, au terme duquel Saint-Martin est devenue une collectivité dotée d'une organisation particulière et qui assume désormais de larges responsabilités.

a. Une nouvelle collectivité dotée d'une organisation particulière

En l'occurrence, la consultation du 7 décembre 2003 et les dispositions de la loi organique ont fait passer Saint-Martin du statut de commune de Guadeloupe à celui d'**une collectivité d'outre-mer, régie par l'article 74 de la Constitution et dotée de l'autonomie**. Aux termes de l'article L.O. 6311-1 du CGCT, « *la collectivité de Saint-Martin s'administre librement par ses élus et par la voie du référendum local [...]. La République garantit l'autonomie de Saint-Martin et le respect de ses intérêts propres, en tenant compte de ses spécificités géographiques, historiques et culturelles* ».

Il s'agit là d'un tournant historique. Depuis le traité de Paris (1816) et la restauration de la souveraineté française, c'était le droit appliqué en Guadeloupe qui, en théorie, avait également cours sur l'île. L'État considérait en tout cas que dans les faits, Saint-Martin et Saint-Barthélemy relevaient de l'archipel guadeloupéen dont ils constituaient « *les îles du nord* ». Le rattachement formel à la Guadeloupe en tant que commune remonte à la départementalisation (1946).

(1) Ce projet constituait une réponse au document d'orientation présenté par le Gouvernement aux élus municipaux de Saint-Martin. Le document prévoyait que la nouvelle collectivité pourrait : exercer les compétences dévolues aux communes, aux départements et aux régions ; prendre des mesures relevant du domaine de la loi en matière fiscale, à l'exception des prélèvements sociaux ; adapter les lois et règlements en matière d'urbanisme, de logement, de domanialité publique et d'enseignement.

(2) Dans la version initialement soumise au Sénat, l'article 5 du projet de loi organique tendait à accorder à Saint-Martin des compétences plus restreintes que celles prévues pour Saint-Pierre-et-Miquelon et Saint-Barthélemy et moins étendues que le droit actuel. De surcroît, le projet prévoyait que le passage à l'autonomie ne devait intervenir qu'à terme, la collectivité devant adopter une résolution pour obtenir cette évolution. Cf. projet de loi organique n° 359 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer présenté au nom de M. Dominique de Villepin, Premier ministre, par M. François Baroin, ministre de l'Outre-mer.

Dans ce cadre cependant, Saint-Martin ne disposait pas d'un statut lui reconnaissant une spécificité. Il faut attendre 1963 pour qu'y soit installée une sous-préfecture des îles du Nord et le début des années 1970 pour que l'administration de l'État s'y établisse réellement.

Aujourd'hui, la particularité du statut de Saint-Martin réside dans le fait que la partie française de l'île forme **une collectivité unique assumant les compétences de la commune, du département et de la région, ainsi que celles du conseil général et du conseil régional de la Guadeloupe.**

Affirmé dès le document d'orientation présenté en 2003 par le Gouvernement, ce choix trouve sa traduction dans plusieurs articles du CGCT qui définissent les compétences de la collectivité et de ses élus.

Il en va ainsi de l'article L.O. 6311-1 relatif à la création de la collectivité qui pose le principe de sa création sur le territoire de Saint-Martin par substitution à l'ancienne commune, au département et région de Guadeloupe. De même, suivant l'article L.O. 6314-1, « *la collectivité exerce les compétences dévolues par les lois et règlements en vigueur aux communes, ainsi que celles dévolues au département de la Guadeloupe et à la région de la Guadeloupe.* » Enfin, l'article L.O. 6351-11 du CGCT précise que le conseil territorial exerce les compétences dévolues par les lois et les règlements en vigueur aux conseils municipaux, aux conseils généraux des départements et aux conseils régionaux, ainsi qu'au conseil général et au conseil régional de la Guadeloupe.

En dotant la collectivité d'un statut *sui generis*, la loi organique a satisfait la revendication d'une personnalité institutionnelle propre. Par le transfert de larges compétences, elle favorise aujourd'hui sa libre administration.

b. Une collectivité assumant désormais de larges responsabilités

Outre l'exercice des attributions des communes, du département et de la région de la Guadeloupe ⁽¹⁾, Saint-Martin dispose en effet d'une capacité d'action et d'initiative renforcée au plan juridique. Celle-ci repose sur la consécration d'un champ de compétences propres, un pouvoir d'adaptation des normes nationales ainsi que sur des fonctions consultatives dans la mise en œuvre du statut.

● *Un champ de compétences propres*

Les dispositions de la loi organique du 21 février 2007 confèrent à la collectivité de Saint-Martin la capacité d'exercer seule la compétence normative dans un certain nombre de domaines.

(1) Toutefois, le statut de Saint-Martin comporte certaines exceptions à la compétence de la collectivité s'agissant des collèges et des lycées, des routes nationales, de la lutte contre les maladies vectorielles, de la police de la circulation sur le domaine de la collectivité ou des bibliothèques régionales ou départementales.

Cette prérogative découle notamment de l'article L.O. 6314-3 du CGCT qui énumère les matières dans lesquelles « *la collectivité fixe les règles applicables* ». Relève ainsi de sa compétence propre l'élaboration des normes relatives :

– aux **impôts, droits et taxes ainsi qu'au cadastre** : la collectivité fixe les impositions applicables, en détermine l'assiette et les taux, prescrit les modalités de recouvrement ;

– à la **circulation routière et aux transports routiers** ; à la desserte maritime d'intérêt territorial ; à l'**immatriculation des navires** ; à la création, à l'aménagement et à l'exploitation des **ports maritimes** à l'exception du régime du travail ;

– à la **voirie, au droit domanial et aux biens de la collectivité** ;

– à l'**accès au travail des étrangers** ;

– au **tourisme** ;

– à la création et à l'organisation des services et des établissements publics de la collectivité.

– à l'**urbanisme, à la construction, à l'habitation et au logement** ;

– à l'**énergie** ⁽¹⁾.

Afin de garantir le respect des règles qu'elle édicte dans ces matières ainsi que dans le domaine de la police et de la sécurité maritime, l'article L.O. 6314-5 du CGCT permet à **la collectivité de prendre part, sous le contrôle de l'État, à l'exercice des compétences qui relèvent de ce dernier en matière de droit pénal**. L'article L.O. 6351-3 précise que sur habilitation, le conseil territorial peut, à cette fin, adopter des actes dans le domaine du droit pénal, étant entendu que les peines instituées ne peuvent dépasser le maximum prévu pour les infractions de même nature prévues par les lois et règlements en vigueur ⁽²⁾. Par ailleurs, ces actes doivent respecter la classification des contraventions et des délits.

En matière fiscale, en application de l'article L.O. 6351-4 du CGCT, le conseil territorial peut sanctionner les infractions aux règles d'assiette et de recouvrement des impôts, droits, taxes et redevances institués par la collectivité. Cette sanction consiste en des amendes, des majorations ou des intérêts ou des

(1) Conformément aux dispositions de la loi organique du 21 février 2007, le transfert de la compétence dans le domaine de l'urbanisme, de la construction, de l'habitat, du logement et de l'énergie ne date que de 2012.

(2) En application de l'article L.O. 6351-3 du CGCT, « le projet ou la proposition d'acte [...] est transmis par le président du conseil territorial au ministre chargé de l'outre-mer qui en accuse réception sans délai. À compter de cette réception, ce ministre et le ministre de la justice proposent au Premier ministre, dans le délai de deux mois, un projet de décret tendant soit à l'approbation totale ou partielle du texte, soit au refus d'approbation. Le décret qui porte refus d'approbation est motivé. Il est notifié au président du conseil territorial [...] ».

indemnités de retard, appliqués par l'administration et dont le produit revient à la collectivité.

Par ailleurs, le législateur organique a entendu confier à la collectivité de Saint-Martin une capacité d'action en ce qui concerne :

– **la régulation du foncier** : sous certaines conditions fixées par l'article L.O. 6314-7 du CGCT, la collectivité peut ainsi subordonner à déclaration les transferts entre vifs de propriétés foncières sur son territoire ou de droits sociaux y afférents et exercer sur ces biens un droit de préemption ;

– **la réglementation et l'exercice du droit d'exploration et d'exploitation des ressources naturelles biologiques et non biologiques de certains espaces** : en application de l'article L.O. 6314-6 du CGCT, cette compétence porte sur : les ressources des eaux intérieures, en particulier les rades et les étangs ; le sol, le sous-sol ; les eaux surjacentes de la mer territoriale et de la zone économique exclusive (dans le respect des engagements internationaux de la France et des compétences de l'État).

● *Un pouvoir d'adaptation des normes*

En dehors du champ des compétences propres où la collectivité fixe les règles ou de celles énumérées par la loi organique, prévaut en effet un régime strict d'identité législative.

Suivant ce principe, énoncé à l'article L.O. 6313-1 du CGCT, les dispositions législatives et réglementaires adoptées en métropole ont cours et entrent en vigueur de plein droit sur le territoire de Saint-Martin. Par dérogation, le principe de spécialité législative – qui d'ordinaire régit les collectivités relevant de l'article 74 de la Constitution – n'est la règle que s'agissant des lois et règlements relatifs à l'entrée et au séjour des étrangers ainsi qu'à ceux portant sur le droit d'asile : ces textes ne s'appliquent que sur mention expresse.

Néanmoins, en tant que collectivité d'outre-mer régie par l'article 74 de la Constitution, Saint-Martin dispose de la faculté d'adapter les normes nationales à ses spécificités.

Ce pouvoir procède de plusieurs dispositions introduites par la loi organique du 21 février 2007. Il en va ainsi de l'article L.O. 6313-1 du CGCT suivant lequel « *l'applicabilité de plein droit des lois et règlements ne fait pas obstacle à leur adaptation à l'organisation particulière de Saint-Martin* ». De même, sous réserve d'une habilitation de la loi ou du règlement, l'article L.O. 6314-2 prévoit que « *la collectivité peut adapter les lois et règlements en vigueur localement* ».

- ***Un droit de regard et d'initiative sur la mise en œuvre du statut***

Aux termes des dispositions introduites par la loi organique du 21 février 2007, la collectivité de Saint-Martin peut se prononcer à propos d'actes juridiques (nationaux ou internationaux, législatifs ou réglementaires) et de politiques de l'État susceptibles de conditionner ou d'affecter l'exercice de ses propres compétences. Cette faculté repose sur l'exercice de fonctions consultatives et d'un pouvoir de proposition confiés, suivant leurs attributions, aux instances décisionnaires et délibérantes locales.

Ainsi, l'article L.O. 6313-3 du CGCT organise la consultation du conseil territorial ⁽¹⁾ en ce qui concerne :

- les **projets de loi, les propositions de loi et les projets d'ordonnance ou de décret qui introduisent, modifient ou suppriment des dispositions particulières à Saint-Martin** ;

- les **projets d'ordonnance relatifs à Saint-Martin et qui, pris sur le fondement de l'article 74-1 de la Constitution, ont pour objet d'y étendre l'application de dispositions de nature législative en vigueur en métropole ou adapter les dispositions de nature législative en vigueur à l'organisation particulière de la collectivité** ;

- les **projets de loi autorisant la ratification ou l'approbation des engagements internationaux de la France** qui interviennent dans les domaines de compétence de la collectivité ;

- les **traités ou accords, préalablement à leur ratification ou à leur approbation, qui ne sont pas au nombre de ceux mentionnés au premier alinéa de l'article 53 de la Constitution** et qui interviennent dans les domaines de compétence de la collectivité.

L'article L.O. 6313-3 prévoit qu'en cas de saisine du conseil territorial suivant la procédure d'urgence, l'avis peut être émis par le conseil exécutif, à l'exception des avis portant sur les projets ou propositions de loi organique relatifs au statut de la collectivité. Dans ce cadre, entre sa réunion du 22 mai 2012 et celle du 17 juin 2014, le conseil exécutif a émis près de 26 avis relatifs à 7 projets de loi, 16 projets de textes réglementaires (décrets ou arrêtés) et 3 projets de loi autorisant la ratification d'un traité.

Dans l'exercice de ses compétences, le conseil exécutif est consulté par le ministre chargé de l'outre-mer ou par le représentant de l'État sur ⁽¹⁾ :

(1) *Suivant l'article L.O. 6313-3 du CGCT, pour rendre son avis, le conseil territorial dispose en principe d'un délai d'un mois, réduit à quinze jours en cas d'urgence, à la demande du représentant de l'État. Les consultations doivent intervenir, au plus tard, avant l'adoption du projet ou de la proposition de loi en première lecture par la première assemblée saisie. Toutefois, les avis portant sur les projets de lois qui, dès l'origine, comportent des dispositions relatives à l'organisation particulière de Saint-Martin sont rendus de façon implicite ou expresse avant l'avis du Conseil d'État.*

– la préparation des **plans opérationnels de secours nécessaires pour faire face aux risques majeurs et aux catastrophes** ainsi que sur la coordination et la réquisition des moyens concourant à la sécurité civile ;

– la **desserte aérienne et maritime** ;

– la réglementation du contrôle de **l'entrée et du séjour des étrangers et la délivrance du titre de séjour** ;

– les décisions portant agrément des **opérations d'investissement ouvrant droit à déduction fiscale**, prises par les autorités de l'État dans le cadre des dispositions législatives relatives aux mesures fiscales de soutien à l'économie.

Dans les conditions définies par l'article L.O. 6353-7 du CGCT, la fonction consultative du conseil exécutif porte également sur la communication audiovisuelle.

S'agissant du pouvoir d'initiative de la collectivité, l'article L.O. 6351-12 du CGCT confère au conseil territorial le pouvoir d'adresser soit au ministre chargé de l'outre-mer, soit au Premier ministre :

– des **propositions de modification des dispositions législatives ou réglementaires** en vigueur, applicables à Saint-Martin ;

– **toute proposition législative ou réglementaire concernant le développement économique, social et culturel de Saint-Martin.**

– **des propositions relatives au fonctionnement des services publics de l'État** à Saint-Martin.

Au total, par son organisation et ses compétences, la collectivité de Saint-Martin possède *a priori* les moyens essentiels à l'affirmation d'une personnalité singulière et d'intérêts propres au sein de la République. En effet, elle bénéficie d'un statut qui, pour ne pas être unique, paraît prendre en compte ses spécificités autant que ses aspirations. Mais la légitimité des institutions ne dépend pas que de leur seule aptitude à garantir les droits politiques et civils, le fonctionnement régulier des pouvoirs ou la continuité de l'action publique. L'adhésion des citoyens exige également des politiques qui assurent, sur le long terme, le développement du territoire et l'amélioration des conditions de vie. Or cette demande sociale demeure aujourd'hui insatisfaite.

Pour vos rapporteurs, attribuer cette situation à des dysfonctionnements institutionnels reviendrait à occulter deux faits décisifs qui mettent moins en cause

(1) En application de l'article L.O. 6353-5 du CGCT. Cette disposition exclut cependant du champ de ces consultations les projets et propositions de loi ainsi que les projets d'ordonnance relatifs à ces questions ou à ces matières. Il donne au conseil exécutif un délai d'un mois (ramené à quinze jours en cas d'urgence) pour rendre son avis.

le principe que la mise en œuvre de l'autonomie : le poids d'un déficit budgétaire structurel et d'une fiscalité ne procurant pas des ressources à la hauteur des besoins.

3. Des politiques publiques lestées par un déficit budgétaire structurel

a. La dégradation de la situation financière de la collectivité depuis 2008

La situation déficitaire de Saint-Martin remonte à la période antérieure à la création de la collectivité. Comme le souligne le rapport de la Chambre territoriale des comptes sur la gestion de la collectivité de 2007 à 2011 ⁽¹⁾, les comptes de la commune de Saint-Martin ont en effet été déficitaires de 1995 à 2005. Cependant, cette situation s'expliquait principalement par le déficit du service des eaux. Saint-Martin est en effet une île sèche dans laquelle la production d'eau potable ne peut être obtenue que par la désalinisation de l'eau de mer, dont le coût est élevé. Jusqu'en 1998, ce surcoût pris en charge par la commune était compensé par une subvention du conseil régional de la Guadeloupe, le « coefficient K ». La suppression de cette subvention, décidée par le conseil régional en 1998, a représenté une perte de recettes importante pour la commune (2,28 millions d'euros en 1998).

À partir de 2006, la situation financière de la commune ne s'est améliorée qu'en raison de la création d'une régie autonome, l'établissement des eaux et de l'assainissement de Saint-Martin, auquel le déficit a été entièrement transféré. Du fait de cette externalisation, les comptes de la commune présentaient un excédent de 19,6 millions d'euros en 2006.

Depuis sa création en 2007, la situation financière de la collectivité s'est rapidement dégradée, le niveau des dépenses dépassant dès 2009 celui des recettes. La progression des dépenses de fonctionnement est trois fois supérieure à celle des recettes.

ÉVOLUTION DE LA SECTION DE FONCTIONNEMENT DEPUIS 2007 (EN MILLIONS D'EUROS)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Évolution 2007-2012
Recettes recouvrées	50	69	58	61	69	73	+46 %
Dépenses	38	53	70	69	78	94	+147 %

Source : Chambre territoriale des comptes et collectivité.

Du fait de cet « effet de ciseaux », la capacité d'autofinancement (CAF) nette est négative depuis 2009.

(1) *Chambre territoriale des comptes de Saint-Martin*, Rapport d'observations définitives sur la gestion de la collectivité d'outre-mer de Saint-Martin à compter du 15 juillet 2007, février 2013.

**ÉVOLUTION DE LA CAPACITÉ D'AUTOFINANCEMENT DE LA COLLECTIVITÉ
DE 2007 À 2011**

	2007	2008	2009	2010	2011
Résultat annuel section de fonctionnement	11 063 153	14 511 258	-12 478 762	-89 362	-2 683 539
CAF nette	9 859 503	12 287 406	-13 509 884	-3 260 511	-3 941 640

Source : Chambre territoriale des comptes.

Les représentants la direction générale des finances publiques (DGFIP) du ministère de l'économie et des finances ont estimé lors de leur audition par la mission d'information le 20 février dernier le besoin de trésorerie de la collectivité à 35 millions d'euros ⁽¹⁾.

Depuis 2010, la collectivité a eu recours à l'emprunt pour financer la remise à niveau des équipements publics. L'encours de la dette a atteint 50,6 millions d'euros fin 2012. La Chambre territoriale des comptes souligne dans son rapport déjà cité que ce n'est pas tant l'importance de la dette qui pose difficulté que l'incapacité de la collectivité à se désendetter.

**ÉVOLUTION DE L'ENCOURS DE LA DETTE DE LA COLLECTIVITÉ DE 2007 À 2012
(EN MILLIONS D'EUROS)**

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Encours de la dette	14,4	11,9	9,9	28,1	29,3	50,6

Source : Chambre territoriale des comptes et collectivité.

Comme l'ont indiqué lors de leur audition les représentants de la DGFIP, des avances remboursables de l'État de 12,6 millions d'euros en décembre 2009, 7,5 millions d'euros en novembre 2010 puis 12,150 millions d'euros en août 2011 ont été accordées à la collectivité pour faire face à ses besoins de trésorerie ; ces trois avances ont été remboursées. Une nouvelle avance de 18 millions d'euros, remboursable sur une période de six ans, a été accordée en septembre 2012.

En outre, dans le cadre d'un protocole d'accompagnement financier signé entre la collectivité et l'État le 12 décembre 2012, l'Agence française de développement a accordé à Saint-Martin un prêt de restructuration financière de 25 millions d'euros, dont 15 millions ont été débloqués en 2012 et 5 millions en 2013.

b. La perte de différentes recettes à la suite du changement de statut

Du fait des compétences transférées à la suite du changement de statut de 2007, la collectivité a dû faire face à de nouvelles dépenses, tandis qu'après la

(1) Audition de représentants du ministère de l'Économie et des finances le 20 février 2014 : M. Alexis Manouvrier, chef du bureau Support et maîtrise d'ouvrage des systèmes d'information de la fiscalité, M. Étienne Erasmus, chef du bureau Expertise juridique, M. Alexandre Hassanzadeh, rédacteur en charge du dossier de la collectivité d'outre-mer de Saint-Martin, de la Direction générale des Finances publiques (DGFIP), M. Dariusz Kaczynski, sous-directeur des droits indirects et Mme Sophie Costedoat, chef du bureau fiscalité, transports et politiques fiscales communautaires auprès du sous-directeur de la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI).

perte, en 1998, du « coefficient K », elle a cessé de bénéficier de certaines recettes qu'elle percevait en tant que commune du département de la Guadeloupe.

Il s'agit essentiellement de **l'octroi de mer**. En application de l'article 51 de la loi n° 2004-639 du 2 juillet 2004, cette taxe, perçue sur les productions locales et les biens importés, ne s'appliquait pas aux habitants de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy. Une partie de l'octroi de mer perçu en Guadeloupe était en revanche affectée aux deux communes proportionnellement à leur population sous forme d'une « dotation globale garantie ».

L'article 25 de la loi n° 2007-224 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer disposait que les collectivités de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy continueraient à bénéficier de cette dotation en 2008 mais que ce versement cesserait en 2009. Par la suite, l'article 6 du projet de loi de finances rectificative pour 2008 a prévu que Saint-Martin continuerait à bénéficier de l'octroi de mer de façon dégressive en 2009, 2010 et 2011 : il devait être appliqué au montant versé en 2008 un abattement de 10 % en 2009, de 40 % en 2010 et de 70 % en 2011. Cette disposition avait pour objectif d'aménager une période transitoire permettant à la collectivité d'adapter sa fiscalité à son nouveau statut et notamment de se doter d'une fiscalité indirecte ⁽¹⁾.

Cependant, dans sa décision n° 2008-574 DC du 29 décembre 2008, le Conseil constitutionnel a estimé que l'attribution à Saint-Martin d'une partie de l'octroi de mer perçu en Guadeloupe ne faisait pas partie des modalités de compensation des charges prévues par l'article L.O. 6371-5 du CGCT et que cette disposition ne pouvait pas, de ce fait, figurer dans une loi de finances car elle n'avait pas pour objet de définir les modalités de répartition des concours de l'État aux collectivités territoriales. Il a donc déclaré cette disposition contraire à la Constitution. La disposition n'ayant pas été reprise dans un autre texte, la suppression du bénéfice de l'octroi de mer a représenté pour Saint-Martin une perte de recettes annuelle de l'ordre de 11,5 millions d'euros ⁽²⁾, soit près de 30 % de ses recettes fiscales.

Les difficultés financières de la collectivité s'expliquent également par le fait qu'elle a cessé de bénéficier des **avances mensuelles de l'État correspondant au produit voté des impositions revenant aux régions, départements et communes**, prévues par l'article 46 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006.

(1) Disposition résultant d'un amendement du Gouvernement adopté en première lecture à l'Assemblée nationale le 9 décembre 2008.

(2) Recettes versées à Saint-Martin en 2008.

c. Une évolution problématique des dépenses de et à la charge de la collectivité

Les dépenses de fonctionnement de la collectivité ont augmenté de 147 % entre 2007 et 2012. Cette situation s'explique par l'action de la collectivité mais aussi par les transferts de compétences et de charges.

- ***L'évolution sensible des dépenses de personnel***

Les dépenses de personnel sont passées de 17,5 millions d'euros en 2007 à 33 millions d'euros en 2012 (+88 %). Cette évolution s'explique par l'augmentation des effectifs (passés de 510 en 2007 à 849 fin 2013) liée au transfert de compétences. La proportion des dépenses de personnel dans les dépenses réelles de fonctionnement – 35 % en 2012 – reste cependant modérée.

Dans le cadre du protocole d'accompagnement financier signé avec l'État le 12 décembre 2012, la collectivité s'est engagée à maîtriser ses dépenses de fonctionnement et à limiter l'augmentation de la masse salariale à 5 % par an. Le rapport d'orientations budgétaires de la collectivité pour 2014 fixe un objectif d'augmentation des dépenses de personnel de 2,5 %.

- ***Une explosion des dépenses d'aide sociale liées au RSA***

En revanche, les dépenses d'aide sociale correspondant au revenu minimum d'insertion (RMI) puis au revenu de solidarité active (RSA) ont connu une véritable explosion depuis 2008. La collectivité doit en effet, au même titre que les départements, rembourser à la Caisse d'allocations familiales (CAF) le montant du RSA versé par celle-ci aux bénéficiaires.

De 2008 à 2010, le montant des dépenses correspondant au RMI est passé de 4,5 millions d'euros à 6,1 millions d'euros (+26 %). De 2011 à 2013, les dépenses du RSA sont passées de 10,25 millions d'euros à 14,9 millions d'euros, soit une augmentation de 45 %. La charge de dépenses liées au RSA s'élève actuellement à 1,3 million d'euros par mois, soit environ 16 millions d'euros par an.

La collectivité et le directeur de la CAF de Guadeloupe ont signé le 20 décembre 2012 un accord de paiement relatif aux arriérés dus au titre du RSA. Cet accord prévoit le versement par la collectivité de mensualités de 460 000 euros de janvier 2013 à décembre 2015. Au 31 mai 2014, la collectivité restait redevable de la somme de 25,089 millions d'euros au titre des arriérés antérieurs à 2012, ainsi que des années 2013 et 2014.

M. Bertrand Diringer, président de la Chambre territoriale des comptes, a indiqué lors de son audition que c'est en raison de la situation de la trésorerie de la collectivité que ces sommes n'ont pas pu être payées, bien qu'elles aient été budgétées et mandatées. Il a également indiqué que la Chambre territoriale des comptes avait été saisie de cette question par la CAF de Guadeloupe et estimé

qu'un travail collectif afin de pouvoir apporter des solutions pérennes à cette situation était nécessaire. Une mission commune d'inspection de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) et de l'inspection générale des finances (IGF) portant notamment sur l'évolution des dépenses sociales et la question du RSA a été annoncée.

- ***Des dépenses d'équipement contraintes par la situation financière de la collectivité***

Les dépenses d'équipement (hors dette) sont obérées par la situation financière de la collectivité. Celle-ci a en effet dû réduire son programme d'investissements malgré des besoins importants

ÉVOLUTION DES DÉPENSES D'ÉQUIPEMENT DEPUIS 2007

(en millions d'euros)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Montant	16,66	15,79	20,96	29,61	16,93	24,21
Évolution		+/-5 %	+33 %	+41 %	-43 %	+53 %

Source : collectivité

La collectivité prévoit la réalisation en 2014 de plusieurs projets d'investissements : la cité scolaire de la Savane, le contournement routier de l'aéroport de Grand Case et l'acquisition de la plantation Mont Vernon. Le montant des dépenses prévues est de 44 millions d'euros.

4. Une fiscalité ne procurant pas des ressources à la hauteur des besoins

À titre liminaire, il convient de rappeler que la situation fiscale de Saint-Martin avant son changement de statut était largement dérogatoire. Cette mise en perspective permet en effet de mieux comprendre les raisons pour lesquelles la notion d'impôt est mal connue de la population, ce qui engendre des comportements d'incivisme fiscal, et génère des difficultés dans l'exercice de la compétence fiscale par la collectivité.

Le régime fiscal dérogatoire de Saint-Martin avant 2007

Dans la situation qui prévalait avant 2007, la commune de Saint-Martin, rattachée au département de la Guadeloupe, bénéficiait d'une exonération douanière et fiscale en raison de son statut de port franc adopté le 11 février 1850 par le Conseil privé de la Guadeloupe approuvant un arrêté qui «*concède à la dépendance de Saint-Martin de nouvelles immunités commerciales, ainsi que des faveurs nouvelles pour encourager l'exploitation de ses salines*».

En 1946, la départementalisation aurait dû amener l'application dans la totalité des communes des départements d'outre-mer de la réglementation métropolitaine, notamment en matière douanière et fiscale. Or, les décrets d'application ont prévu, pour Saint-Martin comme pour Saint-Barthélemy, le maintien de leur régime juridique spécifique.

Prévues à l'origine pour n'être que provisoires, ces dispositions dérogatoires ont été maintenues en vigueur et ont donné lieu à une situation imprécise, confuse et ambiguë.

– Considérée par les autorités européennes comme « une pratique coutumière », l'exonération des **droits de douane** dans les îles de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy a été reconnue par le code des douanes communautaires.

– De même, les habitants des deux îles n'ont pas été assujettis à l'**octroi de mer**, alors que les deux communes bénéficiaient des ressources de cette taxe.

– Se fondant sur le décret de 1948 maintenant en vigueur le régime particulier relatif aux contributions indirectes, l'administration fiscale en a déduit que **la TVA** n'était pas applicable dans ces communes, alors que parallèlement elles perçoivent les versements du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA).

Seule la perception de la TVA en matière immobilière a été mise en œuvre après [une] décision du Conseil d'État du 29 juillet 2005.

– Une décision du Conseil d'État de mai 1983 a confirmé l'application **des impôts directs locaux** (taxe d'habitation, foncier bâti, foncier non bâti et taxe professionnelle) dans les îles du nord. [...]

– Alors que l'administration fiscale considérait [que] le décret de mars 1948 qui maintenait provisoirement en vigueur le régime particulier applicable aux deux îles en matière d'impôts directs (absence d'imposition) [demeurait en vigueur], le Conseil d'État a jugé, dans deux arrêts du 22 mars 1985 et du 14 juin 1989, que **l'impôt sur le revenu et l'impôt sur les sociétés** devaient être regardés comme applicables [...].

– La loi d'orientation de l'outre-mer du 13 décembre 2000 a introduit d'autres dérogations au plan fiscal pour Saint-Barthélemy et Saint-Martin en leur permettant de percevoir directement la taxe spéciale de consommation sur les carburants (et d'en fixer le taux dans la limite d'un plafond), le reversement de ladite taxe par la région étant supprimée.

Source : Extrait du rapport d'observations définitives de la Chambre territoriale des comptes de Saint-Martin sur la gestion de la collectivité d'outre-mer de Saint-Martin.

a. La mise en œuvre d'un nouveau système fiscal depuis 2007

- *La « règle des cinq ans »*

Avant d'entrer dans la description des différentes impositions décidées par la collectivité dans le cadre de l'exercice de sa compétence fiscale, il convient de souligner que deux systèmes fiscaux coexistent à Saint-Martin, celui de l'État et celui de la collectivité, dont l'application respective est déterminée par l'ancienneté de la domiciliation des contribuables à Saint-Martin, selon la règle dite « des cinq ans ». La loi organique du 21 février 2007 (art. L.O. 6314-4 du CGCT) a prévu que, pour être considérées comme fiscalement domiciliées à Saint-Martin, les personnes physiques ou morales auparavant domiciliées dans un département de métropole ou d'outre-mer doivent avoir résidé à Saint-Martin au moins cinq années. Comme le soulignait M. Didier Quentin dans son rapport fait au nom de la commission des Lois sur le projet de loi organique⁽¹⁾, cette disposition vise à « éviter un afflux de capitaux motivés par la seule perspective d'échapper aux impôts directs français ».

(1) Rapport n° 3593 du 17 janvier 2007.

En raison d'une interprétation restrictive de cette règle par l'administration fiscale, confirmée par le Conseil d'État dans un avis du 27 décembre 2007⁽¹⁾, les personnes ayant leur domicile fiscal en métropole, du fait de l'application de la règle des cinq ans, ont été exclues de la compétence fiscale de Saint-Martin. Afin de pouvoir permettre à la collectivité d'imposer les revenus ayant leur source sur son territoire, la loi organique n° 2010-92 du 25 janvier 2010 lui a reconnu le droit d'imposer les revenus réalisés à Saint-Martin par des contribuables domiciliés en métropole ou dans un DOM.

Une convention destinée à éviter les doubles impositions et à prévenir l'évasion et la fraude fiscales a été signée par l'État et la collectivité le 21 décembre 2010, puis ratifiée par la loi organique n° 2011-416 du 19 avril 2011⁽²⁾. Cette convention s'inspire du modèle établi par l'OCDE. Elle prévoit des modalités spécifiques d'imposition des fonctionnaires de l'État en poste à Saint-Martin. Les rémunérations des fonctionnaires en poste depuis moins de cinq ans sont imposées par l'État et par la collectivité. Un crédit d'impôt, visant à éliminer les doubles impositions, s'applique. Les fonctionnaires établis depuis plus de cinq ans sont considérés comme résidents fiscaux de Saint-Martin et ne sont imposés que par la collectivité.

Selon les informations fournies à la mission par le ministère des Outre-mer, depuis l'entrée en vigueur de la convention, onze demandes ont été transmises aux autorités de Saint-Martin, pour lesquelles sept (transmises en 2013) sont en attente d'une réponse.

- *Les différentes impositions en vigueur*

Depuis 2007, la collectivité a mis en place un nouveau système fiscal, codifié dans un code général des impôts adopté par plusieurs délibérations de 2009. Un livre des procédures fiscales a été adopté en 2010.

Plusieurs impôts ou taxes existants ont été **abrogés** :

- l'impôt sur la fortune ;
- la TVA, qui n'était pas appliquée ;
- la taxe sur les salaires ;
- l'imposition forfaitaire annuelle des sociétés ;
- la redevance télévision ;
- la taxe d'habitation ;

(1) CE, section des finances, avis n° 381.054, 27 décembre 2007.

(2) Loi organique n° 2011-416 du 19 avril 2011 tendant à l'approbation d'accords entre l'État et les collectivités territoriales de Saint-Martin, de Saint-Barthélemy et de Polynésie française.

– la taxe professionnelle.

Ont en revanche été **maintenus** :

– **l’impôt sur le revenu**, qui s’applique selon des modalités proches de celles en vigueur en métropole, avec toutefois une réduction de 40 % dans la limite de 6 700 euros ;

– **l’impôt sur les sociétés**, dont le taux est fixé à 22,22 % ⁽¹⁾ mais dont l’assiette est similaire à celle applicable en métropole.

La taxe d’apprentissage, les cotisations perçues au titre de la participation des employeurs à l’effort de construction et au développement de la formation professionnelle continue ont également été maintenues.

Parmi les **impôts locaux**, ont été **maintenus ou aménagés** :

– la **taxe foncière** et la taxe d’enlèvement des ordures ménagères ;

– une taxe territoriale d’équipement qui s’applique aux travaux immobiliers ;

– une **taxe de consommation sur les produits pétroliers** ;

– une taxe territoriale sur l’électricité ;

– une taxe de séjour ;

– une taxe sur les locations de véhicules.

Enfin, de nouvelles impositions ont été **créées** :

– la **taxe générale sur le chiffre d’affaires (TGCA)**, créée en 2010, au taux de 2 % applicable lors de la consommation finale d’un produit ou d’un service ; depuis 2013, le taux de cette taxe a été porté à 4 % pour les services ;

– le **droit de licence et la contribution des patentes**, créés en remplacement de la taxe professionnelle : le droit de licence est dû par les professionnels non-salariés et se compose d’un droit fixe et d’un droit proportionnel à la surface des locaux professionnels tandis que la patente, qui s’y ajoute, est fondée sur la valeur locative des équipements et biens mobiliers ;

– les **droits d’enregistrement et la taxe de publicité foncière** ;

– le droit de bail ;

– les droits de timbre et de quittance sur certains documents et sur les bulletins de jeux exploités par la Française des jeux ;

(1) Ce taux sera de 20 % pour les exercices ouverts à compter du 1^{er} septembre 2014.

- les droits de timbre sur les avis de non-imposition, créés en 2012 ⁽¹⁾ ;
- la taxe sur les véhicules à moteur, similaire à l’ancienne vignette automobile ;
- la taxe sur les conventions d’assurance ;
- la taxe d’embarquement aéroportuaire, créée en 2012.

En 2012, la part de la fiscalité directe était majoritaire, ce qui faisait de Saint-Martin une exception par rapport aux autres collectivités d’outre-mer, dans lesquelles la fiscalité indirecte est prédominante.

Les régimes de défiscalisation des investissements outre-mer prévus par la législation nationale ont cessé de s’appliquer aux contribuables domiciliés à Saint-Martin à la suite du changement de statut. Ces dispositifs ne visent en effet que les contribuables domiciliés en métropole et dans les DOM. Ils continuent en revanche à s’appliquer aux contribuables domiciliés depuis moins de cinq ans à Saint-Martin.

La collectivité a adopté ses propres aides fiscales aux investissements, validées par la Commission européenne le 20 septembre 2010.

Les régimes d’aides fiscales aux investissements mis en place par la collectivité concernent en premier lieu les réductions d’impôt sur le revenu des particuliers :

- pour les investissements productifs réalisés dans des entreprises des départements d’outre-mer ou des collectivités d’outre-mer (article 199 *undecies* B du code général des impôts de Saint-Martin) ;
- pour les investissements dans le secteur du logement (art. 199 *undecies* D) ;
- pour les investissements productifs dans une entreprise d’un secteur éligible, réalisés et exploités dans la collectivité (art. 199 *undecies* E).

Par ailleurs, les entreprises domiciliées à Saint-Martin peuvent bénéficier d’une déduction des bénéfices imposables au titre de l’impôt sur les sociétés pour leurs investissements productifs dans un secteur éligible, réalisés et exploités dans la collectivité (art. 217 *undecies* A).

(1) Dans son avis n° 2014-1791 du 5 juin 2014, la Commission d’accès aux documents administratifs (CADA) estime que ces droits de timbre ne sont pas conformes aux dispositions de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d’amélioration des relations entre l’administration et le public et diverses dispositions d’ordre administratif et fiscal, ainsi qu’au décret n° 2005-1755 du 30 décembre 2005 relatif à la liberté d’accès aux documents administratifs et à la réutilisation des informations publiques. Selon la CADA, un avis de non-imposition doit être communiqué sans que puisse être exigé, de la part du demandeur, le paiement d’une somme supérieure aux coûts de reproduction et d’envoi.

b. L'insuffisance des recettes fiscales

La perte de différentes ressources consécutive au changement de statut de Saint-Martin, déjà évoquée, rendait nécessaire l'introduction d'une fiscalité efficiente, propre à assurer un niveau de recettes suffisant pour la collectivité.

Toutefois, l'évolution des produits fiscaux recouverts n'a progressé que de 4 % entre 2008 et 2012, passant de 48,97 millions d'euros en 2008 à 50,96 millions d'euros en 2012.

MONTANT DES IMPÔTS RECOUVRÉS DE 2008 À 2012

(en millions d'euros)

	2008	2009	2010	2011	2012
Impôts directs locaux	5,08	12,9	12,25	10,43	9,51
Impôt sur le revenu	8,43	8,74	8,80	8,09	7,88
Droits de mutation	7,12	7,43	8,41	8,42	10,66
Taxe de circulation routière	0,97	0,53	0,37	0,30	0
Taxe sur la consommation d'électricité	1,09	1,09	1,19	1,2	1,22
Taxe de séjour	1,44	1,3	1,27	1,21	1,31
Taxe contrats d'assurance	0	0,17	0,82	1,13	0,97
Taxe sur les carburants	3,25	3,03	3,69	4,52	5,18
Impôt sur les sociétés	7,53	7,02	3,12	3,1	3,01
TGCA	0	0	2,08	6,3	6,55
Licences et patentes	0	0	0	4,01	3,2
Taxe sur la location de véhicules	2,36	0,93	0,19	0,2	0,2
Cartes grises et permis de conduire	0,17	0,22	0,2	0,35	0,42
Droit de bail	0	0,25	0,21	1,07	0,86
Octroi de mer	11,53	0	0	0	0
Total	48,97	43,61	42,6	50,33	50,96

Source : Chambre territoriale des comptes et collectivité.

Afin de remédier aux difficultés financières de la collectivité, un protocole d'accompagnement financier a été signé 12 décembre 2012 par l'État et la collectivité. Celui-ci prévoit une importante progression des recouvrements, qui atteindraient 88,2 millions d'euros en 2016. Selon les informations communiquées par la collectivité aux rapporteurs, le montant des recettes fiscales encaissées au 31 décembre 2013 s'élève à 71,6 millions d'euros. Le droit de timbre sur les avis

de non-imposition⁽¹⁾ et la taxe d'embarquement aéroportuaire ont procuré de nouvelles recettes s'élevant à 1,3 million d'euros. La hausse de certaines taxes (TGCA, taxe de séjour, taxe sur les carburants pour le gazole industriel) a permis de dégager 11,4 millions d'euros de recettes supplémentaires. Lors de la dernière réunion de suivi du protocole en mars 2014, il a été indiqué que les recettes fiscales de la collectivité se sont accrues mais que de réelles difficultés en matière de TGCA subsistent.

Les explications à apporter à l'insuffisance des recettes fiscales font l'objet de divergences.

Pour certains, les choix opérés par la collectivité en matière fiscale (suppression de certains impôts, baisse du taux de l'impôt sur les sociétés...etc.) expliquent en grande partie l'insuffisance de recettes fiscales. La Cour des comptes estime ainsi, dans son rapport public thématique sur l'autonomie fiscale en outre-mer de novembre 2013, que « *la politique mise en place par la collectivité de Saint-Martin a eu des répercussions sur les recettes fiscales collectées (...). Cette politique de concurrence fiscale avec la partie néerlandaise de l'île, Sint Maarten, a été pour partie à l'origine d'une sensible aggravation des problèmes budgétaires et financiers de Saint-Martin* ».

La collectivité estime en revanche que les difficultés liées aux opérations d'assiette, de recouvrement et de contrôle à la charge de l'État sont essentiellement en cause.

Vos rapporteurs considèrent que l'ensemble des facteurs est à prendre en compte. La définition d'une politique fiscale adaptée aux contraintes et aux objectifs de la collectivité est bien entendu nécessaire ; le présent rapport reviendra sur ce point.

II. UN AVENIR OUVERT SOUS RÉSERVE D'UNE AUTONOMIE PLEINEMENT ASSUMÉE, DU CHOIX D'UN ANCRAGE EUROPÉEN ET D'UNE VÉRITABLE COOPÉRATION SAINT-MARTINOISE

À ce stade de leur réflexion, vos rapporteurs estiment en effet qu'un statut ne fait pas et ne peut pas tout. Saint-Martin souffre d'abord d'un manque d'équipements et d'infrastructures. Ce territoire paie là le prix d'une double insularité. Pour lui assurer d'autres perspectives que celles d'un retard de développement chronique, il lui faut surmonter des legs du passé mais, également, définir un véritable projet de développement qui lui permette, à l'égard de ses voisins et dans son aire régionale, de valoriser son identité, ses atouts et de défendre ses intérêts.

Du point de vue de vos rapporteurs, cette entreprise de longue haleine ne peut réussir qu'à trois conditions : en premier lieu, assurer un exercice plus

(1) Cf. avis de la CADA n° 20141791 du 5 juin 2014.

efficace des compétences de la collectivité avec l'appui de l'État ; en deuxième lieu, nouer avec l'Union européenne des relations compatibles avec l'exigence d'une meilleure insertion régionale ; en dernier lieu, bâtir un véritable partenariat de co-développement avec Sint-Maarten.

A. ASSURER UN EXERCICE PLUS EFFICACE DES COMPÉTENCES DE LA COLLECTIVITÉ AVEC L'APPUI DE L'ÉTAT

Aux yeux de vos rapporteurs, il est d'abord un préalable : il faut que l'ensemble des acteurs de la vie de Saint-Martin s'approprient pleinement les outils mis à leur disposition par le statut. Cette exigence vaut tant pour l'État que pour les élus de l'île car en jetant les bases d'un cadre nouveau, la loi organique du 21 février 2007 a profondément renouvelé les modalités de mise en œuvre de l'action publique.

Pour l'heure, rien n'indique que la population puisse massivement souhaiter la réouverture de la question statutaire. En revanche, il ressort des auditions le souhait unanime que chacun assume ses responsabilités. Du point de vue de vos rapporteurs, il convient cependant de distinguer les rôles : s'il importe en effet que l'État renouvelle son engagement à accompagner la mise en œuvre de la loi organique, il appartient à la collectivité de définir et de conduire une véritable stratégie de développement.

1. La nécessité d'un engagement renouvelé de l'État à Saint-Martin

Au cours de leur déplacement à Saint-Martin, les membres de la mission ont pris la mesure des controverses que l'action de l'État peut encore susciter et fait le constat suivant : avec le recul – et au vu des jugements rétrospectifs que différents acteurs de cette époque ont pu porter –, la puissance publique n'a pas pris toutes les mesures appropriées lors de la mise en place de la loi organique.

Cette appréciation ne doit pas conduire à mésestimer l'ampleur de la tâche qu'impliquait, pour les services de l'État comme pour ceux de la commune de Saint-Martin, le passage au statut de collectivité d'outre-mer. C'est d'ailleurs cette connaissance des difficultés locales qui, initialement, avait conduit le législateur organique à prévoir une mise en œuvre progressive de certaines compétences, celles-ci demandant selon lui une expertise particulière, une connaissance très approfondie et, surtout la mise en place de moyens humains, techniques et juridiques ⁽¹⁾.

Aujourd'hui, à bien des égards, ces besoins subsistent. L'État doit continuer d'affirmer sa présence et son action par un accompagnement dans quatre domaines : la définition du cadre d'exercice des compétences de la collectivité ;

(1) Voir en ce sens, au cours de la discussion générale, l'intervention de M. Christian Cointat, rapporteur au Sénat du projet de loi organique n° 359 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer, séance du 30 octobre 2006.

l'établissement d'un cadastre et l'exercice de la compétence fiscale ; la formation des cadres de la collectivité et le renforcement de son attractivité pour les agents de la fonction publique ; la mise en œuvre d'une politique efficace de lutte contre la délinquance.

a. Dans l'application des lois et règlements

Au plan juridique, la mise en œuvre du statut de Saint-Martin soulève deux questions fondamentales : d'une part, celle de la détermination des lois et règlements applicables à cette partie du territoire national ; d'autre part, celle relative à la délimitation exacte du champ des compétences de la collectivité.

La loi organique du 21 février 2007 a fixé de grands principes : en premier lieu, l'identité législative et réglementaire avec la métropole, à l'exclusion des domaines relevant de la loi organique ou de la compétence de la collectivité ; en second lieu, l'autonomie normative locale dans un certain nombre de domaines ayant donné lieu à des transferts de compétences ; enfin, le principe général d'adaptabilité des textes à l'organisation particulière de Saint-Martin.

Mais pour les représentants de la collectivité, des acteurs socio-économiques, comme pour ceux des services de l'État entendus par vos rapporteurs, les conditions concrètes d'application de certaines normes, voire même la légalité de certaines procédures, demeurent sources d'incertitudes.

Cette difficulté se conçoit s'agissant des textes qui régissent des matières hors du champ de compétence de Saint-Martin. En ne visant expressément que les collectivités territoriales de droit commun et leurs organes, ces dispositions ne tiennent pas nécessairement compte de l'organisation particulière de Saint-Martin qui, quoique ne pouvant être qualifié de commune, de département ou de région, en assume toutes les responsabilités. Les textes peuvent ainsi apparaître inadaptés dans deux cas de figure : lorsqu'ils prévoient l'application d'un dispositif à l'échelle d'une commune, d'un département ou d'une région alors que Saint-Martin forme une circonscription administrative unique ; lorsqu'ils imposent, dans un objectif de pluralisme et de transparence, la composition d'un organisme intervenant dans la mise en œuvre d'une politique ou d'une procédure publique et que la structuration politico-administrative de l'île ne permet pas la représentation de toutes les personnes mentionnées dans des textes à portée générale.

Des interrogations existent également sur l'étendue exacte des moyens et responsabilités juridiques transférées à Saint-Martin. Au cours des auditions réalisées sur l'île, la présidente du Conseil territorial s'en est fait l'écho lorsqu'elle a évoqué, devant vos rapporteurs, la lourdeur de la tâche des élus face à un « *patchwork* » de compétences ⁽¹⁾. De même, le directeur général des services,

(1) Audition de Mme Aline Hanson, présidente du conseil territorial, et les membres du conseil exécutif, organisée le 13 mai 2014, dans le cadre du déplacement effectué par la mission d'information à Saint-Martin.

M. Pascal Arverne, a fait part des interrogations existant sur la définition précise du périmètre des compétences en matière d'énergie et de logement ⁽¹⁾.

Or, dans la mesure où elle met en cause la sécurité juridique, l'incertitude entourant l'application des textes et la compétence de la collectivité fragilise l'action publique.

Dès lors, il importe de **procéder à une révision générale des textes en vigueur à Saint-Martin afin de garantir l'applicabilité des normes, la sécurité juridique des procédures ainsi que la précision du champ des compétences transférées à la collectivité.**

Ce travail exige tout d'abord un effort de pédagogie. C'est la raison pour laquelle vos rapporteurs estiment qu'en général, **l'édition de circulaires spécifiques ou des mentions succinctes sur le caractère applicable des textes ainsi que sur leur possible adaptation à l'île pourraient suffire.**

Toutefois, s'agissant des dispositions les plus problématiques, ce toilettage pourrait prendre la forme d'un ensemble d'ordonnances prises par le Gouvernement sur le fondement de l'article 74-1 de la Constitution. Pour les collectivités d'outre-mer relevant de l'article 74 et pour la Nouvelle-Calédonie, cet article de la Constitution l'autorise, en effet, à demander au Parlement une habilitation afin de prendre deux types de mesures, dans les matières qui demeurent de la compétence de l'État : soit des mesures tendant à l'extension « [d]es dispositions de nature législative en vigueur en métropole » ; soit des mesures ayant pour objet l'adaptation « [d]es dispositions de nature législative en vigueur à l'organisation particulière de la collectivité concernée, sous réserve que la loi n'ait pas expressément exclu, pour les dispositions en cause, le recours à cette procédure ».

Le recours à des ordonnances présenterait l'avantage de la rapidité et de la cohérence, étant précisé que l'article 74-1 requiert : l'avis des assemblées délibérantes intéressées et du Conseil d'État avant l'adoption des ordonnances en conseil des ministres ; la ratification des ordonnances du Parlement dans un délai de dix-huit mois suivant leur publication, à peine de caducité. Cette solution respecterait pleinement l'esprit du statut accordé à Saint-Martin, l'article L.O. 6313-1 du CGCT affirmant que « l'applicabilité de plein droit des lois et règlements ne fait pas obstacle à leur adaptation à l'organisation particulière de Saint-Martin. »

Proposition n° 5 : Procéder à une révision générale des textes en vigueur à Saint-Martin afin de garantir l'applicabilité des normes, la sécurité juridique des procédures et préciser le champ des compétences transférées à la collectivité.

(1) Audition de M. Pascal Arverne, directeur général des services de la collectivité, et de M. Rodrigue Angély, chargé de mission Europe, organisée dans le cadre du déplacement effectué par la mission d'information à Saint-Martin, le 13 mai 2014.

Dans cette démarche, les institutions de Saint-Martin doivent jouer un rôle éminemment actif.

Mais pour que la collectivité puisse se prononcer en toute connaissance de cause, encore faut-il qu'elle dispose de tous les éléments nécessaires afin d'appréhender l'impact d'un texte nouveau sur le droit applicable à son territoire ainsi que sur les conditions d'exercice de ses compétences. Dès lors que la collectivité assume à la fois les compétences des communes, des départements et des régions, les modalités concrètes d'entrée en vigueur des projets et propositions de loi ne vont pas de soi. Cette même difficulté se pose de manière générale pour l'ensemble des collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution, en raison des particularités de leur statut et de l'application du principe de spécialité qui leur est faite ⁽¹⁾.

Dans ces conditions, il importe de **veiller à ce que les études d'impact dont sont nécessairement assortis les projets de loi, qu'ils soient ou non spécifiquement relatifs à Saint-Martin, soient plus précises sur les conditions de leur application dans les collectivités d'outre-mer.**

En l'état, l'article 8 de la loi organique du 15 avril 2009 ⁽²⁾ impose au Gouvernement d'exposer « *avec précision* », dans le cadre de ces documents, « *les conditions d'application des dispositions envisagées dans les collectivités régies par les articles 73 et 74 de la Constitution [...], en justifiant, le cas échéant, les adaptations proposées et l'absence d'application des dispositions à certaines de ces collectivités* ». Or, aux termes du quatrième alinéa de l'article 39 de la Constitution, les projets de loi ne peuvent être inscrits à l'ordre du jour des Chambres si la Conférence des présidents de la première assemblée saisie constate que les règles fixées par la loi organique sont méconnues. Il appartient au Conseil constitutionnel, saisi par le Premier ministre ou le président de l'assemblée concernée, de trancher un désaccord entre le Gouvernement et le Sénat ou l'Assemblée nationale sur ce point.

Il appartient dès lors au Parlement de vérifier que les études d'impact fournissent les éléments utiles à l'application future des textes dans les collectivités d'outre-mer en général et à Saint-Martin en particulier.

Proposition n° 6 : Veiller à ce que les études d'impact relatives aux projets de loi énoncent très précisément les conditions de leur application et de leur adaptation aux collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution.

En soi, l'accompagnement juridique de la collectivité de Saint-Martin par l'État représente **un enjeu qui dépasse la seule question de l'établissement sur**

(1) En vertu du principe de spécialité législative, les lois et règlements ne sont applicables sur certaines parties du territoire nationale que sur mention expresse du texte en cause.

(2) Loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution.

l'île d'une préfecture de plein exercice, revendication défendue sur place par les élus et les acteurs économiques et sociaux.

Il est vrai qu'en application du décret n° 2009-906 du 24 juillet 2009 ⁽¹⁾, le préfet en poste à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin est en titre préfet délégué. Chargé des questions relatives aux deux collectivités, il se trouve hiérarchiquement placé sous l'autorité du représentant de l'État, préfet de la Région Guadeloupe. Dépositaire de l'autorité de l'État, celui-ci exerce les compétences dévolues aux préfets de région et de département. Du reste, l'État a maintenu pour l'essentiel le déploiement de ses services à partir de la Guadeloupe. Ainsi, le décret n° 2009-907 du 24 juillet 2009 ⁽²⁾ prévoit le maintien, « *sans préjudice de la compétence de la Préfecture de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin* », de la compétence des services déconcentrés des administrations civiles de l'État placés sous l'autorité du préfet de la Guadeloupe.

Néanmoins, le décret n° 2009-906 prévoit la possibilité d'une délégation de signature du Préfet de la Région Guadeloupe au Préfet délégué :

– dans toutes les matières, et notamment pour celles qui intéressent plusieurs chefs des services déconcentrés des administrations civiles de l'État à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin ;

– pour prendre toute décision nécessitée par une situation d'urgence à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin.

Pour sa part, le décret n° 2009-907 précité permet au Préfet délégué à Saint-Martin de recourir aux services des administrations civiles de l'État établis en Guadeloupe « *en tant que de besoin* », ceux-ci pouvant intervenir sous son « *autorité fonctionnelle* ». Juridiquement, la création d'une préfecture de plein exercice ne correspond pas nécessairement à un besoin dans la mesure où les délégations de signature au Préfet délégué et à ses services, ainsi que les délais d'instruction des services du Préfet de Région n'empêchent pas une prise de décision rapide. Aujourd'hui, seules demeurent soumises à la signature du représentant de l'État, Préfet de la Région Guadeloupe, les demandes et décisions de passer outre les refus de visas à l'engagement de dépenses émis par la Direction régionale des Finances publiques, suivant un arrêté du 14 février 2013.

D'un point de vue fonctionnel, bien que souvent évoquée devant vos rapporteurs, la création d'une préfecture de plein exercice soulèverait certaines difficultés. De fait, elle irait à l'encontre de la rationalisation de l'organisation des services de l'État qui, depuis le décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 ⁽³⁾ et la réforme de l'administration territoriale de l'État (*Reate*) réalisée en 2009, tend à

(1) Décret n° 2009-906 du 24 juillet 2009 relatif aux pouvoirs du représentant de l'État, à l'organisation et à l'action des services de l'État à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin.

(2) Article 2 du décret n° 2009-907 du 24 juillet 2009 relatif aux services de la Préfecture de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin.

(3) Décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'État dans les régions et départements.

privilégier la mutualisation des services sous l'autorité du Préfet de région. Par ailleurs, elle impliquerait de doter la Préfecture d'un certain nombre de services qui ressortent de la compétence d'un Préfet de département. En des temps marqués par les difficultés budgétaires, il s'agit d'une mesure difficilement concevable.

Les éléments recueillis sur place par vos rapporteurs donnent à penser que depuis 2009, la Préfecture déléguée a su nouer des liens utiles avec la collectivité. La qualité de ces rapports se manifeste d'abord par l'existence d'un dialogue et de réunions de travail entre services de la Préfecture et services de la collectivité à propos des affaires locales. Elle se traduit également par les conditions d'exercice par le Préfet délégué du contrôle de légalité, la Préfecture ayant résolu de jouer le rôle d'un conseil juridique susceptible d'alerter les élus à titre préventif.

Le contrôle de légalité à Saint-Martin (2012 – 2014)

Les articles L.O. 6342-1 à L.O. 6342-7 du CGCT organisent un régime de contrôle de la légalité des actes de la collectivité de Saint-Martin similaire à celui existant pour les collectivités territoriales relevant de l'article 72 de la Constitution. La responsabilité de son exercice incombe au représentant de l'État à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin qui peut déférer des actes qu'il estime illégaux au tribunal administratif pour annulation ou en demander la suspension.

● **En 2012**, la Préfecture a reçu 1223 actes concernant le territoire de Saint-Martin (délibérations, arrêtés, marchés, permis de construire, budgets, comptes administratifs etc....) ayant pour objet la commande publique, la fonction publique territoriale, l'urbanisme, les décisions de police ainsi que tous les actes budgétaires de la collectivité.

Les dossiers les plus significatifs portaient sur les autorisations d'occupation du domaine public (AOT) ainsi que sur les contrats de bail emphytéotique administratif et de mise à disposition concernant la cité scolaire à Grand-Case.

Un seul de ces actes a été déféré au Tribunal administratif. La nette diminution du nombre des déferés préfectoraux peut être largement imputée à une amélioration de la prise en compte par la collectivité des observations formulées. Dans leur majorité, les litiges relatifs au contrôle de légalité sont réglés préalablement par la concertation.

● **En 2013**, le Tribunal administratif a été saisi d'un dossier d'autorisation d'occupation du domaine public – AOT (contentieux en cours sur la Baie orientale – affaire dite "Luftman"). Cette année 2013 a été marquée également par le contrôle des contrats de bail emphytéotique administratif et de mise à disposition concernant la future cité scolaire à Grand-Case, contrats signés entre la collectivité territoriale de Saint-Martin et la société CSGC SXM, affiliée à la SEMSAMAR ⁽¹⁾. Ce dernier dossier a fait l'objet d'un travail important de validation juridique et technique ainsi que de rééquilibrage financier de l'opération. Plusieurs réunions ont été organisées à la Préfecture à ce sujet.

Cette même année 2013, le Préfet a suggéré à la collectivité de Saint-Martin de bien vouloir revoir l'ensemble des conventions délivrées en matière d'AOT afin d'appliquer une juste redevance en fonction de l'établissement concerné, estimant qu'il y a dans ce domaine des réflexions à mener pour répondre aux travaux menés avec l'AFD, la DGOM et la DRFIP dans le but d'aider la collectivité à dégager des recettes supplémentaires.

● **Toutefois, les problèmes récurrents subsistent lors de l'exercice du contrôle de légalité :**

- en matière de contentieux : des délais de transmission trop longs entre la Préfecture de la Guadeloupe, saisie par le Tribunal administratif et celle de Saint-Martin ;
- des délais de transmission trop longs pour certains actes de marchés publics.

Au regard de la complexité du contrôle de légalité de la SEMSAMAR et de la sensibilité du dossier, la gestion de ce contrôle relève de la Préfecture de Guadeloupe depuis 2014.

L'accomplissement de ces tâches nécessite des moyens.

Le fonctionnement des services de la Préfecture de Saint-Martin repose sur trente-trois personnes (toutes catégories de fonctionnaires et y compris des contractuels), ainsi que le montre le tableau ci-dessous.

(1) Société d'économie mixte de Saint-Martin (SEMSAMAR).

**LES EFFECTIFS DES SERVICES DE LA PRÉFECTURE
DE SAINT-BARTHÉLEMY ET DE SAINT-MARTIN**

	Périmètre préfecture	Hors périmètre préfecture (DIECCTE, DEAL, ...)	TOTAL
Cat A	5	5	10
Cat B	7,8	5	12,8
Cat C	15,5	3	18,5
Mise à disposition	1	0	1
Vacataires	3	0	3
Emploi civique	1	2	0
TOTAL	33,3	15	48,3

Sources : Service du Préfet délégué de Saint-Martin

D'après les éléments communiqués à vos rapporteurs au cours de leur déplacement à Saint-Martin ⁽¹⁾, il en résulte une certaine tension sur les effectifs. De surcroît, la Préfecture a besoin de spécialistes, de compétences spécifiques (notamment dans des domaines juridiques très complexes que requiert le montage des conventions d'aménagement du domaine public ou la coopération transfrontalière avec Sint-Maarten).

Face à ce constat, vos rapporteurs estiment qu'il conviendrait de renforcer les effectifs et les moyens de la Préfecture déléguée de Saint-Martin, en particulier par le recrutement de personnels de catégorie A.

Proposition n° 7 : Renforcer les effectifs et les moyens de la Préfecture de Saint-Martin par le recrutement de personnels de catégorie A.

À défaut d'obtenir le statut de préfecture de plein exercice, il importe en effet que les services du représentant de l'État sur l'île possèdent tous les moyens nécessaires à l'accompagnement de la collectivité au plan juridique. Ce besoin est également avéré dans le domaine de l'exercice de la compétence fiscale.

b. Dans l'exercice de la compétence fiscale

Si la collectivité de Saint-Martin fixe les règles en matière d'impôts, de droits, de taxes et de cadastre, elle demeure assez largement tributaire des services de l'État pour leur mise en œuvre.

Ainsi, suivant l'article L.O. 6314-4 du CGCT, les opérations d'assiette, de contrôle et de recouvrement des impôts, droits et taxes sont assurées par les agents de l'État, dans les conditions prévues par une convention entre la puissance publique et la collectivité. Une première convention de gestion quadriennale a été

(1) Entretien avec M. Philippe Chopin, Préfet délégué auprès du représentant de l'État à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin, dans le cadre du déplacement effectué par la mission d'information à Saint-Martin, le 12 mai 2014.

signée le 21 mars 2008. Dans ce cadre, les services assurés par l'État pour le compte de la collectivité lui ont été facturés (pour un montant de 1,4 million d'euros pour l'année 2009).

Cependant, ce dispositif ne paraît aujourd'hui pas réellement satisfaisant dans la mesure où **persistent des difficultés sérieuses dans la réalisation des opérations d'assiette, de recouvrement et de contrôle.**

À cet égard, le rapport de la Chambre territoriale des comptes déjà cité fait état de taux de recouvrement de l'impôt sur le revenu de 56 % l'année de l'émission des rôles et de taux inférieurs à 90 % l'année N+2. S'agissant de la taxe foncière, 5 % seulement des rôles sont recouverts la première année en raison de leur émission tardive. L'année N+2, le taux de recouvrement s'élève à 75 %.

En matière d'assiette, ces difficultés s'expliquent par la **mauvaise connaissance des bases fiscales.**

Ainsi, lors de leur audition par vos rapporteurs, les représentants de la direction générale des Finances publiques⁽¹⁾ ont indiqué que le nombre d'entreprises recensées par l'administration fiscale était de l'ordre de 3 000 mais que le nombre réel serait en fait de l'ordre de 4 000, tandis que 2 000 entreprises seulement font des déclarations et que 1 000 acquittent la taxe générale sur le chiffre d'affaires (TGCA).

Par ailleurs, les contrôles fiscaux sont peu développés, pour ne pas dire rares. En décembre 2011, une mission de contrôle de la DRFIP a été effectuée qui a souligné le manque de connaissance des contribuables et la sous-évaluation des revenus. Les représentants de la DGFIP auditionnés par la mission ont indiqué qu'il avait été procédé en 2013 à une vingtaine de contrôles. Là encore, l'absence de fiabilité des bases fiscales représente un obstacle à une action efficace.

Dans ces conditions, la fréquence des comportements d'incivisme fiscal représente un facteur aggravant. Ainsi, suivant le chiffre communiqué par M. Bertrand Diringier, président de la Chambre territoriale des comptes de Saint-Martin⁽²⁾ lors de son audition, le taux de défaillance déclarative pour l'impôt sur les sociétés est estimé à 40 %.

C'est la raison pour laquelle un premier plan d'action a été signé entre le président de la collectivité et le directeur régional des finances publiques de Guadeloupe le 20 juillet 2011. Toutefois, la Chambre territoriale des comptes relevait en juillet 2012 que la plupart des objectifs fixés (actualisation du cadastre,

(1) *Audition des représentants de la direction générale des Finances publiques (ministère de l'Économie et des Finances) : M. Alexis Manouvrier, chef du bureau Support et maîtrise d'ouvrage des systèmes d'information de la fiscalité ; M. Étienne Erasmus, chef du bureau Expertise juridique ; M. Alexandre Hassanzadeh, rédacteur en charge du dossier de la collectivité d'outre-mer de Saint-Martin. Audition organisée le 20 février 2014.*

(2) *Audition de M. Bertrand Diringier, président de la Chambre territoriale des comptes de Saint-Martin, organisée le 10 avril 2014.*

contrôle de l'assiette de la taxe foncière sur les propriétés bâties, amélioration des conditions d'adressage, mise en œuvre du droit de licence et de la patente) n'avaient pas été atteints. Un nouveau plan d'action plus précis a été signé le 11 décembre 2012, parallèlement au protocole d'accompagnement financier⁽¹⁾. Plusieurs axes ont été définis, parmi lesquels la fiabilisation du fichier des entreprises, la mise en œuvre de contrôles en matière de TGCA, d'impôt sur le revenu et de contribution des patentes ainsi que la conclusion d'une convention avec la Poste pour améliorer l'adressage.

Ces lacunes ne rendent que plus difficile la définition d'une politique pertinente de taxation des revenus et des activités dès lors que les élus ne peuvent anticiper les résultats de leurs décisions. Afin de remédier à cette situation, quatre mesures se révèlent indispensables.

La première tient à l'édiction d'une nouvelle convention de gestion entre la collectivité de Saint-Martin et l'État.

Le 7 octobre 2011, la DGFIP a fait parvenir à la collectivité un nouveau projet de convention, dans la mesure où la convention de 2008 s'est montrée difficilement applicable dans les faits. Ce projet prévoyait notamment :

– d'introduire des prestations de la direction générale des Douanes et droits indirects (DGDDI) ;

– de prendre en compte le nouveau régime fiscal mis en place à la suite du changement de statut de la collectivité ou d'adaptation des outils informatiques de gestion des impôts, droits et taxes, ainsi que la mise à disposition d'un informaticien ;

– d'insérer un nouvel article relatif à la coopération de la DGFIP pour l'amélioration du cadastre, de l'adressage et du contrôle des impôts.

La collectivité de Saint-Martin n'a pas approuvé ce projet, estimant, dans sa lettre du 10 mai 2012, que « *les services de l'État ne prenaient pas des engagements clairs démontrant leur volonté de fournir, avec le concours d'agents de la collectivité, une prestation de grande qualité* »

Cependant, cette situation ne saurait perdurer dans la mesure où la mise en œuvre des procédures de recouvrement exige un cadre juridique approprié. Il importe que les droits et obligations entre l'État et la collectivité, notamment dans le domaine du recouvrement, soient clairement déterminés de sorte qu'une évaluation sereine puisse être réalisée.

Proposition n° 8 : Conclure une nouvelle convention d'objectifs et de gestion dans le domaine fiscal entre l'État et la collectivité.

(1) Cf. supra p. 37

La deuxième des mesures essentielles consiste à **aider la collectivité à réaliser l'actualisation du cadastre et régler le problème de l'adressage dans les meilleurs délais.**

En l'état, le cadastre ne permet ni de déterminer la propriété des biens fonciers (bâti ou non bâti), ni de disposer de leur valorisation immobilière. Ainsi, certaines rues ou voies, dépourvues de noms, ne possèdent pas d'existence sur les documents cadastraux. La numérotation qui, par endroits, demeure inachevée, complique les conditions du recouvrement et du contrôle. Par ailleurs, il n'existe pas un état fiable des adresses des particuliers comme des entreprises.

Il en résulte nécessairement une baisse des rentrées fiscales et un recouvrement assez peu performant, faute d'une assiette exacte et compte tenu des difficultés à localiser les contribuables, y compris pour d'éventuelles relances. Celles-ci se révèlent d'autant plus problématiques que les personnes et les entreprises circulent librement entre les parties française et néerlandaise et que les autorités de Sint-Maarten, pour l'heure, ne collaborent pas dans le domaine fiscal.

Suivant l'analyse développée par les représentants de la DRFIP de Guadeloupe ⁽¹⁾, cet état de fait est ancien. La situation de Saint-Martin ne constitue d'ailleurs qu'une illustration de ce qui peut poser problème ailleurs. Suivant leurs chiffres, dans 73 % des communes de Guadeloupe, l'adressage n'est pas achevé. Le cadastre date de 1975. À Saint-Martin, il aurait fallu déployer des moyens considérables, sans doute pendant une dizaine d'années, afin de rétablir des registres et des plans exacts. Dans la période de transition vers le nouveau cadre statutaire, cet effort n'a pu être fourni par les services de l'État, d'autres priorités s'étant imposées. D'après l'estimation livrée de manière empirique par les représentants de la DRFIP de Guadeloupe, la remise en ordre du cadastre exigerait sans doute au moins trois ans en affectant à ce travail – de manière quasi exclusive – un personnel spécialisé.

Certes, cadastre et adressage relèvent aujourd'hui de la compétence de la collectivité ⁽²⁾. Toutefois, les difficultés qu'engendrent les lacunes en ces domaines ont des conséquences sur l'accomplissement des missions incombant aux services de la DRFIP, en particulier en ce qui concerne le recouvrement. Surtout, elles compromettent toute perspective de redressement à moyen terme des finances de Saint-Martin. Il convient de souligner l'incohérence consistant à transférer un pouvoir fiscal à la collectivité alors même qu'il n'existait ni cadastre, ni adressage lui permettant d'exercer cette compétence.

(1) *Audition de MM. Pascal Rothé, directeur régional, Thierry Pierrot, directeur adjoint régional des Finances publiques de la Guadeloupe, organisée dans le cadre du déplacement effectué par la mission d'information à Saint-Martin, le 13 mai 2014.*

(2) *Cf. article L.O. 6314-3 du CGCT pour la compétence sur le cadastre et l'article L.O. 6314-8 du CGCT prévoyant une convention entre l'État et la collectivité sur les conditions particulières d'exécution du service postal à Saint-Martin.*

Dès lors, il est de l'intérêt général que l'État et la collectivité concluent une convention ayant pour objet la mise à disposition des moyens humains et matériels nécessaires à l'actualisation du cadastre, du fichier des entreprises et du rôle des particuliers.

Proposition n° 9 : Assurer, dans les meilleurs délais, l'actualisation du cadastre, du fichier des entreprises et des particuliers, par la signature entre l'État et la collectivité d'une convention ayant pour objet la mise à disposition de personnels spécialisés et des moyens nécessaires.

La troisième mesure, plus technique, a pour objet **la mise à niveau de l'ensemble des outils informatiques intervenant dans la gestion de la fiscalité à Saint-Martin.**

Les représentants de la DRFIP de Guadeloupe⁽¹⁾ ont souligné l'inefficacité de ces outils. Le système souffre encore de l'inadaptation initiale des applications mises en œuvre par l'État aux modifications introduites par la collectivité dans les règles fiscales applicables.

Après deux premières années jugées « catastrophiques » par ses représentants, la DRFIP s'est vue contrainte de déployer dans l'urgence une application spécifique pour l'impôt sur le revenu : l'application ISMIR⁽²⁾. Mais comme l'ont expliqué à vos rapporteurs les représentants de la DGFIP, la collectivité a dû supprimer la taxe d'habitation en 2009 car ce nouveau logiciel ne permettait plus de faire la liaison entre les rôles de l'impôt sur le revenu et ceux de la taxe d'habitation⁽³⁾.

L'absence de code NATINF⁽⁴⁾ de la collectivité fournit un autre exemple de difficultés d'ordre technique qui pèsent sur la mise en œuvre de la compétence fiscale. En 2010, le conseil territorial de Saint-Martin a demandé à l'État la création d'une amende pour le non-paiement de la taxe sur les véhicules à moteur que la collectivité avait instituée. Le Gouvernement a fait droit à cette demande par la publication d'un décret entérinant la création de l'amende⁽⁵⁾. En revanche, le code nécessaire à son recouvrement n'a pas été créé par le ministère de la Justice. Ceci explique la suspension du prélèvement de la taxe sur les véhicules à moteur. Dans le protocole d'accompagnement financier de 2012, l'État s'était

(1) *Audition de MM. Pascal Rothé, directeur régional, Thierry Pierrot, directeur adjoint régional des Finances publiques de la Guadeloupe, organisée dans le cadre du déplacement effectué par la mission d'information à Saint-Martin, le 13 mai 2014.*

(2) *Informatisation saint-martinoise de l'impôt sur le revenu.*

(3) *Audition des représentants de la direction générale des Finances publiques (ministère de l'Économie et des finances) : M. Alexis Manouvrier, chef du bureau Support et maîtrise d'ouvrage des systèmes d'information de la fiscalité ; M. Étienne Erasmus, chef du bureau Expertise juridique ; M. Alexandre Hassanzadeh, rédacteur en charge du dossier de la collectivité d'outre-mer de Saint-Martin. Audition organisée le 20 février 2014.*

(4) *Système de code des infractions géré par le ministère de la Justice.*

(5) *Décret n° 2010-359 du 6 avril 2010 pris en application de l'article L.O. 6351-3 du code général des collectivités territoriales et portant approbation d'un projet d'acte de la collectivité de Saint-Martin créant une sanction pénale relative aux infractions sur le non-paiement de la taxe routière automobile.*

engagé à délivrer un code à la collectivité. La question de sa création demeure aujourd'hui posée et il a été répondu à la mission d'information que les discussions avec le ministère de la Justice se poursuivaient.

Les impositions présentant des différences parfois sensibles avec celles en vigueur en métropole, il serait nécessaire de développer à l'échelon local des outils techniques spécifiques, ce qui représente un coût élevé suivant l'analyse des représentants de la direction générale des Finances publiques. Pour leur part, les représentants de la DRFIP de Guadeloupe ont estimé qu'une coopération avec la collectivité pour développer des outils informatiques adaptés était nécessaire. Dans la mesure où l'édiction des règles en matière fiscale relève de la compétence de la collectivité, une telle coopération apparaît indispensable pour la mise à niveau des outils informatiques.

Proposition n° 10 : Assurer, dans les meilleurs délais, la mise à niveau des outils informatiques nécessaires à la gestion des opérations d'assiette, de recouvrement et de contrôle des impositions par une collaboration entre l'État et la collectivité de Saint-Martin.

Dans cette démarche, il conviendrait également que le code NATINF relatif à l'amende pour non-paiement de la taxe sur les véhicules à moteur soit créé. Si l'absence de ce code n'empêche pas, juridiquement, la constatation et la poursuite de l'infraction, il rend pour l'instant impossible, dans les faits, la mise en œuvre des procédures de recouvrement de l'amende créée par la collectivité ⁽¹⁾.

Proposition n° 11 : Créer le code NATINF nécessaire au recouvrement des amendes sanctionnant l'infraction relative à la taxe sur les véhicules à moteur.

La dernière mesure porte sur le **renforcement des moyens de la direction régionale des finances publiques de la Guadeloupe** en général et, en particulier, ceux alloués au traitement des dossiers de Saint-Martin.

Certes, après avoir connu une baisse entre 2009 et 2012, avec le passage d'un nombre de dix agents à sept, les effectifs de la DGFIP assurant la gestion de l'impôt ont été renforcés. Ils s'élèvent actuellement à onze personnes (deux agents de catégorie A, cinq de catégorie B et quatre de catégorie C).

Toutefois, suivant les éléments recueillis par vos rapporteurs à Saint-Martin ⁽²⁾, il existe une certaine tension sur les effectifs. Ceux-ci peuvent apparaître insuffisants compte tenu de la complexité des textes à mettre en œuvre, de l'état des outils informatiques et des difficultés de recouvrement des impôts. Or

(1) Voir la réponse de Mme Christiane Taubira, ministre de la Justice, Garde des Sceaux à la question orale sans débat posée par M. Daniel Gibbs sur l'impossibilité de verbaliser les infractions à la taxe routière dans la collectivité de Saint-Martin. Assemblée nationale, première séance du mardi 15 avril 2014.

(2) Audition de MM. Pascal Rothé, directeur régional, Thierry Pierrot, directeur adjoint régional des Finances publiques de la Guadeloupe, organisée dans le cadre du déplacement effectué par la mission d'information à Saint-Martin, le 13 mai 2014.

l'État ne saurait assurer la collectivité de l'accompagnement nécessaire dans l'exercice de sa compétence fiscale si la direction régionale des Finances publiques ne dispose pas des ressources humaines appropriées. C'est la condition *sine qua non* pour que la puissance publique puisse remplir efficacement ses missions à Saint-Martin. C'est la raison pour laquelle vos rapporteurs préconisent, à moyen terme, le renforcement des ressources humaines de la DRFIP de Guadeloupe.

Proposition n° 12 : Renforcer les effectifs de la direction régionale des Finances publiques de la Guadeloupe en général et, en particulier, ceux alloués à l'accompagnement de la collectivité de Saint-Martin dans l'exercice de sa compétence fiscale et à la réalisation des opérations d'assiette, de recouvrement et de contrôle.

Mais au-delà la question des effectifs des différents services de l'État, la bonne mise en œuvre du statut de Saint-Martin suppose le renforcement de l'attractivité des postes d'agents publics servant à Saint-Martin et de la formation des cadres de sa collectivité.

c. Dans le renforcement de l'attractivité de la fonction publique et la formation des cadres de la collectivité

Les éléments recueillis par vos rapporteurs à Saint-Martin tendent en effet à montrer que sur l'île, la fonction publique peine à recruter certaines compétences et à attirer des agents accomplissant des services longs sur place.

Ce constat semble valoir pour l'ensemble des services de l'État. Ainsi, les représentants de la direction régionale des Finances publiques⁽¹⁾ ont mis en exergue la difficulté de faire venir les fonctionnaires des services fiscaux à Saint-Martin. Les fonctionnaires, surtout jeunes, ne restent pas longtemps et accomplissent des services d'une durée de trois à quatre ans. Une situation similaire prévaut dans l'Éducation nationale. D'après M. Laurent Bayly, représentant de la section SNES-FSU de Saint-Martin⁽²⁾, les enseignants préfèrent une affectation en Guadeloupe et les postes à Saint-Martin ne figurent pas parmi les premiers choix.

Cette faible attractivité des postes de la fonction publique d'État a notamment pour cause l'éloignement et le coût de la vie sur l'île. Mais *de facto*, **Saint-Martin pâtit également de la concurrence des départements et collectivités d'outre-mer voisins** dans la mesure où la gestion des effectifs par

(1) Audition de MM. Pascal Rothé, directeur régional, Thierry Pierrot, directeur adjoint régional des Finances publiques de la Guadeloupe, organisée dans le cadre du déplacement effectué par la mission d'information à Saint-Martin, le 13 mai 2014.

(2) Table ronde des représentants des organisations syndicales de salariés : M. Laurent Bayly, représentant de la section SNES-FSU de Saint-Martin ; M. Anicet Fazer, représentant de la section CFDT au sein du Conseil économique, social et culturel (CESC) de Saint-Martin ; M. Patrice Toma, représentant de la section de l'Union des syndicats autonomes au sein du CESC de Saint-Martin, organisée dans le cadre du déplacement effectué par la mission à Saint-Martin le 15 mai 2014.

les différentes administrations civiles se fait à une échelle régionale. En l'occurrence, la plate-forme interrégionale d'appui interministériel à la gestion des ressources humaines (GRH), créée à la fin de l'année 2010, opère pour les Antilles et la Guyane.

Le recrutement des agents de la collectivité de Saint-Martin connaît les mêmes difficultés. Pour l'organisation des concours et la publicité des vacances de poste, la collectivité relève d'un centre de gestion régional, celui de la Guadeloupe.

Dès lors que s'appliquent le statut général des fonctionnaires ainsi que les lois et règlements relatifs à la fonction publique de l'État⁽¹⁾ et à la fonction publique territoriale⁽²⁾, Saint-Martin doit trouver les moyens de se démarquer.

Au cours des différentes auditions menées sur l'île par vos rapporteurs, plusieurs propositions ont été avancées. La plupart concernent les procédures de recrutement. Ainsi, les représentants de la DGFIP de Guadeloupe⁽³⁾ ont souligné la nécessité d'instituer des procédures permettant d'établir des fiches de postes ciblant des profils plus adaptés. Pour sa part, la présidente du Conseil territorial a appelé à la création d'un vivier d'agents publics, par la création d'un institut d'études supérieures qui aurait pour objet la formation des futurs cadres de la collectivité⁽⁴⁾.

Intéressant à long terme, ces deux pistes présentent cependant l'inconvénient de créer des procédures susceptibles de générer des coûts de gestion sans efficacité immédiate dans un cadre de gestion des fonctions publiques régionalisé. Afin de renforcer l'attractivité de Saint-Martin, il importe d'exploiter pleinement les dispositifs parfois dérogatoires qui existent dans le cadre du statut de la fonction publique et qui permettent de tenir compte des spécificités propres à chaque collectivité d'outre-mer.

D'une part, il convient **d'examiner le régime indemnitaire applicable à Saint-Martin.**

Sur l'île, s'applique toujours la loi n° 50-407 du 3 avril 1950⁽⁵⁾ qui pose les principes des conditions de rémunération des fonctionnaires en service dans les départements d'outre-mer.

(1) Loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État.

(2) Loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

(3) Audition de MM. Pascal Rothé, directeur régional, Thierry Pierrot, directeur adjoint régional des Finances publiques de la Guadeloupe, organisée dans le cadre du déplacement effectué par la mission d'information à Saint-Martin, le 13 mai 2014.

(4) Audition de Mme Aline Hanson, présidente du conseil territorial, et les membres du conseil exécutif, organisée le 13 mai 2014, dans le cadre du déplacement effectué par la mission d'information à Saint-Martin.

(5) Loi n° 50-407 du 3 avril 1950 concernant les conditions de rémunération et les avantages divers accordés aux fonctionnaires en service dans les départements de la Martinique, de la Guadeloupe, de la Guyane et de La Réunion.

Dans ce cadre, les magistrats et fonctionnaires bénéficient, outre d'une indemnité de résidence, d'**une majoration de traitement indiciaire de base de 25 %**, ainsi que des prestations familiales et du régime de sécurité sociale dans les mêmes conditions qu'en métropole. En outre, le décret n° 53-1266 du 22 décembre 1953 ⁽¹⁾ a créé un « *complément temporaire à la majoration de traitement* », fixé à 5 % du traitement indiciaire de base. Ce complément a été porté à 15 % dans les départements de la Guadeloupe, de la Martinique et de la Guyane par le décret n° 57-87 du 28 janvier 1957. Au total, la rémunération indiciaire de base des fonctionnaires de l'État est donc augmentée de 40 % en Guadeloupe, à la Martinique et en Guyane (25 % + 15 %), ainsi qu'à Saint-Martin et à Saint-Barthélemy.

La loi n° 2000-1207 d'orientation pour l'outre-mer du 13 décembre 2000 a posé le principe de la suppression de la prime d'éloignement dans les DOM. Elle a été remplacée à Saint-Martin par une indemnité d'installation et de sujétion. Instituée par le décret n° 2001-1226 du 20 décembre 2001, elle n'était perçue que par les fonctionnaires de l'État et les magistrats titulaires et stagiaires affectés en Guyane et dans les îles de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy. Ces agents devaient y accomplir une durée minimale de quatre années consécutives de services pour bénéficier d'une indemnité équivalente à seize mois du traitement de base. Le décret s'appliquait au 1^{er} janvier 2002 pour une durée de cinq ans et plusieurs décrets ont ensuite repoussé la date de fin d'application de ces dispositions, le dernier jusqu'au 30 septembre 2012.

Le décret 2013-314 du 15 avril 2013 ⁽²⁾ a désormais créé **une indemnité de sujétion géographique pour les agents de la fonction publique** affectés en Guyane, à Saint-Martin, à Saint-Pierre-et-Miquelon ou à Saint-Barthélemy.

L'indemnité de sujétion géographique est attribuée aux fonctionnaires de l'État et aux magistrats, titulaires et stagiaires affectés à Saint-Martin s'ils y accomplissent une durée minimale de services de 4 années consécutives, dont la précédente affectation était située hors de Saint-Martin. Dans le cas où un couple de fonctionnaires de l'État ou de magistrats mariés, concubins ou partenaires d'un pacte civil de solidarité est affecté à Saint-Martin, les deux fonctionnaires ne peuvent cumuler les deux indemnités de sujétion géographique. Dans ce cas, l'indemnité de sujétion géographique est attribuée à celui des deux fonctionnaires qui bénéficie du traitement indiciaire de base le plus élevé.

Le montant de l'indemnité de sujétion géographique est fixé à Saint-Martin entre 10 et 16 mois du traitement indiciaire de base de l'agent (selon les postes). À Saint-Pierre-et-Miquelon et à Saint-Barthélemy, ce montant ne représente que six mois du traitement indiciaire de base. À Mayotte, l'indemnité de sujétion géographique atteint vingt mois de traitement indiciaire.

(1) Décret n° 53-1266 du 22 décembre 1953 portant aménagement du régime de rémunération des fonctionnaires de l'État en service dans les départements d'outre-mer.

(2) Décret n° 2013-314 du 15 avril 2013 portant création d'une indemnité de sujétion géographique.

Ces deux dispositifs montrent que le régime indemnitaire applicable aux départements et collectivités d'outre-mer peut présenter des différences assez sensibles.

Cela étant, vos rapporteurs n'entendent pas éluder les implications financières pour l'État ainsi que les conséquences sur le coût de la vie de l'île du régime indemnitaire.

C'est pourquoi il convient de **développer l'effort de formation des agents publics de la collectivité.**

Celle-ci manque en effet de certaines compétences nécessaires à l'exercice de fonctions qui ne lui incombait pas autrefois. Répondre à ce besoin implique sans doute de recruter des personnels spécialisés et des personnels d'encadrement. Mais il importe aussi que les agents de la collectivité renforcent leurs compétences dans des domaines aussi complexes que la conclusion des marchés publics, le droit de l'urbanisme ou le droit fiscal.

Dans ce dernier domaine, une convention a été conclue avec l'État afin que des agents de la collectivité se forment à l'École nationale des finances publiques (ENFIP). D'après les éléments fournis à vos rapporteurs par la direction générale des Outre-mer ⁽¹⁾, en 2013, deux agents de catégorie B ont suivi cette formation. En 2014, ce dispositif a été reconduit.

Dans la mesure où l'on observe l'amélioration de la qualité du travail fourni par le service fiscal de la collectivité, il paraît tout à fait indiqué d'accentuer l'effort de formation des agents de la collectivité dans des domaines qui requiert une expertise tout aussi spécifique. D'autres conventions pourraient être signées afin d'organiser leur formation dans des écoles de service public, telles que l'Institut national des études territoriales (INET) ou les instituts régionaux d'administration (IRA).

Proposition n° 13 : Accentuer l'effort de formation des agents de la collectivité de Saint-Martin, notamment par une généralisation des accords avec l'État permettant leur accueil dans l'ensemble des écoles de service public.

Enfin, il importe que la collectivité de Saint-Martin puisse susciter, sur son territoire même, l'émergence d'un vivier qui permette, *de facto*, un recrutement plus local d'agents publics.

Cette orientation n'implique pas nécessairement de remettre en cause les principes fondamentaux du statut général des fonctionnaires, à savoir l'égal accès aux emplois publics et le recrutement par la voie du concours. Elle appelle en

(1) Réponses au questionnaire transmis à la suite de l'audition, le 20 février 2014, de MM. Rodolphe Juy-Birmann, sous-directeur des Affaires juridiques et institutionnelles à la délégation générale à l'Outre-mer, et Mathieu Lefebvre, adjoint au sous-directeur du service des Politiques publiques du ministère des Outre-mer. Réponses transmises en date du 23 juin 2014.

revanche une consolidation des dispositifs créés afin de promouvoir la diversité dans les fonctions publiques, à l'exemple des classes préparatoires intégrées et des allocations pour la diversité.

Les classes préparatoires intégrées et les allocations pour la diversité

La création de **classes préparatoires intégrées (CPI)** répond à l'objectif d'apporter un soutien pédagogique renforcé dans la préparation d'un ou de plusieurs concours externes de la fonction publique à des étudiants de condition modestes, notamment ceux issus des quartiers populaires, ainsi qu'à des demandeurs d'emploi.

Dans ce dispositif, les élèves reçoivent notamment l'appui d'un tuteur, une aide financière via les allocations pour la diversité dans la fonction publique et des facilités d'hébergement et de restauration, lorsque cela est possible.

Depuis 2005, les CPI ont progressivement été rattachées à la majorité des écoles de service public. En 2013, une 28^e classe a été ouverte au sein de l'École nationale des techniciens de l'Équipement. Les CPI scolarisent ainsi environ 550 élèves par an. Certaines écoles (par exemple ENSP) offrent la possibilité aux élèves des CPI de redoubler une année leur permettant d'asseoir un certain niveau de connaissance spécifique à la préparation des concours et, indirectement, de se préparer à tout type de concours des trois fonctions publiques.

Les **allocations pour la diversité** sont attribuées à des étudiants et à des demandeurs d'emploi afin de les aider à préparer les concours de la fonction publique. Les allocations représentent 2 000 euros par an et par allocataire. 29 % des allocations sont versées aux élèves des CPI. En 2012/2013, ce sont 1650 bourses qui ont été accordées, pour un coût total de 3,3 millions d'euros.

D'après le rapport pour avis de M. Alain Tourret, fait au nom de la commission des Lois de l'Assemblée nationale ⁽¹⁾, la stabilisation, sur la période 2013-2015, du nombre de bourses et des crédits de financement de ce dispositif (3,2 millions d'euros assurant l'octroi de 1 600 bourses) constitue une exigence minimale.

Or, ainsi que le relevait le rapport pour avis de notre collègue Alain Tourret sur le projet de loi de finances initial pour 2014, de manière générale, ces dispositifs n'assurent actuellement qu'une prise en charge financière relativement faible des élèves, eu égard à leur niveau de revenus et à l'éloignement de leur domicile par rapport à l'école : 35 % de prise en charge totale (restauration et hébergement) pour 40 % d'élèves des CPI issus d'une région extérieure à celle de l'école.

Dans la situation de Saint-Martin, il pourrait être utile qu'un effort financier soit consenti afin que des élèves de l'île puissent suivre les formations dispensées en Guadeloupe dans le cadre des CPI. Cet effort incombe en premier lieu à l'État. Mais il pourrait également associer la collectivité, celle-ci pouvant accorder des bourses au mérite en contrepartie d'un engagement à se présenter aux concours organisés pour le recrutement de ses agents. Ces bourses pourraient être

(1) *Rapport pour avis (n° 1428-III-29) présenté au nom de la commission des Lois sur le projet de loi (n° 1395) de finances pour 2014, mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines de la Fonction publique », par M. Alain Tourret, député, pp. 24-25.*

accordées au terme d'un processus de sélection sur dossier associant les enseignants des établissements fréquentés par les jeunes Saint-Martinois et prenant en compte des critères sociaux.

Proposition n° 14 : Consolider à Saint-Martin la mise en œuvre des dispositifs créés afin de promouvoir la diversité dans les fonctions publiques, à l'exemple des classes préparatoires intégrées et les allocations pour la diversité.

Créer un système de bourses au mérite accordées en contrepartie de l'engagement des élèves bénéficiaires à se présenter aux concours organisés pour le recrutement des agents de la collectivité.

d. Dans la mise en œuvre d'une politique efficace de lutte contre la délinquance

Du bilan établi sur place à l'attention de vos rapporteurs ⁽¹⁾, il ressort qu'*a priori*, cette politique ne nécessite pas, pour obtenir des résultats durables, le déploiement de nouveaux effectifs de maintien de l'ordre.

La compagnie départementale de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin se compose aujourd'hui de 98 agents, dont 82 affectés à Saint-Martin. Elle s'organise en deux brigades de proximité implantées sur l'île, Saint-Barthélemy disposant de son côté d'une brigade autonome. Depuis 2009, la compagnie départementale peut compter sur le renfort permanent d'un escadron de gendarmerie mobile, soit d'un effectif de 73 agents. Par ailleurs, les services de la Police de l'air et des frontières comprennent 38 agents.

En revanche, le dispositif de sécurité présente des difficultés d'organisation au regard des spécificités de la délinquance et des phénomènes criminels sur l'île.

D'après l'analyse du commandant Paul Betaille, les atteintes aux personnes enregistrées sur l'île témoignent l'existence d'une violence enracinée dans la sphère familiale (des parents sur les enfants mais également des enfants sur les parents). Par ailleurs, il convient de prendre la mesure des effets néfastes de la diffusion d'une culture « gangsta-rap » qui banalise les règlements de compte meurtriers et l'usage des stupéfiants. Or, la consommation de drogues porte en elle le ferment d'un véritable décrochage d'une partie de la jeunesse vis-à-vis du reste de la population, notamment du fait des cas nombreux de déscolarisation. La lutte contre les trafics de drogue représente donc à la fois un enjeu de santé publique mais aussi d'insertion sociale.

(1) *Audition des représentants des services déconcentrés de l'État chargé de l'ordre public : services de la police et de la gendarmerie nationales en présence de M. le Préfet délégué et M. le Préfet Gilles Leclair, chargé d'une mission d'évaluation dans le cadre du plan renforcé de lutte contre la violence et l'insécurité dans les Antilles, organisé à Saint-Martin le 13 mai 2014. Présentation du chef d'escadron Paul Betaille, commandant la compagnie de gendarmerie départementale de St-Martin et St-Barthélemy.*

L'importance des phénomènes criminels⁽¹⁾ renvoie à la dimension régionale des trafics, ainsi qu'aux aléas de la coopération avec les autorités de Sint-Maarten compte tenu des conditions d'entrée en vigueur et d'application des accords conclus entre la France et les Pays-Bas⁽²⁾.

Dans ces conditions, la mise en œuvre d'une politique de lutte efficace contre la délinquance doit reposer sur trois fondements.

En premier lieu, il importe que soit établi **un plan de lutte contre la délinquance propre à Saint-Martin**.

Entendu en sa qualité de chargé d'une mission d'évaluation dans le cadre du plan renforcé de lutte contre la violence et pour la sécurité dans les Antilles⁽³⁾, M. le Préfet Gilles Leclair a insisté sur la singularité des entités criminelles opérant sur le territoire des départements et collectivités d'outre-mer français. De son point de vue, il convient de décliner, dans chaque territoire, le plan renforcé de lutte contre la violence dans les Antilles afin de mieux tenir compte des spécificités. Cette orientation implique certes la mise en place d'un bureau de liaison mais également l'identification d'interlocuteurs pour chacun d'entre eux, ainsi que la définition d'objectifs mobilisateurs et une communication entre les services. Du point de vue de vos rapporteurs, un plan de lutte contre la délinquance constituerait un outil utile pour renforcer encore la coordination des services assurée aujourd'hui par le Préfet délégué.

Proposition n° 15 : Élaborer un plan de lutte contre la délinquance propre à Saint-Martin, déclinant le plan renforcé de lutte contre la violence et pour la sécurité dans les Antilles afin de tenir compte des spécificités du territoire.

En deuxième lieu, **l'État doit se donner les moyens d'une politique de prévention de la délinquance, notamment grâce à un renforcement des instruments de la politique de la ville.**

Selon l'analyse développée devant vos rapporteurs par le Préfet délégué de Saint-Martin⁽⁴⁾, ce renforcement passe en particulier par une augmentation des ressources financières affectées à ces actions. D'après les chiffres communiqués par ses services, les crédits du Fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD) ne s'élèvent en 2014 qu'à 10 000 euros. Fin 2013, la Préfecture a bénéficié d'un montant supplémentaire de 25 000 euros, somme provenant des crédits non utilisés par une autre collectivité d'outre-mer et

(1) Cf. supra p. 99.

(2) Cf. infra p 104 à 107.

(3) Entretien avec M. Gilles Leclair, Préfet, chargé d'une mission d'évaluation dans le cadre du plan renforcé de lutte contre la violence et pour la sécurité dans les Antilles, organisé dans le cadre du déplacement effectué par la mission à Saint-Martin le 13 mai 2014.

(4) Entretien avec M. Philippe Chopin, Préfet délégué auprès du représentant de l'État à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin, dans le cadre du déplacement effectué par la mission d'information à Saint-Martin, le 12 mai 2014.

attribuée par la direction générale des Outre-mer. De même, les montants disponibles au titre du Fonds d'échange culturel et sportif ne s'élèvent qu'à 51 700 euros en 2014, première année, au demeurant, où Saint-Martin bénéficie de ce dispositif⁽¹⁾. Du point de vue de vos rapporteurs, un véritable effort est à fournir en ce sens afin de lutter contre une délinquance qui trouve son origine dans des conditions de vie difficiles ainsi que dans le désœuvrement d'une partie de la jeunesse.

Proposition n° 16 : Renforcer les moyens financiers alloués à la politique de prévention de la délinquance et à la politique de la ville.

En dernier lieu, il importe que la chaîne pénale dispose des moyens permettant une sanction rapide en cas d'infraction et une réinsertion après l'exécution des peines. Or, sur ce plan, Saint-Martin souffre de son relatif isolement géographique qui rend difficile, dans un contexte de restriction budgétaire, le déploiement de structures et de personnels sur son territoire.

Certes, il existe sur place un tribunal d'instance. Celui-ci peut exercer des compétences relevant du Tribunal de grande instance de Basse-Terre par voie de délégation dans certaines matières. Dans d'autres, les magistrats de Basse-Terre tiennent des « audiences foraines » en se rendant sur l'île pour examiner les litiges et rendre leur verdict.

Toutefois, suivant les éléments recueillis par vos rapporteurs à Saint-Martin⁽²⁾, beaucoup d'affaires relèvent encore du Tribunal de grande instance de Guadeloupe.

Cette situation présente des inconvénients d'autant plus forts que Saint-Martin ne possède pas de maison d'arrêt. Les forces de l'ordre ne disposent que d'un local à la gendarmerie de La Savane qui, de fait, ne peut accueillir que six prévenus ou mis en garde à vue, en attendant leur défèrement devant un juge en Guadeloupe. Ce transfert constitue une charge dans la mesure où la surveillance et le transport d'une personne mobilisent une escorte de trois gendarmes en moyenne, ce qui représente un coût de 1 000 euros pour le voyage aller-retour des agents publics. Du reste, les forces de l'ordre doivent tenir compte des horaires des dessertes de l'aviation commerciale vers la Guadeloupe, le transfert n'étant pas possible pour des personnes appréhendées pour une infraction au-delà de 18 heures 30.

(1) *Le Fonds d'échanges à but éducatif culturel et sportif (FEBECS) vise à favoriser mobilité des jeunes ultramarins dans les domaines associatif, éducatif, culturel et sportif. Il a pour but de remédier aux carences des dispositifs de droit commun à leur égard.*

(2) *Audition des représentants des services déconcentrés de l'État chargé de l'ordre public : services de la Police et de la Gendarmerie nationales en présence de M. le Préfet délégué et M. le Préfet Gilles Leclair, chargé d'une mission d'évaluation dans le cadre du plan renforcé de lutte contre la violence et l'insécurité dans les Antilles, organisé à Saint-Martin le 13 mai 2014. Présentation du chef d'escadron Paul Betaille, commandant la compagnie de gendarmerie départementale de St-Martin et St-Barthélemy.*

Dans un objectif de prévention de la récidive, l'absence de service pénitentiaire d'insertion et de probation (SPIP) à Saint-Martin empêche un réel suivi au sortir de la peine ou dans le cadre de son exécution en milieu ouvert. Ce faisant, il manque un outil essentiel pour la réinsertion alors que le profil moyen type d'un délinquant est celui d'un jeune homme de 15 à 25 ans et que, d'après le tableau dressé devant vos rapporteurs, les services de l'aide sociale à l'enfance peuvent être jugés comme étant sous-dimensionnés ⁽¹⁾.

En cela, le bilan établi par la mission d'information ne diffère pas beaucoup des difficultés dont faisait état, en 2005, le rapport du Sénat consacré à l'avenir statutaire de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin ⁽²⁾.

Or, la délinquance et les contentieux en provenance de Saint-Martin constituent toujours une part relativement importante de l'activité des services du TGI et de l'administration pénitentiaire de Guadeloupe. Alors que la population de la partie française de l'île ne représente que 10 % de celle de la Guadeloupe, les délinquants originaires de Saint-Martin représentent 21,3 % des personnes détenues à Basse-Terre.

Dès lors, même s'il ne faut pas ignorer la faiblesse des moyens financiers que la Chancellerie peut redéployer, il importe de donner les moyens à la justice de fonctionner correctement sur le territoire de Saint-Martin.

Ceci suppose un renforcement du personnel du Tribunal d'instance, l'établissement d'un substitut du procureur ainsi que la création d'une maison d'arrêt dotée d'une antenne du SPIP de Guadeloupe.

Ainsi que le préconise le rapport remis à la garde des Sceaux sur les problématiques pénitentiaires outre-mer ⁽³⁾, il pourrait s'agir d'une structure modeste qui pourrait, pour des raisons de coûts et de rapidité d'exécution, être conçue en « modulaire », les condamnés les plus dangereux continuant à être incarcérés à la Guadeloupe. Ce faisant, il serait apporté une réponse nécessaire à un besoin essentiel de sécurité, Saint-Martin se présentant à ce jour comme la seule collectivité de près de 40 000 habitants à ne pas disposer de lieu d'incarcération. Du reste, serait ainsi facilitée la réinsertion des détenus originaires

(1) *Audition des représentants des services déconcentrés de l'État chargé de l'ordre public : services de la Police et de la Gendarmerie nationales en présence de M. le Préfet délégué et M. le Préfet Gilles Leclair, chargé d'une mission d'évaluation dans le cadre du plan renforcé de lutte contre la violence et l'insécurité dans les Antilles, organisé à Saint-Martin le 13 mai 2014. Présentation du chef d'escadron Paul Betaille, commandant la compagnie de gendarmerie départementale de St-Martin et St-Barthélemy.*

(2) *« L'avenir statutaire de Saint-Barthélemy et Saint-Martin : le choix de la responsabilité », Rapport d'information n° 329 de (2004-2005) de MM. Jean-Jacques Hyst, Christian Cointat et Simon Sutour, fait au nom de la commission des Lois, déposé le 10 mai 2005.*

(3) *Groupe de travail « Problématiques pénitentiaires en outre-mer », Rapport sur les problématiques pénitentiaires en outre-mer, mai 2014.*

de Saint-Martin, les conditions d’incarcération en Guadeloupe n’apportant pas toutes les garanties afin d’atteindre cet objectif⁽¹⁾.

Proposition n° 17 : Travailler au renforcement du personnel du Tribunal d’instance, à l’établissement d’un substitut du procureur ainsi qu’à la création à Saint-Martin d’une maison d’arrêt dotée d’une antenne du service pénitentiaire d’insertion et de probation (SPIP) de Guadeloupe.

En ce qui concerne la lutte contre les trafics transnationaux, il va de soi que la coopération avec Sint-Maarten est indispensable, notamment dans le contrôle des conteneurs débarqués sur le territoire de la partie néerlandaise et des flux transitant par l’aéroport *Princess Juliana*. Cela étant, afin que Saint-Martin prenne toute sa part à cette action conjointe, il importe que les services de la douane française possèdent des moyens adaptés aux modes opératoires des groupes criminels entre les îles des Caraïbes. Ceci implique notamment que les douanes disposent de moyens d’interception et de surveillance. Au cours de leur audition à Saint-Martin, les représentants de la direction régionale des douanes ont évoqué un parc naval douanier vieillissant, n’offrant plus la capacité d’intervenir de manière précoce et discrète. **Le renouvellement du parc naval de la direction régionale des Douanes et des Droits indirects doit donc être réalisé à terme.**

2. Une question à régler : la réévaluation et la compensation des transferts de charges

De fait, cette question revêt une importance d’autant plus grande que depuis des années, elle constitue une pierre d’achoppement dans la mise en place d’une relation financière plus transparente avec l’État et qu’elle conditionne en partie le rétablissement des finances de la collectivité.

a. Les modalités définies par la loi organique du 21 février 2007

Les modalités des transferts des compétences de l’État, de la région ou du département de Guadeloupe et de la commune de Saint-Martin à la collectivité sont définies par les articles L.O. 6371-1 à L.O. 6371-8 du CGCT, dans le cadre du principe constitutionnel de compensation intégrale des charges consacré par l’article 72-2 de la Constitution.

Les principes de ce transfert sont les suivants :

– « *tout accroissement net de charges résultant des transferts de compétences effectués entre l’État, la région ou le département de la Guadeloupe ou la commune de Saint-Martin et la collectivité de Saint-Martin est accompagné du transfert concomitant à la collectivité de Saint-Martin des ressources*

(1) Suivant le rapport précité, les personnes de Saint-Martin incarcérées en Guadeloupe souffrent, de fait, d’une rupture des liens familiaux et leur présence dans des cellules surpeuplées, peu acceptée par les autres communautés, est à l’origine de nombreuses rixes en détention (cf. p. 58).

nécessaires à l'exercice normal de ces compétences » (article L.O. 6371-4 du CGCT) ;

– les charges résultant des transferts de compétences sont compensées par le transfert d'impôts, la dotation globale de fonctionnement, la dotation globale de construction et d'équipement scolaire et, pour le solde, par l'attribution d'une dotation globale de compensation inscrite au budget de l'État, dont le montant est précisé chaque année par la loi de finances (article L.O. 6371-5 du CGCT) ;

– le montant des dépenses résultant des accroissements de charges est constaté par arrêté conjoint du ministre chargé du budget et du ministre chargé de l'outre-mer, après avis d'une commission consultative d'évaluation des charges, présidée par un magistrat de la Chambre territoriale des comptes et composée de représentants de l'État, de la région et du département de la Guadeloupe et de la collectivité de Saint-Martin (article L.O. 6371-6 du CGCT). La composition et le fonctionnement de cette commission sont précisés par les articles D. 6371-1 à D. 6371-7 du CGCT.

Les modalités de calcul de la dotation globale de compensation sont précisées par l'article 104 de la loi n° 2007-1824 du 25 décembre 2007 de finances rectificative pour 2007.

b. La fixation tardive d'une dotation globale de compensation négative contestée par la collectivité

Après une première évaluation provisoire réalisée par les services de l'État, l'arrêté du 22 avril 2011⁽¹⁾ a fixé un montant négatif et pérenne de la dotation globale de compensation de 634 126 euros, l'évaluation du montant des charges transférées étant inférieur à celui des recettes.

Comme le souligne le rapport de la Chambre territoriale des comptes déjà cité, « *il est à noter que le décompte définitif de la dotation globale de compensation intervient près de quatre ans après la création de la collectivité et qu'il a donné lieu à plusieurs calculs, à des acomptes prévisionnels et à des reversements, ce qui a accentué l'illisibilité et le peu de visibilité concernant les recettes de la collectivité* ».

La collectivité a contesté l'arrêté devant le Conseil d'État par une requête du 5 juillet 2011, en soutenant notamment que l'État n'avait pas compensé toutes les charges de la commune de Saint-Martin, qui bénéficiait en particulier de l'octroi de mer. Le Conseil d'État a renvoyé l'affaire devant le Tribunal administratif de Paris le 26 décembre 2013, en raison du caractère non réglementaire de l'arrêté. Le contentieux est actuellement pendant devant cette juridiction.

(1) Arrêté du 22 avril 2011 fixant le montant des charges et le droit à compensation des compétences transférées à la collectivité de Saint-Martin, publié au Journal officiel du 4 mai 2011.

La collectivité de Saint-Barthélemy, qui conteste le bien-fondé des titres de perception de l'État correspondant à sa dotation globale de compensation, elle aussi négative, a saisi le Conseil constitutionnel d'une question prioritaire de constitutionnalité portant sur les dispositions de l'article 104 de la loi de finances rectificative pour 2007. Dans sa décision n° 2014-386 QPC du 28 mars 2014, le Conseil constitutionnel a estimé que les dispositions contestées ont pour seul objet d'assurer l'équilibre financier de la compensation des transferts de compétences à la collectivité de Saint-Barthélemy et qu'elles ne portent aucune atteinte à la libre administration de cette collectivité. Il a également considéré que les dispositions organiques et ordinaires antérieures aux dispositions contestées « *n'avaient ni pour objet ni pour effet de garantir légalement que la dotation globale de compensation assurant le "solde" de la compensation financière du transfert de compétences ne puisse être mise à la charge de la collectivité de Saint-Barthélemy* ».

M. Dominique Lacroix, ancien Préfet délégué auprès du représentant de l'État pour les îles de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy, a indiqué lors de son audition par la mission d'information ⁽¹⁾ que l'évaluation des charges avait été une question particulièrement complexe pour les services de l'État, de la région et du département de Guadeloupe et que cette évaluation pouvait de ce fait être imparfaite. Il a également estimé que la collectivité avait manqué de capacités d'expertise pour contester les propositions qui lui étaient faites par les services de l'État, de la région et du département de Guadeloupe. Mettre face à face une collectivité naissante, d'une part, l'État, le département et la région, de l'autre, ne pouvait donner lieu à un dialogue équilibré.

Interrogé par vos rapporteurs sur l'absence de prise en compte de la perte de recettes de l'octroi de mer par la collectivité de Saint-Martin, le ministère des Outre-mer a considéré que ces recettes ne pouvaient entrer dans le champ des produits fiscaux transférés car il ne s'agissait pas d'une imposition établie sur le territoire de la commune de Saint-Martin au sens de l'article L.O. 6371-5 du CGCT.

c. La question des périodes de référence et de la compensation des transferts de compétences intervenus depuis le changement de statut

La commission consultative d'évaluation des charges, réunie le 14 février 2012, a estimé que les périodes de référence fixées par l'article D. 6371-1 du CGCT pour le calcul des transferts (dépenses de fonctionnement de l'année 2006 et moyenne des dépenses d'investissement de la décennie 1997-2006) étaient désormais inadaptées.

Des compensations provisionnelles ont été fixées pour le transfert des charges liées au RSA en 2011 et aux nouvelles compétences de la collectivité en matière d'urbanisme, de logement et d'énergie en 2012. Ces compensations n'ont

(1) Audition de M. Dominique Lacroix, ancien Préfet délégué auprès du représentant de l'État pour les îles de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy, organisée le 17 avril 2014.

cependant pas fait l'objet d'une décision définitive selon la procédure prévue par l'article L.O. 6371-6 du CGCT.

Le Gouvernement a chargé l'inspection générale de l'administration d'une mission sur la dotation globale de compensation de Saint-Martin. Un rapport a été établi en janvier 2014, sans avoir été publié à ce jour.

Compte tenu des conditions dans lesquelles l'évaluation des charges s'est effectuée, vos rapporteurs considèrent que sous réserve du jugement que rendra le Tribunal administratif de Paris, l'évaluation et les modalités de compensation des charges doivent faire l'objet d'un réexamen.

Proposition n° 18 : Sous réserve de l'arrêt du Tribunal administratif de Paris, procéder au réexamen de l'évaluation et de la compensation des charges transférées à la collectivité de Saint-Martin.

Dans ce même souci d'établir des relations financières équilibrées entre l'État et Saint-Martin, on relèvera que, dans le protocole d'accompagnement financier de décembre 2012, la puissance publique s'était engagée à appuyer la demande de la collectivité auprès de la DRFIP tendant à bénéficier du produit de l'ensemble des prélèvements sur les jeux, de l'ordre de 1,8 million d'euros, ainsi que de la compensation intégrale des pertes de recettes résultant de l'application des règles de domiciliation fiscale. Lors de la dernière réunion du comité de suivi de ce protocole en mars 2014, il a été néanmoins constaté que les sommes correspondant n'avaient toujours pas été reversées.

Compte tenu des difficultés de trésorerie que connaît Saint-Martin, il apparaît essentiel que le versement de sommes dues intervienne dans les meilleurs délais.

3. Le besoin d'une véritable stratégie de développement de la collectivité

Les difficultés structurelles que rencontre Saint-Martin en matière économique et sociale sont largement indépendantes de la question statutaire. Une évolution du statut ne semble donc pas être la réponse appropriée. En particulier, il ne serait pas opportun de transférer de nouvelles compétences à la collectivité à court terme. À plus long terme, seul le transfert de la compétence en matière d'environnement, préfiguré par le statut, devrait être envisagé.

Le développement de Saint-Martin passe par l'élaboration d'une stratégie globale, ce qui suppose l'appropriation par la collectivité de tous les instruments offerts par son statut.

a. Améliorer la gouvernance en matière d'action économique

Vos rapporteurs estiment que le pilotage par la collectivité d'une stratégie de développement serait rendu plus efficace si celle-ci mettait en œuvre différents instruments de façon plus systématique.

En premier lieu, il serait souhaitable que soit élaboré, sur une période pluriannuelle, un véritable document stratégique définissant des objectifs et des actions dédiés au développement de Saint-Martin, se rapprochant des schémas régionaux de développement économique institués par la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales.

Plusieurs initiatives de la collectivité s'inscrivent d'ores et déjà dans cette perspective. En 2010, un schéma d'aménagement et de développement touristique a été adopté pour la période 2010-2015. Plus récemment, un plan de développement stratégique de Saint-Martin a été élaboré dans la perspective de la programmation 2014-2020 de la politique de cohésion⁽¹⁾. Il s'agirait donc de systématiser et généraliser cette démarche.

Proposition n° 19 : Élaborer un document stratégique pluriannuel définissant l'ensemble des objectifs et des actions de développement de Saint-Martin.

La définition d'une telle stratégie implique la mobilisation de l'ensemble des forces économiques. À cet égard, vos rapporteurs estiment qu'**une meilleure coopération avec le Conseil économique, social et culturel et les acteurs socio-économiques** est souhaitable.

Il conviendrait également de mieux définir le cadre institutionnel de l'action économique de la collectivité. Comme l'ont souligné lors de leur audition les représentants de l'Assemblée permanente des chambres de métiers et de l'artisanat⁽²⁾(APCMA), le choix d'une structure d'accompagnement des entreprises n'a pas été véritablement opéré depuis l'évolution statutaire : selon leur analyse, la chambre interprofessionnelle de Saint-Martin (CISM) joue actuellement ce rôle en s'appuyant sur des salariés détachés de la collectivité, ce qui la situe à mi-chemin entre le modèle d'une agence de développement dirigée par la collectivité et le modèle consulaire.

Vos rapporteurs sont favorables à la création d'une agence de développement dirigée par la collectivité et associant notamment les élus professionnels. Cette agence aurait des missions d'accompagnement des entreprises mais participerait également à la définition et à la mise en œuvre de la politique de développement économique, ainsi qu'au développement de l'attractivité du territoire.

Proposition n° 20 : Créer une agence de développement de Saint-Martin dirigée par la collectivité et associant notamment des élus professionnels.

(1) « Plan d'action de la région ultrapériphérique de Saint-Martin 2014-2020 », juin 2013.

(2) Audition de M. François Moutot, directeur général de l'Assemblée permanente des Chambres de métiers et de l'artisanat (APCMA) et de Mme Béatrice Saillard, directrice des relations institutionnelles, le 22 mai 2014.

b. Construire une fiscalité compétitive, permettant le financement des politiques publiques

Depuis 2007, la collectivité a mis en place son propre dispositif fiscal, qui ne permet pas de dégager des recettes suffisantes par rapport aux besoins. Si cette situation est liée aux difficultés des opérations d'assiette, de recouvrement et de contrôle à la charge de l'État, la question de la définition d'une politique fiscale assurant un rendement satisfaisant se pose également. **Vos rapporteurs ne sauraient cependant formuler de recommandations de fond, en raison de l'autonomie de la collectivité en matière fiscale.** Leurs propositions se limiteront donc à des questions de méthode.

En premier lieu, il est regrettable que les mesures d'ordre fiscal adoptées par la collectivité depuis son changement de statut n'aient pas fait préalablement l'objet d'études d'impact. Il serait souhaitable qu'à l'avenir de telles études soient établies de manière systématique, avec l'appui des services de l'État.

Proposition n° 21 : Lorsque l'adoption d'une mesure fiscale est envisagée, établir préalablement une étude de son impact économique et budgétaire avec l'appui des services de l'État.

Comme le souligne le rapport de la Cour des comptes sur l'autonomie fiscale outre-mer⁽¹⁾, les politiques fiscales des collectivités d'outre-mer ont pour premier objectif la couverture de leurs dépenses budgétaires ; ainsi, pour Saint-Martin, 79 % des recettes de fonctionnement ont été financées par des recettes fiscales entre 2007 et 2011.

Ce constat montre bien **l'enjeu central de l'accroissement des ressources fiscales et de l'amélioration du rendement de la fiscalité.** Le redressement durable de la situation financière de la collectivité conditionne en effet sa capacité à réaliser les investissements nécessaires à son développement.

La collectivité a pris depuis 2012 différentes décisions visant à relever le niveau des recettes fiscales, comme l'augmentation de la taxe sur les carburants pour les professionnels, l'augmentation du taux de la TGCA et la création de droits de timbre pour les avis de non-imposition⁽²⁾.

Vos rapporteurs estiment nécessaire qu'une réflexion globale soit menée sur le système fiscal, afin de rechercher les marges de progression des recettes fiscales, notamment en matière de fiscalité indirecte. Cette réflexion devra prendre en compte la situation de Sint-Maarten, en raison de la perméabilité des deux économies.

(1) *Cour des comptes*, « L'autonomie fiscale en outre-mer - Nouvelle-Calédonie, Polynésie française, Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon, Wallis-et-Futuna », *rapport public thématique*, novembre 2013.

(2) *Cf. avis de la CADA n° 20141791 du 5 juin 2014.*

La collectivité devrait bénéficier dans ce domaine d'expertises de l'État, ce qui semble être d'ores et déjà prévu, une mission de l'Inspection générale des finances (IGF) sur la fiscalité de Saint-Martin étant envisagée, comme l'a indiqué lors de son audition Mme Anne Bolliet, inspectrice générale des finances ⁽¹⁾.

Proposition n° 22 : Mener une réflexion globale sur le système fiscal, afin de rechercher les marges de progression des recettes fiscales, s'appuyant sur des expertises de l'État.

Cette réflexion ne saurait ignorer l'enjeu économique et social que représentent les dispositifs de défiscalisation. Lors de son audition, Mme Brigitte Girardin, ancienne ministre de l'outre-mer, a insisté sur ce point ⁽²⁾.

La collectivité a mis en place ses propres dispositifs de défiscalisation mais, comme l'ont souligné les représentants de l'IEDOM lors de leur audition, il demeure difficile d'évaluer l'impact de ces mesures. Il est donc nécessaire de mener un travail d'évaluation précis avant de formuler des propositions d'évolution des instruments de défiscalisation et d'en contrôler les effets.

De façon plus globale, il conviendrait de promouvoir le développement de l'attractivité de Saint-Martin pour les investisseurs. Cette attractivité passe par une redéfinition globale de la fiscalité avant d'établir un guide de l'investisseur.

Proposition n° 23 : Évaluer l'efficacité des dispositifs de défiscalisation, dans le cadre d'une démarche de développement de l'attractivité de Saint-Martin pour les investisseurs.

Enfin, il faut noter que Saint-Martin se trouve exclue du champ d'application du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) ⁽³⁾ en raison de son statut de collectivité d'outre-mer dotée de l'autonomie fiscale. De ce fait, les entreprises des DOM travaillant à Saint-Martin bénéficient d'un avantage concurrentiel significatif par rapport aux entreprises locales ⁽⁴⁾.

c. Exploiter les possibilités d'adaptation des normes

La pleine appropriation par la collectivité des possibilités d'adaptation dont elle dispose ne pourrait que renforcer l'efficacité de son action en faveur du développement de Saint-Martin.

(1) Audition de Mme Anne Bolliet, inspectrice générale des Finances, de M. Jean-Luc Uguen, conseiller maître à la Cour des comptes, et de M. Bertrand Diringier, président de la Chambre territoriale des comptes de Saint-Martin le 10 avril 2014.

(2) Audition de Mme Brigitte Girardin, ancienne ministre de l'Outre-mer, le 10 avril 2014.

(3) Créé par la loi de finances rectificative du 29 décembre 2012 (article 244 quater c du code général des impôts), le CICE s'applique à toutes les entreprises soumises à l'impôt sur les sociétés ou à l'impôt sur le revenu d'après leur bénéfice réel, au titre des rémunérations versées à leurs salariés. En 2013, le CICE leur permet de réaliser une économie d'un montant équivalent à 4 % de la masse salariale, hors salaires supérieurs à 2,5 fois le SMIC.

(4) Cf. Rapport d'information n° 2038 du 17 janvier 2014, de MM. Jean-Claude Fruteau et Daniel Gibbes, fait au nom de la Délégation aux Outre-mer.

Ainsi, tandis que les possibilités d'adaptation des lois et règlements qui relèvent de l'initiative de l'État (article L.O. 6313-1 du CGCT, article 74-1 de la Constitution) visent l'organisation particulière de la collectivité, l'article L.O. 6351-5 du CGCT prévoit que le conseil territorial peut, s'il a été habilité à sa demande par la loi ou le décret, adapter aux caractéristiques et contraintes particulières de la collectivité les dispositions législatives ou réglementaires en vigueur, à l'exception de celles portant sur les matières visées au quatrième alinéa de l'article 74 de la Constitution. En matière d'environnement, le conseil territorial dispose d'une habilitation permanente d'adaptation des lois et règlements.

Interrogés par vos rapporteurs, ni la collectivité, ni le ministère des Outremer n'ont fait état d'une utilisation de cette disposition depuis 2007. C'est donc pour la première fois, lors de sa réunion du 26 juin dernier, que le conseil territorial a adopté une demande d'habilitation de la collectivité pour adapter les dispositions relatives au RSA.

Des mesures d'adaptation particulières du RSA s'appliquent à Mayotte en application du décret n° 2011-2097 du 30 décembre 2011⁽¹⁾ : en particulier, le montant du RSA à Mayotte est actuellement égal à 50 % du montant en vigueur en métropole⁽²⁾.

D'une manière générale, vos rapporteurs estiment que le développement du recours à la procédure d'adaptation prévue par l'article L.O. 6351-5 du CGCT est susceptible de permettre une meilleure prise en compte de la situation particulière de Saint-Martin et de ses difficultés de développement.

Proposition n° 24 : Développer le recours à la procédure d'habilitation prévue par l'article L.O. 6351-5 du CGCT pour adapter les dispositions législatives et réglementaires aux caractéristiques et contraintes particulières de la collectivité.

Par ailleurs, **les pouvoirs de proposition** dont dispose la collectivité en application de l'article L.O. 6351-12 du CGCT, tant en matière de modification des dispositions législatives ou réglementaires en vigueur que de proposition législative ou réglementaire nouvelle concernant le développement économique, social ou culturel, devraient être pleinement exploités afin de concourir à l'objectif d'une meilleure adaptation des normes au contexte spécifique de Saint-Martin⁽³⁾.

Enfin, la procédure prévue par l'article L.O. 6313-5 du CGCT, selon laquelle lorsque le Conseil constitutionnel, saisi d'une demande du président du

(1) Décret n° 2011-2097 du 30 décembre 2011 portant extension et adaptation du revenu de solidarité active au département de Mayotte.

(2) Décret n° 2013-1262 du 27 décembre 2013 portant revalorisation du montant forfaitaire du revenu de solidarité active à Mayotte.

(3) Cette possibilité a été utilisée lors du conseil territorial du 7 novembre 2013 pour demander une modification de l'article 862 du code général des impôts tendant à clarifier le champ d'application territorial des droits d'enregistrement.

conseil territorial, constate qu'une loi promulguée après l'entrée en vigueur de la loi organique du 21 février 2007 intervient dans des matières relevant de la compétence de Saint-Martin, cette loi peut être modifiée ou abrogée par le conseil territorial, constitue également un instrument pouvant être utilisé par la collectivité pour remédier à une éventuelle méconnaissance de son organisation particulière.

d. Appréhender progressivement l'exercice de la compétence « environnement »

Contrairement à Saint-Barthélemy, Saint-Martin ne dispose pas de compétence en matière d'environnement.

Lors des travaux préparatoires de la loi organique du 21 février 2007, il n'a pas été jugé opportun de lui attribuer cette compétence, essentiellement parce que la demande des élus de la collectivité ne mentionnait pas l'environnement dans les compétences sollicitées. Il avait également été souligné que la forte pression foncière s'exerçant sur le littoral plaidait en faveur d'un maintien de la compétence de l'État ⁽¹⁾.

Dans la perspective d'un transfert ultérieur de cette compétence, la loi organique a prévu une habilitation permanente du conseil territorial pour adapter les lois et règlements dans le domaine de l'environnement (article L.O. 6351-5 du CGCT). D'après les informations communiquées par le ministère des Outre-mer, il n'a jusqu'à présent jamais été fait usage de cette faculté.

De l'avis de nombreux interlocuteurs rencontrés par les rapporteurs lors de leur déplacement à Saint-Martin, qu'il s'agisse des services de l'État ou de la collectivité, **il paraît prématuré d'envisager le transfert de la compétence en matière d'environnement à la collectivité.**

De façon générale, l'exercice des compétences actuelles s'accompagnant de certaines difficultés, déjà évoquées dans le présent rapport, vos rapporteurs estiment que, si celles-ci ne doivent pas conduire à remettre en cause les compétences déjà transférées à la collectivité, il convient d'éviter le transfert de nouvelles compétences à court terme.

En outre, dans le domaine spécifique de l'environnement, la complexité et le niveau d'exigence des normes actuelles, qu'elles soient d'origine européenne ou nationale, invitent à une certaine prudence.

Enfin, l'État a la propriété à Saint-Martin d'un domaine public naturel étendu, confié en gestion à la Réserve naturelle de Saint-Martin ou au Conservatoire du littoral.

(1) Cf. débats en première lecture au Sénat sur l'article 5 du projet de loi organique, séance du 30 octobre 2006.

Lors de leur audition par la mission d'information, les responsables de la Réserve naturelle ⁽¹⁾ ont estimé que dix à quinze années seraient nécessaires pour que la collectivité s'approprie un outil de gestion des espaces naturels. Ils ont souligné que le transfert à court terme de la compétence en matière d'environnement à la collectivité pourrait compromettre le financement de la Réserve naturelle, qui bénéficie actuellement de 260 000 euros de financement de l'État sur un budget total de 560 000 euros.

S'agissant de la protection du littoral, les dispositions de la loi relative au littoral continuent à s'appliquer à Saint-Martin, la collectivité n'ayant pas adopté son propre code de l'urbanisme depuis le transfert de la compétence en matière d'urbanisme en 2012. Cependant, même si des normes locales étaient adoptées, cette question resterait largement encadrée par les normes environnementales nationales.

Depuis le changement statutaire, la zone des cinquante pas géométriques appartient au domaine public maritime de la collectivité. L'agence des cinquante pas géométriques de la Guadeloupe n'est donc plus compétente pour assurer sa mission de régularisation foncière et d'aménagement des secteurs urbanisés et d'urbanisation diffuse, cette compétence relevant de la collectivité. La partie non urbanisée de la zone des cinquante pas géométriques reste propriété de l'État ; le Conservatoire du littoral ainsi que l'Office national des Forêts en assurent la protection.

La complexité et les enjeux de la protection de l'environnement à Saint-Martin, ainsi que la forte implication de l'État par le biais de la Réserve naturelle et du Conservatoire du littoral, ne plaident donc pas en faveur d'un transfert de la compétence environnement à la collectivité dans le court terme. Ce transfert devrait être envisagé à long terme - sept à dix ans - pour assurer la cohérence de l'action en matière d'urbanisme et d'environnement. D'ici là, il conviendrait de préparer progressivement ce transfert, notamment par l'utilisation de l'habilitation permanente prévue par l'article L.O. 6351-5 du CGCT.

Proposition n° 25 : Préparer le transfert de la compétence en matière d'environnement à la collectivité d'ici sept à dix ans, notamment par l'utilisation de l'habilitation permanente de la collectivité pour prendre des mesures d'adaptation prévues par l'article L.O. 6351-5 du CGCT.

B. NOUER AVEC L'UNION EUROPÉENNE DES RELATIONS COMPATIBLES AVEC L'EXIGENCE D'UNE MEILLEURE INSERTION RÉGIONALE

Commune rattachée à la région ultrapériphérique de Guadeloupe avant son changement de statut en droit interne, Saint-Martin est devenue depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne en décembre 2009 une région ultrapériphérique

(1) Audition de M. Nicolas Maslach, directeur de la Réserve naturelle de Saint-Martin et de M. Romain Renoux, responsable du sanctuaire Agoa le 22 mai 2014.

(RUP) de l'Union européenne à part entière ⁽¹⁾, citée à ce titre par l'article 349 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

Alors que Saint-Barthélemy a fait le choix d'évoluer vers le statut de pays et territoire d'outre-mer (PTOM) depuis le 1^{er} janvier 2012, ce qui la place hors du champ d'application des traités européens, Saint-Martin conserve son statut de région ultrapériphérique (RUP) intégrée à l'Union européenne. Cependant, la question du choix de l'ancrage européen et de ses conséquences sur l'insertion régionale de la collectivité ne peut être éludée.

1. Le présent : une région ultrapériphérique de l'Union européenne

Le statut de RUP a deux conséquences principales pour Saint-Martin : l'accès aux fonds de cohésion de l'Union européenne et l'intégration au territoire de l'Union.

a. L'accès aux fonds de cohésion de l'Union européenne

• *Les principes de la politique de cohésion*

La politique de cohésion économique, sociale et territoriale, définie par les articles 174 à 178 du TFUE, a pour objectif le développement harmonieux de l'ensemble de l'Union européenne, par la réduction des écarts de développement entre les régions ainsi que du retard de développement des régions les moins favorisées.

Les actions de cette politique sont financées par trois fonds, d'une part, le **Fonds européen de développement régional (FEDER)** et le **Fonds social européen (FSE)**, qui bénéficient aux régions, et d'autre part le Fonds de cohésion (FC), qui bénéficie aux États dont le PIB est inférieur à 90 % de la moyenne de l'Union. Des règles communes à ces trois fonds, ainsi qu'au **Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER)** et au **Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP)**, qui ne font pas partie de la politique de cohésion, sont définies dans le cadre de la programmation 2014-2020.

(1) La commune de Saint-Martin faisait auparavant partie de la RUP de Guadeloupe.

Les instruments de la politique de cohésion de l'Union européenne

Le FEDER vise à renforcer la cohésion économique et sociale par la correction des déséquilibres régionaux.

Il peut notamment financer :

- des investissements productifs réalisés dans les PME, afin de créer des emplois durables ;
- des investissements productifs dans les entreprises, quelle que soit leur taille, lorsqu'ils concernent la recherche et l'innovation et la transition vers une économie à faible émission de carbone ;
- des investissements dans les infrastructures dans les domaines de l'énergie, de l'environnement, des transports, des technologies de l'information et des communications, de la santé, de la recherche et de l'innovation, du commerce et de l'enseignement ;
- des investissements dans les équipements et les petites infrastructures (tourisme culturel et durable, services aux entreprises, soutien aux organismes de recherche et à la recherche appliquée dans les entreprises...).

Le FSE vise à améliorer l'emploi et les possibilités d'emploi dans l'Union européenne.

Il finance des actions dans les domaines suivants :

- l'éducation et la formation professionnelle ;
- l'accès à l'emploi des demandeurs d'emploi et des inactifs ;
- l'intégration sociale des personnes défavorisées ;
- le renforcement des capacités institutionnelles.

Afin de mettre en œuvre la politique de cohésion, des accords de partenariat sont conclus entre les États membres et la Commission européenne, puis des programmes opérationnels sont présentés par les États membres.

C'est l'État membre qui détermine le financement dont disposera chaque région, sur la base des critères définis par les règlements européens et utilisés par la Commission européenne pour la répartition des crédits entre États membres et selon des procédures de concertation prévues par les règlements.

Après leur validation par la Commission européenne, les programmes opérationnels font l'objet d'un cofinancement, dont le taux est de 85 % pour les RUP. Les programmes opérationnels sont mis en œuvre par les États membres et les régions. La Commission européenne engage les crédits et participe au suivi des programmes. Dans le cadre de la programmation 2014-2020, elle évaluera leurs performances entre 2017 et 2019 et pourra allouer une réserve de performance correspondant à 5 % de la dotation nationale de chaque fonds.

• Les crédits de la programmation 2014-2020

Les crédits de la politique de cohésion pour la période 2014-2020 s'élèvent à 325 milliards d'euros, dont 313 milliards affectés à l'objectif « *investir pour la croissance et l'emploi* » et 9 milliards réservés à des programmes de coopération territoriale européenne, essentiellement transfrontaliers.

Les crédits du premier objectif, qui concernent les priorités de la stratégie « Europe 2020 » - l'innovation et la recherche, la stratégie numérique, le soutien aux petites et moyennes entreprises (PME), la lutte contre le réchauffement climatique - sont répartis selon le niveau de développement des régions de l'Union européenne :

– 52 % pour les régions dont le PIB par habitant est inférieur à 75 % de la moyenne communautaire ;

– 10 % pour les régions dont le PIB par habitant est compris entre 75 et 90 % de la moyenne communautaire

– 16 % pour les régions dont le PIB par habitant est supérieur à 90 % de la moyenne communautaire

– 21 % pour les États membres dont le revenu national brut est inférieur à 90 % de la moyenne des États européens ;

– 0,4 % en tant qu'allocation supplémentaire pour les RUP et les régions à faible densité de peuplement.

La programmation 2014-2020 maintient le niveau global de financement des RUP, qui restent considérées comme des régions en retard de développement.

● ***Le bilan de la programmation 2007-2013 concernant Saint-Martin***

Dans le cadre du programme opérationnel FEDER de la Guadeloupe pour la période 2007-2013, un axe prioritaire était spécifiquement consacré à Saint-Martin et Saint-Barthélemy (qui avait le statut de RUP jusqu'au 31 décembre 2011). Pour Saint-Martin, la dotation 2007-2013 s'est élevée à 26,35 millions d'euros. Ces crédits ont permis de cofinancer des infrastructures (routes, eau, assainissement, port), de soutenir l'appareil productif et de moderniser les infrastructures d'éducation.

En outre, une dotation de crédits du FSE s'élevant à 11,5 millions d'euros a été allouée à Saint-Martin dans le cadre d'un axe spécifique portant sur l'accès à l'emploi, la valorisation des ressources humaines et le soutien à la politique d'inclusion à Saint-Martin, intégré dans le programme opérationnel FSE 2007-2013 de la Guadeloupe. Les objectifs ont été notamment de former des stagiaires dans le secteur de l'hôtellerie et du tourisme, d'augmenter le nombre de bénéficiaires de formation en « Français langue étrangère », de développer les projets visant à réduire les sorties prématurées du système scolaire, d'améliorer de l'accès à la formation des demandeurs d'emploi et de renforcer les capacités administratives et d'ingénierie.

Selon les informations communiquées aux rapporteurs par le ministère des Outre-mer, au 16 mars 2014, l'axe de programmation dédié à Saint-Martin a fait l'objet de paiements à hauteur de 60,3 % s'agissant du FSE et de 85 % s'agissant

du FEDER. À titre de comparaison, ces taux étaient en moyenne, en métropole, de 52 % pour le FSE et 54,8 % pour le FEDER au 1^{er} juin 2014 ⁽¹⁾.

Enfin, Saint-Martin a bénéficié de financements dans le cadre du programme opérationnel de coopération territoriale européenne (CTE) INTERREG IV Caraïbes. Quatre projets ont concerné directement la collectivité (totalement ou partiellement) avec un financement du FEDER CTE s'élevant à un peu plus de 2 millions d'euros.

● *Les modalités de la programmation 2014-2020 pour Saint-Martin*

Bien que Saint-Martin soit désormais une RUP à part entière, le projet d'accord de partenariat pour la programmation 2014-2020 ⁽²⁾ ne prévoit pas de lui attribuer un programme opérationnel propre. Comme lors de la programmation précédente, Saint-Martin reste intégrée au programme opérationnel de la Guadeloupe géré par l'État ⁽³⁾, au sein duquel un axe prioritaire lui est consacré. Du fait de cette architecture, la collectivité demeure dépendante de l'enveloppe allouée à la Guadeloupe et sa capacité à négocier avec l'État le volume de crédits dont elle bénéficie est limitée. Les représentants du SGAE auditionnés par la mission d'information ⁽⁴⁾, ont indiqué que cette situation s'expliquait par le fait que Saint-Martin n'était pas une région NUTS2 ⁽⁵⁾ et ne pouvait bénéficier de cette classification car elle ne répondait pas aux critères de population correspondant et qu'il était impossible de mettre à disposition d'Eurostat des données statistiques fiables la concernant.

Mme Aline Hanson, présidente du conseil territorial de Saint-Martin, a indiqué aux rapporteurs qu'elle avait adressé au Premier ministre une demande tendant à ce que la collectivité bénéficie d'un programme opérationnel propre dans le cadre de la programmation 2014-2020 ⁽⁶⁾.

Il convient de noter que Saint-Martin est considérée comme une région NUTS3 dans le cadre du règlement relatif à la coopération territoriale

(1) Source : Commissariat général à l'égalité des territoires, « État d'avancement des programmes européens au 1^{er} juillet 2014 ».

(2) Le projet d'accord de partenariat transmis par la France à la Commission européenne le 31 décembre 2013 devrait être validé prochainement ; les programmes opérationnels, transmis au mois d'avril, sont actuellement analysés par la Commission européenne.

(3) Programme opérationnel FEDER-FSE Guadeloupe et Saint-Martin, géré par l'Etat ; la Guadeloupe disposera par ailleurs d'un autre programme opérationnel FEDER-FSE géré par le conseil régional.

(4) Audition de M. Sylvain Reallon, chef de secteur politique régionale et de M. Stephan Obradovic, adjoint au chef du secteur Parlement le 20 février 2014.

(5) Dans le cadre du système statistique européen, les régions NUTS2 (nomenclature commune des unités territoriales statistiques) sont les régions comprenant entre 800 000 et 3 millions d'habitants.

(6) Réponses au questionnaire adressé par la mission en vue de l'audition de Mme Aline Hanson, présidente du conseil territorial, et des membres du conseil exécutif, organisée le 13 mai 2014, dans le cadre du déplacement effectué par la mission d'information à Saint-Martin.

européenne⁽¹⁾ et que le règlement relatif aux fonds européens structurels et d'investissement⁽²⁾ prévoit que, sur accord de l'État membre concerné et de la Commission européenne, les programmes opérationnels peuvent s'appliquer à un échelon territorial différent de la région NUTS2.

L'établissement d'un programme opérationnel propre ne semble donc pas inconcevable du point de vue du droit de l'UE. Il reste à déterminer si l'absence de statistiques fiables représente un obstacle au regard des règlements relatifs à la politique de cohésion et de la politique de la Commission européenne.

Sous cette réserve, vos rapporteurs sont favorables à l'attribution d'un programme opérationnel propre à Saint-Martin car il permettrait une meilleure prise en compte de ses problématiques spécifiques de développement.

Proposition n° 26 : Établir un programme opérationnel propre à Saint-Martin dans le cadre de la programmation de la politique de cohésion de l'Union européenne.

Par ailleurs, la collectivité va bénéficier d'un nouveau programme opérationnel de coopération territoriale européenne dont pour la période 2014-2020, qui sera quant à lui spécifique à Saint-Martin et géré par le Préfet délégué.

• **Les crédits attribués à Saint-Martin pour la période 2014-2020**

Dans le cadre de la programmation 2014-2020, Saint-Martin devrait bénéficier de 68,6 millions d'euros⁽³⁾ de financement des différents fonds européens structurels et d'investissement.

RÉPARTITION DES CRÉDITS DES FONDS EUROPÉENS STRUCTURELS ET D'INVESTISSEMENT ALLOUÉS À SAINT-MARTIN POUR LA PÉRIODE 2014-2020

(en millions d'euros)

Fonds	Montants alloués
FEDER	38,9
Fonds pour la coopération territoriale européenne	10
FSE	15,5
Fonds « initiative pour l'emploi des jeunes »	1,2
FEADER	3
FEAMP	NC
Total	68,6

Source : collectivité (chiffres provisoires)

(1) Article 3 du règlement (UE) n° 1299/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 portant dispositions particulières relatives à la contribution du Fonds européen de développement régional à l'objectif "Coopération territoriale européenne".

(2) Article 99 du règlement n° 1303/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion, au Fonds européen agricole pour le développement rural et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, portant dispositions générales applicables au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, et abrogeant le règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil.

(3) Chiffre provisoire.

Le programme opérationnel de coopération territoriale européenne vise à financer des actions de coopération transfrontalières entre Saint-Martin et Sint-Maarten. M. Fred Constant, ambassadeur délégué pour la coopération régionale dans la zone Antilles-Guyane, a indiqué lors de son audition que les crédits correspondants, qui s'élèvent à 10 millions d'euros, permettraient de cofinancer une à deux opérations dans des domaines d'intérêt commun, les modalités de la participation financière de Sint-Maarten à travers la mobilisation des crédits du FED restant à déterminer.

b. L'obligation d'appliquer les normes européennes

En tant que RUP, Saint-Martin fait partie intégrante du territoire de l'UE. L'article 355 du TFUE précise ainsi que les dispositions des traités s'appliquent à Saint-Martin, ainsi qu'aux autres RUP⁽¹⁾.

Toutefois, l'article 349 du TFUE prévoit que, compte tenu de la situation économique et sociale structurelle des RUP, aggravée par différents facteurs (leur éloignement, l'insularité, leur faible superficie, le relief et le climat difficiles, leur dépendance économique vis-à-vis d'un petit nombre de produits), des mesures spécifiques peuvent être adoptées par le Conseil, sur proposition de la Commission européenne et après avis du Parlement européen, « *visant, en particulier, à fixer les conditions de l'application des traités, y compris les politiques communes* ».

Le même article précise que les mesures spécifiques « *portent notamment sur les politiques douanières et commerciales, la politique fiscale, les zones franches, les politiques dans le domaine de l'agriculture et de la pêche, les conditions d'approvisionnement en matières premières et en biens de consommation de première nécessité, les aides d'État, les conditions d'accès aux fonds structurels et aux programmes horizontaux de l'Union* ».

Enfin, il dispose que le Conseil doit tenir compte « *des caractéristiques et contraintes particulières des régions ultrapériphériques sans nuire à l'intégrité et à la cohérence de l'ordre juridique de l'Union, y compris le marché intérieur et les politiques communes* ».

Cette dernière disposition illustre la tension entre l'objectif de différenciation du traitement des RUP et l'objectif d'intégration qui sous-tend la construction européenne. Cette tension se traduit par des divergences d'interprétation sur la portée des dérogations pouvant être accordées aux RUP. La Commission européenne estime en effet que les dispositions de l'article 349 ne permettent que l'adoption de dispositions dérogeant au traité et non au droit dérivé. Elle considère donc que les mesures spécifiques en matière de droit dérivé relèvent des seules politiques communes et non du traité, ce qui en limite la portée. En effet, cette position représente, comme le souligne M. Serge Letchimy

(1) Guadeloupe, Guyane, Martinique, Réunion, Mayotte, Açores, Madère et îles Canaries.

dans le rapport qu'il a remis au Premier ministre en mai 2013 ⁽¹⁾ « *une fin de non-recevoir adressée à la revendication d'instruments nouveaux ou d'outils spécifiques, et donc à une mise en œuvre plus audacieuse de l'article 349* », d'autant plus lourde de conséquences que la Commission exerce un rôle de gardienne des traités et dispose d'une compétence exclusive en matière de proposition.

Le Conseil, ainsi que la France, comme l'Espagne et le Portugal, les deux autres États membres également directement concernés par la question des RUP, considèrent en revanche que le traité permet d'accorder à celles-ci des dérogations en matière de droit dérivé.

Cette question devrait prochainement être tranchée par la Cour de Justice de l'Union européenne (CJUE), la Commission européenne ayant introduit le 21 mars 2014 des recours contre différents règlements et directives du Conseil accordant à Mayotte (devenue RUP le 1^{er} janvier 2014) des dérogations fondées sur l'article 349 du TFUE ⁽²⁾.

Les enjeux de ce débat ne sont pas exclusivement juridiques : **l'application des normes européennes dans les RUP soulève de nombreuses difficultés concrètes en raison de leur inadaptation aux caractéristiques des marchés locaux et des environnements régionaux.** La situation particulière de Saint-Martin, du fait de sa cohabitation sur un même territoire avec Sint-Maarten, qui appartient à la catégorie des pays et territoires d'outre-mer (PTOM), situé hors du territoire de l'Union européenne, accentue les problématiques liées aux normes européennes.

Lors du déplacement à Saint-Martin, de nombreux interlocuteurs ont souligné l'existence de telles difficultés. Pour autant, selon les informations dont disposent les rapporteurs, il semble que la collectivité n'a encore jamais transmis au Gouvernement de demande de dérogations en matière de normes européennes.

Des dérogations au droit dérivé ont déjà été accordées aux RUP dans le cadre de différentes politiques sectorielles, par exemple la politique de cohésion (taux de cofinancement, allocation additionnelle), la politique agricole (encadrement des secteurs du sucre et de la banane, programmes d'options spécifiques liés à l'éloignement et à l'insularité POSEI), la politique de concurrence (aides d'État), la politique fiscale et les douanes (octroi de mer, droits d'accises sur le rhum). Cependant, les difficultés rencontrées lors de la renégociation périodique des dérogations, par exemple celles concernant le maintien de l'octroi de mer dans les DOM, traduisent l'insuffisante prise en compte des spécificités des RUP. L'élaboration de nouveaux instruments permettant une meilleure prise en compte de ces spécificités, à l'image du POSEI,

(1) *Serge Letchimy, rapport au Premier ministre* : « L'article 349 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne : contribution à l'application du cadre dérogatoire au service d'un projet global de développement des régions ultrapériphériques », mai 2013.

(2) *Affaires C-135/14 Commission/Conseil ; C-134/14 Commission/Conseil et C-133/14 Commission/Conseil.*

serait souhaitable. Les propositions du rapport déjà cité de M. Serge Letchimy ouvrent à cet égard des perspectives intéressantes dans de multiples domaines.

Le manque de prise en compte des difficultés des RUP peut s'expliquer par le recul du poids relatif des États membres concernés par cette problématique dans l'UE, consécutif à l'élargissement de l'UE aux pays d'Europe centrale et orientale (trois États membres sur 28), comme l'a souligné M. Patrice Tirolien, député européen, lors de son audition ⁽¹⁾.

Outre les dérogations communes à toutes les RUP, ou à plusieurs d'entre elles, des dérogations particulières ne visant qu'une seule RUP ont déjà été accordées, bien qu'il soit difficile de disposer d'une vue d'ensemble, aucun recensement officiel des mesures spécifiques aux RUP n'ayant été effectué depuis une communication de la Commission européenne du 12 septembre 2007 ⁽²⁾. Celui-ci faisait état d'un nombre très limité de telles dérogations, dont aucune ne concernait la France. Depuis, des mesures particulières ont été accordées à Mayotte afin de lui permettre de disposer de délais suffisants pour mettre en œuvre la législation européenne dans différents domaines (environnement, agriculture, pêche, politique sociale...etc.).

Alors que la situation de Saint-Martin justifierait pleinement de telles dérogations, il semble donc que les possibilités de dérogations aient été jusqu'à maintenant insuffisamment exploitées. Si Saint-Martin conserve le statut de RUP, il serait souhaitable que **la collectivité et l'État procèdent, en concertation avec les acteurs économiques, à un recensement des difficultés rencontrées du fait de l'existence de normes européennes** et déterminent quelles sont les mesures spécifiques qui pourraient être demandées aux institutions européennes afin d'y remédier. Mme Brigitte Girardin a estimé lors de son audition qu'il serait souhaitable, en raison de la situation particulière de Saint-Martin, d'instaurer un dialogue avec les autorités néerlandaises afin que celles-ci puissent soutenir la France si des demandes de mesures spécifiques sont examinées par le Conseil.

Proposition n° 27 : Exploiter les possibilités d'adaptation prévues par l'article 349 du TFUE, après un recensement des difficultés liées à l'application des normes européennes.

2. Le pari d'un pays et territoire d'outre-mer associé à l'Union européenne

Les pays et territoire d'outre-mer (PTOM) sont définis par l'article 198 du TFUE comme « *les pays et territoires non européens entretenant avec le Danemark, la France, les Pays-Bas et le Royaume-Uni des relations*

(1) Audition de M. Patrice Tirolien, député européen, le 10 avril 2014.

(2) Document de travail des services de la Commission européenne, annexe à la communication de la Commission « Évolution et bilan de la stratégie pour les régions ultrapériphériques » SEC (2007) 1112.

particulières », dont la liste est annexée au traité ⁽¹⁾. **Contrairement aux RUP, ils ne font pas partie de l'UE mais y sont associés**, dans l'objectif de promouvoir leur développement économique et social ainsi que d'établir des relations économiques étroites avec l'Union.

Le statut d'une collectivité en droit interne n'emporte pas de conséquences automatiques sur son statut en droit européen. Cependant, dans les faits, Saint-Martin est aujourd'hui la seule COM française à avoir le statut de RUP.

L'entrée en vigueur du traité de Lisbonne a assoupli les possibilités de changement de statut européen des outre-mer. Alors qu'une modification du traité était auparavant nécessaire, l'article 355 du TFUE dispose désormais que le Conseil européen peut, sur initiative de l'État membre concerné, adopter une décision modifiant le statut européen d'un pays ou territoire danois, français ou néerlandais appartenant à la catégorie des RUP ou des PTOM.

Les exemples récents de Saint-Barthélemy, passé du statut de RUP à celui de PTOM le 1^{er} janvier 2012 et de Mayotte, passé du statut de PTOM à celui de RUP le 1^{er} janvier 2014, illustrent le fait que les collectivités disposent désormais véritablement d'un choix quant à leur positionnement par rapport à l'UE, qui doit se fonder sur un bilan des coûts et des avantages de leur statut européen.

a. Un accès certes moins large aux financements de l'Union européenne

Tandis que les RUP ont accès aux différents fonds européens structurels et d'investissement (FEDER, FSE, FEADER et FEAMP), **les PTOM bénéficient des financements du Fonds européen de développement (FED)** ⁽²⁾, comme les États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (États ACP).

Dans le cadre du 11^e FED (2014-2020), une enveloppe de 364,5 millions d'euros est allouée aux PTOM. Les PTOM ont également accès aux programmes et aux instruments du budget de l'UE ainsi qu'aux fonds gérés par la Banque européenne d'investissement (BEI) sur ses ressources propres.

Les modalités d'accès des PTOM aux financements du FED sont définies par des décisions d'association, dont la dernière, adoptée en novembre 2013, couvre la période 2014-2020 ⁽³⁾. Les PTOM dont le niveau de PIB par habitant dépasse le PIB moyen de l'UE sont exclus de cette aide (soit, pour la période 2014-2020 les Bermudes, les îles Vierges britanniques, les îles Caïmans et Saint-

(1) *Nouvelle-Calédonie, Polynésie française, Wallis-et-Futuna, Saint-Pierre-et-Miquelon, Saint-Barthélemy, Terres australes et antarctiques françaises ; Bonaire, Curaçao, Saba, Sint Eustatius, Sint Maarten (Pays-Bas) ; Groenland (Danemark) ; Anguilla, îles Caïmans, îles Falkland, Géorgie du Sud, îles Sandwich du Sud, Montserrat, Pitcairn, Sainte-Hélène et ses dépendances, Territoire de l'Antarctique britannique, Territoires britanniques de l'océan Indien, îles Turques et Caïques, îles Vierges britanniques, Bermudes (Royaume-Uni).*

(2) *Le FED ne fait pas partie du budget de l'Union européenne ; il est financé par les États membres selon une clé de contribution spéciale.*

(3) *Décision 2013/755/UE du conseil du 25 novembre 2013 relative à l'association des pays et territoires d'outre-mer à l'Union européenne.*

Barthélemy). Au sein de l'enveloppe globale, un montant de 229,5 millions d'euros est réparti entre les PTOM éligibles sur la base de différents critères :

- l'importance de la population ;
- le PIB ;
- le niveau des dotations FED antérieures ;
- les contraintes liées à l'isolement géographique de certains PTOM ⁽¹⁾.

Ces crédits financent les actions visées dans les documents de programmation élaborés par chaque PTOM dans les domaines identifiés par la décision d'association comme relevant d'un intérêt mutuel entre l'UE et les PTOM (protection de l'environnement, lutte contre le changement climatique, prévention des risques de catastrophes, accessibilité, recherche et innovation, culture, tourisme, jeunesse, éducation, formation professionnelle, emploi, lutte contre la criminalité organisée).

Par ailleurs, un montant de 100 millions d'euros est alloué au financement d'actions de coopération et d'intégration régionales.

RÉPARTITION DU FINANCEMENT DE L'UE EN FAVEUR DES PTOM (2014-2020)

(en millions d'euros)

PTOM	Allocation indicative 11 ^e FED
Aruba	13
Bonaire	3,9
Curaçao	16,9
Saba	3,5
Sint-Eustatius	2,4
Sint-Maarten	7
Nouvelle-Calédonie	29,8
Polynésie française	29,9
Wallis-et-Futuna	19,6
Saint-Pierre-et-Miquelon	26,3
Anguilla	14
Montserrat	18,4
Iles Turques et Caïques	14,6
Pitcairn	2,4
Iles Falkland	5,9
Saint Helène et ses dépendances	21,5

Source : Commission européenne

Les montants de financements accordés sont donc bien moindres que ceux dont bénéficient les RUP. Sint-Maarten ne bénéficie par exemple que de 7 millions d'euros de financement. Les représentants du SGAE ont indiqué que le montant d'aides du FED dont bénéficierait Saint-Martin si elle devenait un PTOM était estimé à 5 millions d'euros, ce qui est bien inférieur au montant dont elle bénéficie dans le cadre de la politique de cohésion.

(1) Les Îles Falkland, Sainte-Hélène et ses dépendances, Saint-Pierre-et-Miquelon.

Toutefois, les crédits ne sont pas le seul élément à prendre en compte. Il convient également d'analyser les modalités concrètes de financement des projets. Contrairement aux programmes financés par les fonds structurels, les programmes financés par le FED **ne font pas l'objet d'un cofinancement obligatoire. Les territoires disposent d'autre part d'une plus grande latitude dans le choix des priorités.** En revanche, s'agissant de la mise en œuvre concrète des programmes dans le cadre du 10^e FED (2007-2013), le rapport de M. Hervé Gaymard et Mme Annick Girardin sur l'avenir des relations entre l'UE et les PTOM⁽¹⁾, présenté en 2010, indiquait que : « *la programmation du 10^e FED dans les différents PTOM a pris du retard, en raison de la complexité et de la lourdeur des procédures, soulignés par de nombreux interlocuteurs rencontrés par les rapporteurs. Cette complexité a également eu des répercussions sur la consommation des crédits des précédents FED* ».

b. La souplesse du cadre normatif

Si, du fait de leur rattachement statutaire à un État membre de l'UE, les PTOM entretiennent avec celle-ci des relations étroites, ils ne font en revanche pas partie du champ d'application des traités ; **le droit primaire et le droit dérivé de l'UE ne s'y appliquent donc pas.**

Les relations privilégiées avec l'UE se traduisent en premier lieu par le fait que **les ressortissants des PTOM sont en principe citoyens européens**, l'article 9 du traité sur l'Union européenne disposant qu'« *est citoyen de l'Union toute personne ayant la nationalité d'un État membre* ». Ils bénéficient à ce titre de la liberté de circulation et de séjour sur le territoire des États membres et peuvent participer aux élections au Parlement européen.

Conformément à l'article 199 du TFUE, **la liberté d'établissement des ressortissants et des sociétés s'applique aux relations entre l'UE et les PTOM.** L'article 51 de la décision d'association autorise cependant les PTOM à établir unilatéralement des réglementations en faveur de leurs habitants et des activités locales, dans le but de soutenir l'emploi. Les dérogations à la liberté d'établissement ne doivent pas comporter de discriminations entre les États membres.

L'article 202 du TFUE renvoie à une décision prise à l'unanimité du Conseil la réglementation de la liberté de circulation des travailleurs, qu'il s'agisse des travailleurs des PTOM dans les États membres ou de ceux des États membres dans les PTOM.

L'établissement de relations économiques étroites entre les PTOM et l'Union, est, après la promotion du développement des PTOM, le deuxième grand objectif du régime d'association. Les principes du régime commercial entre l'UE et les PTOM sont fixés par les articles 199 à 201 du TFUE.

(1) Rapport d'information n°2301 au nom de la commission des affaires européennes, 10 février 2010.

Les produits originaires des PTOM importés dans l'Union européenne ne sont pas soumis aux droits de douane ni aux restrictions quantitatives. Ce régime est non réciproque : les produits d'origine communautaire peuvent être soumis à des droits de douane perçus par les PTOM, dans la mesure où ils n'excèdent pas ceux appliqués aux pays tiers, selon le principe de la clause de la nation la plus favorisée, et où aucune discrimination n'est pratiquée entre les différents États membres. Des préférences peuvent être accordées aux autres PTOM ou aux pays en développement.

La situation des PTOM hors du champ d'application territoriale des traités laisse donc une plus grande liberté d'action normative aux territoires, selon les compétences dont ils disposent en droit interne.

c. Un statut plus pertinent pour l'insertion dans un environnement régional concurrentiel ?

Toutes les collectivités territoriales d'outre-mer sont confrontées à la problématique de leur insertion économique dans leur environnement régional. Si cette insertion est reconnue unanimement comme une nécessité de leur développement, elle se heurte cependant à des obstacles, liés d'une part à leur tendance à entretenir des relations exclusives avec la métropole et d'autre part à leur statut européen.

À cet égard, le statut de RUP, qui implique l'obligation de respecter le droit de l'UE, peut paraître plus contraignant. Comme le souligne le rapport déjà cité de M. Serge Letchimy : « *Certes, les normes protègent et sécurisent, aussi bien les producteurs que les consommateurs. Mais, mal ajustées aux caractéristiques propres des marchés qu'elles régulent, elles peuvent aussi créer des désavantages concurrentiels pour les régions d'outre-mer, dès lors que ces dernières sont insérées dans des bassins à forts contrastes socio-économiques. L'absence d'adaptation et d'harmonisation, l'absence de système de reconnaissance des normes privent les pays d'outre-mer de possibilités d'accès et d'approvisionnement aux marchés environnants, à des coûts plus compétitifs* ».

Au sein de la zone caraïbe, à l'exception de Saint-Martin et des DOM français, les territoires appartenant à des États membres de l'UE ont tous le statut de PTOM, en particulier les voisins les plus proches de Saint-Martin, Sint-Maarten, Saint-Barthélemy et Anguilla.

Outre la problématique des normes, déjà évoquée, cette situation engendre des difficultés en ce qui concerne la coordination des financements du FEDER et du FED pour des projets de coopération régionale. Le rapport du Conseil économique, social et environnemental sur la coopération régionale des Outre-mer ⁽¹⁾ cite parmi les raisons de ces difficultés :

(1) « Pour un renforcement de la coopération régionale des Outre-mer », présenté par M. Rémy-Louis Budoc au nom de la délégation à l'Outre-mer, mai 2012.

– l’imputation budgétaire, les orientations spécifiques, le calendrier et les mécanismes d’intervention différents du FED et du FEDER ;

– la méconnaissance réciproque par leurs gestionnaires des mécanismes de gestion du FEDER et du FED ;

– les difficultés dans la mise en œuvre de la programmation concertée, notamment au plan juridique (par exemple dans l’élaboration de la réglementation des comités de concertation régionale) ;

– les difficultés juridiques et financières de la possibilité dite d’« extraterritorialité du FEDER »⁽¹⁾.

De nombreux facteurs sont donc à prendre en compte pour déterminer quel est le statut européen le plus adapté à un territoire. C’est bien l’analyse des coûts et des avantages liés aux deux statuts qui a conduit Saint-Barthélemy à faire le choix de passer du statut de RUP à celui de PTOM.

Le passage de Saint-Barthélemy au statut de PTOM

La demande des élus de la collectivité⁽²⁾ s’est fondée sur plusieurs arguments :

– les crédits accordés dans le cadre de la programmation 2007-2013 de la politique de cohésion étaient limités (3,76 millions d’euros) et son PIB dépassant 75 % du PIB moyen de l’UE, Saint-Barthélemy n’aurait plus été éligible aux financements des fonds structurels et d’investissement européens dans le cadre de la programmation 2014-2020 ;

– l’application des normes de l’UE à Saint-Barthélemy était une source de contraintes importantes pour la collectivité : ainsi, dans le domaine des carburants, le coût supplémentaire engendré par l’application des normes européennes était estimé à 22 centimes par litre, en raison de ses conséquences sur les sources d’approvisionnement de Saint-Barthélemy ;

– les élus de la collectivité craignaient que l’application du droit de l’UE ne conduise à une remise en cause de la fiscalité particulière de Saint-Barthélemy, fondée en grande partie sur une taxe sur la consommation, appelée le droit de quai ;

– la loi organique du 21 février 2007 (article L.O. 6214-3 du CGCT) avait subordonné l’attribution de la compétence douanière à la collectivité à son accession au statut de PTOM et les élus souhaitaient que cette compétence revienne à la collectivité afin de garantir le maintien du statut de port franc.

Plus globalement, les élus estimaient que le statut de RUP n’était pas cohérent avec celui de collectivité d’outre-mer (COM) qui conférait une large autonomie à Saint-Barthélemy.

(1) C’est-à-dire de la possibilité de cofinancement par le FEDER de projets hors du territoire de l’Union européenne.

(2) Délibération du conseil territorial du 8 octobre 2009.

À la suite de la saisine, le 30 juin 2010, du président du Conseil européen par le Président de la République, le Conseil européen s'est prononcé à l'unanimité en faveur de l'évolution demandée le 29 octobre 2010 ⁽¹⁾ et Saint-Barthélemy a rejoint la catégorie des PTOM le 1er janvier 2012.

La sortie de Saint-Barthélemy du champ des traités de l'Union entraînant la fin de l'application des dispositions relatives à l'euro, un accord monétaire a été signé le 12 juillet 2011 entre la France et l'Union européenne pour maintenir l'utilisation cette monnaie sur le territoire, puis autorisé par la loi n° 2011-1980 du 28 décembre 2011.

Par ailleurs, un accord entre la France et l'UE visant à garantir l'application, en ce qui concerne la collectivité de Saint-Barthélemy, de la législation de l'Union sur la fiscalité de l'épargne et la coopération administrative dans le domaine de la fiscalité a été signé le 17 février dernier.

Les termes du débat sont cependant différents en ce qui concerne Saint-Martin.

En matière douanière et commerciale, les conséquences qu'aurait le passage au statut de PTOM semblent être à relativiser. En effet, si la collectivité fait actuellement partie du territoire douanier de l'UE, elle bénéficie d'une dérogation en application de l'article 2 du code des douanes communautaires ⁽²⁾, du fait de « *pratiques coutumières d'une portée géographique et économique limitée* », lui permettant de continuer à bénéficier du statut de port franc, selon lequel les marchandises importées n'acquittent pas de droits de douane. Le cadre juridique actuel autorise donc d'ores et déjà une certaine souplesse dans l'application des normes européennes. Le passage au statut de PTOM permettrait le transfert de la compétence douanière à la collectivité et ouvrirait pour celle-ci la possibilité d'introduire des droits à l'importation, y compris sur les produits en provenance de l'UE. Cependant, comme l'a indiqué Mme Aline Hanson, présidente du conseil territorial, aux rapporteurs lors de leur déplacement, la taxation des importations créerait un désavantage compétitif par rapport à Sint-Maarten, qui ne lève aucun droit de douane, hormis sur l'essence. Du fait de l'absence de frontière, le dispositif douanier comporterait en outre des failles importantes.

Le passage au statut de PTOM aurait par ailleurs des conséquences **en matière monétaire** car les dispositions du traité et du droit dérivé relatives à l'euro cesseraient d'être applicables. Ainsi, la création de la monnaie unique a rendu nécessaire l'adoption d'une décision du Conseil de l'UE étendant l'applicabilité des dispositions relatives au fonctionnement de l'Union économique et monétaire à Saint-Pierre-et-Miquelon et à Mayotte ⁽³⁾ (alors PTOM). Plus récemment, et comme cela a déjà été évoqué dans le présent rapport,

(1) *Décision du Conseil européen du 29 octobre 2010 modifiant le statut à l'égard de l'Union européenne de l'île de Saint-Barthélemy (2010/718/UE).*

(2) *Règlement (CEE) n° 2913/92 du Conseil du 12 octobre 1992 établissant le code des douanes communautaire*

(3) *Décision n° 99/95/CE sur les arrangements monétaires relatifs aux collectivités territoriales françaises de Saint-Pierre-et-Miquelon et Mayotte.*

le passage de Saint-Barthélemy au statut de PTOM s'est accompagné de la conclusion d'une convention monétaire entre la France et l'UE, qui prévoit notamment l'applicabilité à Saint-Barthélemy des dispositions du droit de l'UE relatif à l'euro.

L'évolution de Saint-Martin vers le statut de PTOM ouvrirait donc **la possibilité juridique de choisir une monnaie différente de l'euro, éventuellement mieux adaptée à la situation régionale de la collectivité**. Au plan national, un tel choix impliquerait une modification législative de plusieurs dispositions du livre VII du code monétaire et financier, notamment de l'article L 711-1 qui prévoit l'identité des signes monétaires ayant cours légal et pouvoir libératoire en métropole et à Saint-Martin.

Enfin, **la collectivité ne saurait tirer pleinement parti du statut de PTOM sans remplir plusieurs conditions**. En premier lieu, la perte des financements des fonds structurels et d'investissement de l'UE supposerait un renforcement de sa capacité d'attirer des investisseurs privés pour financer les travaux d'infrastructures, comme cela semble avoir été le cas à Sint-Maarten, et donc de modifier considérablement sa fiscalité. Ensuite, la complexité des procédures de financement des projets par le FED, qui a conduit à une sous-utilisation des crédits dans les précédentes périodes de programmation, déjà évoquée, supposerait que la collectivité dispose de ressources suffisantes en ingénierie. Les PTOM sont en effet eux-mêmes responsables de l'élaboration de leurs documents de programmation, ainsi que du montage et du suivi des projets.

Vos rapporteurs considèrent qu'il appartient à la collectivité de déterminer si le statut de PTOM est plus adapté que celui de RUP à sa situation particulière. Ils estiment nécessaire à cet égard qu'un large débat, associant les acteurs économiques, puisse avoir lieu afin d'évaluer tous les coûts et les avantages liés au statut de PTOM. Ils soulignent **la nécessité d'ouvrir cette réflexion à court terme**, un éventuel changement de statut européen devant intervenir avant le début de la prochaine période de programmation des fonds européens le 1^{er} janvier 2021. Compte tenu des délais liés aux procédures (demande de la France au président du conseil européen, décision du conseil européen, éventuellement conclusion d'une convention monétaire pour le maintien de l'euro), **il serait nécessaire que le choix soit arrêté au plus tard en 2018**.

<p>Proposition n° 28 : Mener à bien une réflexion sur les coûts et les avantages liés au statut de PTOM de façon à ce que la collectivité arrête un choix au plus tard en 2018.</p>
--

C. BÂTIR UN VÉRITABLE PARTENARIAT DE CODÉVELOPPEMENT AVEC SINT-MAARTEN

Pour l'avenir de Saint-Martin, la question des rapports de la collectivité avec la partie néerlandaise de l'île revêt – au sens propre – un caractère existentiel. Les dimensions géographiques, autant qu'une histoire commune vécue loin des métropoles, confèrent à cette île une originalité fondamentale : celle de former un espace ouvert qui, malgré une frontière, conserve une certaine unité.

Cette caractéristique du plus petit des espaces insulaires divisés au monde n'est pas sans conséquences. Elle implique de penser les objectifs et les effets de l'action publique à une autre échelle car la coexistence de deux entités autonomes que séparent le droit applicable, la monnaie, le régime de protection sociale et les liens avec l'Union européenne crée une situation tout à fait spécifique dont les conséquences sont dramatiques pour la partie française.

Dans ces conditions, en effet, comment faire vivre une communauté de destin et dépasser la frontière afin de définir les termes d'un avenir partagé ?

1. Faire vivre une communauté de destin

Pour relancer la coopération entre les deux parties de l'île, les pouvoirs publics doivent certes ne pas négliger la prégnance de représentations héritées de l'histoire de Saint-Martin. Mais il leur faut également prendre la mesure des changements qui, depuis près d'une vingtaine d'années, ont peu à peu modifié les relations entre les collectivités française et néerlandaise.

Cette mise en perspective amène à deux constats : en premier lieu, le capital que représente la mémoire d'une île unie autour d'un pacte fondateur ; en second lieu, le poids des interdépendances malgré des intérêts divergents dans l'immédiat.

a. Une île unie autour d'un pacte fondateur

Quoique vieux de près de quatre siècles, le traité de Concordia continue d'influer sur les destinées de Saint-Martin, sur un plan tant pratique que symbolique.

Signé le 24 mars 1648, cette convention établit d'une part les modalités de partage de l'île entre la France et les Pays-Bas. Elle fixe la délimitation de l'espace sur lequel chacun des deux États exerce sa souveraineté. D'autre part, elle consacre le principe d'une libre circulation des biens et des personnes, le partage des ressources naturelles et l'entraide en cas de conflits provoqués par des puissances étrangères.

Jamais remis en cause, le traité de Concordia constitue encore le fondement des relations bilatérales entre la France et les Pays-Bas pour ce qui concerne Saint-Martin. Il règle également en partie les conditions de la

coexistence entre les collectivités française et néerlandaise. L'absence de contrôle à la frontière demeure en principe la règle. Seuls subsistent aujourd'hui trois postes frontières terrestres marqués par de simples monuments commémoratifs et des panneaux de bienvenue.

La non-partition de l'île dans les faits se manifeste également par la pratique d'une langue commune – l'anglais – mais aussi par l'étroitesse des liens familiaux qui existent de part et d'autre de la frontière. Cette situation s'explique par la forte imbrication des deux communautés coloniales de l'île au moment de son décollage économique⁽¹⁾. On en trouve aujourd'hui un indice dans la récurrence des patronymes (tels que Richardson, Lake, Hodge, Fleming, Gumbs, Hunt, Brooks, Chance, Flanders) à Sint-Maarten et à Saint-Martin.

Ces liens nourrissent un sentiment diffus d'appartenance qui s'exprime par la revendication d'une identité saint-martinoise transcendant la nationalité de chacun. Ainsi, chaque 11 novembre, jour du saint patron de l'île, est organisée une cérémonie réunissant les autorités de la collectivité de Saint-Martin ; un hymne est joué lors des cérémonies officielles en plus des hymnes nationaux.

Suivant l'analyse de M. Fred Constant, ambassadeur délégué à la coopération régionale pour la zone Antilles-Guyane⁽²⁾, l'« *esprit de Concordia* » imprègne donc puissamment les relations entre les deux parties de l'île. Le traité sert de fondement à des relations dont le partage de Saint-Martin n'altère pas la fluidité. Cela étant, cet imaginaire partagé ne conduit pas du tout à un développement commun, puisqu'au contraire, on constate un appauvrissement de la partie française, compte tenu d'intérêts divergents.

b. Des intérêts divergents à court terme

Cette divergence des intérêts trouve d'une part son origine dans la dissemblance des systèmes économiques et sociaux qui se font face de part et d'autre de la frontière.

Par suite du principe d'identité législative, les normes en vigueur en métropole dans les domaines du droit du travail, en matière de revenus, de protection sociale ou de normes de sécurité (notamment sanitaire) s'appliquent à Saint-Martin. Dans l'ensemble, ce cadre juridique exprime une certaine conception française du rôle de l'État, du rang respectif de la loi et du contrat ou encore de l'importance des protections assurées au travailleur, à l'assuré social ou au consommateur.

À Sint-Maarten, la législation héritée des Pays-Bas ou adaptée par le Gouvernement local repose sur une approche différente. Cette vision – que l'on

(1) Cf. Marie Redon, « *Saint-Martin/Sint-Maarten, une petite île divisée pour de grands enjeux* », Les cahiers de l'outre-mer, n° 234, (avril-juin 2006).

(2) Audition de M. Fred Constant, ambassadeur délégué à la coopération régionale pour la zone Antilles-Guyane, organisée à l'Assemblée nationale le 17 avril 2014.

pourrait schématiquement qualifier de libérale – tend à accorder davantage de place à la responsabilité des individus, à leur libre initiative ; elle réduit l'intervention de la puissance publique et s'accommode d'un système de protection sociale plus limité. C'est cette différence de conception quasi philosophique dont vos rapporteurs ont pu prendre acte à l'occasion de leur entretien avec M. Eugene Bernard Holiday, Gouverneur de Sint-Maarten, représentant de la Couronne des Pays-Bas ⁽¹⁾.

Il convient de prendre la mesure des disparités qui, dans un contexte concurrentiel, assurent à Sint-Maarten un avantage économique décisif.

De l'avis de l'ensemble des observateurs ⁽²⁾, celui-ci réside, en premier lieu, dans la possession par la partie néerlandaise des infrastructures de transport essentielles à la maîtrise d'une économie insulaire : un aéroport international et un port en eau profonde.

En l'occurrence, l'aéroport international *Princess Juliana* s'impose comme la voie d'accès principale à l'île. Créé en 1942 à des fins militaires et transformé en aérodrome civil en 1943, l'aéroport accueille en moyenne un trafic annuel de 1,6 million de passagers. Possédant la capacité théorique d'accueillir près de 2,5 millions de voyageurs à l'horizon 2016, il est, en termes de mouvements d'aéronefs, le second aéroport des Petites Antilles, après l'aéroport Luis Muñoz Marín, à Porto Rico. En revanche, en dépit de la reconnaissance d'aérodrome français ouvert au trafic international et malgré un projet de développement en cours, l'aéroport de Grande Case en zone française reçoit un trafic bien plus limité et assure pour l'essentiel la desserte de destinations régionales. En 2012, on recensait 201 219 passagers.

La même situation prévaut dans le domaine maritime. Des quatre ports construits sur l'île, deux se trouvent en territoire français (Marigot et Galisbay) et deux en partie néerlandaise (Oyster Pond et Pointe Blanche). Mais Sint-Maarten dispose du seul port en eau profonde, situé à Pointe-Blanche. Y transite l'essentiel des importations de l'île ainsi que la majeure partie des croisiéristes de l'île. Sint-Maarten représente ainsi 98 % du trafic maritime de l'île et son port enregistre une progression régulière (par exemple, + 5,9 % en 2012). Côté français en revanche, les trafics de passagers et de marchandises entrant au port de Marigot demeurent relativement modestes. Cette faiblesse tient actuellement à l'absence d'installations portuaires susceptibles de recevoir des navires de grande capacité, obstacle que les projets d'investissement et de valorisation du front de mer ne parviennent pas encore à surmonter.

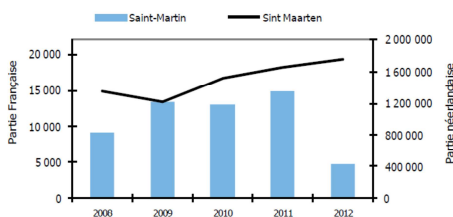
(1) Entretien avec M. Bernard Holiday, Gouverneur de Sint-Maarten, dans le cadre du déplacement effectué par la mission d'information à Saint-Martin, 15 mai 2014.

(2) Voir en ce sens les auditions de M. Dominique Lacroix, ancien Préfet délégué auprès du représentant de l'État pour les îles de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin organisée le 17 avril 2013 ; des représentants des services de la direction régionale des Finances publiques et de la direction régionale des Douanes et des droits indirects organisée à Saint-Martin le 13 mai 2014 ; de MM. Nicolas de Sèze et Thierry Latreille, directeur général et responsable de la division des études économiques de l'IEDOM organisée le 22 mai 2014.

Cette inégalité des infrastructures aéroportuaires et portuaires est d'autant plus lourde de conséquences que l'économie de Saint-Martin repose essentiellement sur les activités touristiques. Il en résulte que les croisiéristes passent la plus grande partie de leur temps de séjour sur l'île dans la partie hollandaise, où ils effectuent l'essentiel de leurs dépenses, alors que la partie française de l'île possède davantage d'attrait touristique. Le développement des espaces commerciaux et de loisirs liés à l'argent en représente le signe le plus évident.

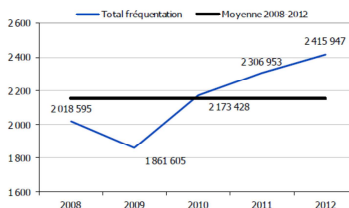
L'ATTRACTIVITÉ TOURISTIQUE DE SAINT-MARTIN ET DE SINT-MAARTEN

Évolution du nombre de croisiéristes sur l'île



Source : Office du tourisme de Saint-Martin

Évolution de la fréquentation de l'île
(en milliers de passagers)



Sources : Aéroports de Juliana et de GrandCase, Office du tourisme de Saint-Martin

En deuxième lieu, les divergences sensibles en matière de législation et de coût du travail, relevées tout au long des auditions de vos rapporteurs, créent un différentiel de compétitivité.

Au 1^{er} janvier 2014, comme en métropole, le montant du salaire minimum de croissance (SMIC) à Saint-Martin s'élevait à 1 445,38 euros bruts mensuels, soit environ 1 836 dollars US (sur la base de la durée légale du travail), ou 9,53 euros par heure pour les salariés de plus de 18 ans. D'après les informations recueillies par la mission auprès de ses différents interlocuteurs, l'équivalent du SMIC à Sint-Maarten ne s'élève, quant à lui, qu'à environ 766 dollars en 2013, soit seulement 600 euros, pour les personnes âgées de 21 ans et plus. Le salaire minimum de ce côté-ci de la frontière ne s'établit qu'à près de 4,5 dollars par heure.

En ce qui concerne la législation du travail, le droit de Sint-Maarten ne semble pas comporter d'exigences particulières s'agissant des formes du contrat de travail. Sa conclusion peut donner lieu à l'établissement d'un accord écrit ou simplement oral. Seules certaines clauses (par exemple, celles prévoyant des sanctions) doivent revêtir une forme écrite. Par ailleurs, le contrat peut courir pour une période définie ou indéfinie ⁽¹⁾.

(1) <http://www.doingbusinessdutchcaribbean.com/st-maarten/employment/employment-agreement/>.

L'attractivité de Sint-Maarten résulte en outre de coûts de production plus faibles et d'une fiscalité moins lourde, suivant les éléments fournis par la direction générale des Outre-mer.

En troisième lieu, il existe une disparité des normes qui, à certains égards, peut favoriser l'économie de la partie néerlandaise. Ainsi, au cours de son déplacement à Saint-Martin, vos rapporteurs ont été alertés par les représentants de la Fédération interprofessionnelle de la collectivité de Saint-Martin (FIPCOM) sur le coût que représente, pour le secteur de l'hôtellerie de Saint-Martin, le respect de certaines normes régissant l'équipement des établissements. Suivant l'analyse de M. Michel Vogel, il en va ainsi, par exemple, de l'utilisation de draps ignifugés, rendue obligatoire par la réglementation nationale et européenne ⁽¹⁾. Conçue à des fins de sécurité, cette prescription contribue à fausser la concurrence dans la mesure où les hôtels de la partie néerlandaise n'y sont pas assujettis.

Enfin, la valeur de l'euro étant supérieure de l'ordre de 30 % à celle du dollar, on assiste à une conversion massive et générale, dans cette devise, de la plus grande partie des traitements, rémunérations et prestations sociales versés en euros.

À l'évidence, le contexte créé par une concurrence immédiate, ainsi que les avantages comparatifs que Sint-Maarten en tire, ne favorise pas la construction d'une coopération fructueuse pour les deux parties. Le contentieux latent relatif à la création d'infrastructures et d'activités néerlandaises à Oyster-Pond, ⁽²⁾ en territoire français, rappelle cette vérité élémentaire : on ne fait pas une bonne politique avec de bons sentiments. L'expérience montre en effet que les appels à la coopération n'excluent nullement la défense d'intérêts bien compris.

Dans ces conditions, si la coopération ne constitue pas un objectif chimérique, c'est que les deux parties de l'île demeurent liées par des liens étroits d'interdépendance.

c. Des liens étroits d'interdépendance

Ces dernières années, suivant le mot de M. Fred Constant, Saint-Martin et surtout Sint-Maarten se sont développés « dos à dos » ⁽³⁾. Du point de vue de vos rapporteurs, comme de l'ensemble des personnes entendues dans le cadre de leurs travaux, cette situation ne saurait perdurer.

(1) Audition de M. Michel Vogel, directeur de la Fédération interprofessionnelle de la collectivité de Saint-Martin (FIPCOM), dans le cadre du déplacement effectué par la mission d'information à Saint-Martin, le 15 mai 2014.

(2) Oyster-Pond est un lieu-dit de la partie française de l'île de Saint-Martin. Il se situe sur le côté est de l'île, au bord de la "Baie Lucas" et de « l'étang aux huitres » accolé à la frontière littorale avec la partie néerlandaise.

(3) Audition de M. Fred Constant, ambassadeur délégué à la coopération régionale pour la zone Antilles-Guyane, organisée à l'Assemblée nationale le 17 avril 2014.

En premier lieu, les dimensions de l'île imposent aux deux collectivités des contraintes communes pour leur développement et la préservation du bien-être des deux populations.

Pour deux économies avant tout fondées sur l'activité touristique, la question du traitement des déchets et de la protection de l'environnement constitue ainsi un enjeu partagé. Il en va de même dans le domaine de la santé publique (par exemple pour la lutte contre les maladies vectorielles), du dessalement de l'eau et de l'assainissement, de la production et de la fourniture d'énergie (par exemple, en matière d'électricité) ou encore de la mise en cohérence des réseaux de transport (notamment routiers). C'est d'ailleurs la raison pour laquelle Saint-Martin et Sint-Maarten ont conclu plusieurs déclarations d'intention (« *memorandum of understanding* ») ⁽¹⁾ ayant pour objet la conduite d'actions conjointes ou le financement et la construction d'équipements d'usage commun. Force est de relever que les actes n'ont pas suivi ces belles déclarations.

En second lieu, pour Saint-Martin et Sint-Maarten – comme pour la France et les Pays-Bas –, la lutte contre le crime organisé, les trafics internationaux et la corruption s'impose comme un sujet d'intérêts communs.

Devant vos rapporteurs, MM. Dennis Richardson, ministre de la Justice, et M. Eugene Bernard Holiday, Gouverneur de la partie néerlandaise ⁽²⁾, ont souligné la nécessité pour Saint-Martin et Sint-Maarten de mieux coopérer en pratique afin de combattre plus efficacement le crime et les délinquants, les trafics et les entités criminelles se jouant des frontières et des disparités entre les systèmes juridiques. En matière d'immigration illégale, les courants de population entre les îles des Caraïbes ont pris une tout autre ampleur que par le passé. Du reste, par leur retentissement, les crimes commis d'un côté ou de l'autre de la frontière ne peuvent qu'affecter l'image de Saint-Martin dans son ensemble.

Il faut dire que dans la partie néerlandaise, les flux d'immigration et des activités illicites semblent durablement affecter la société locale et mettre en cause l'autorité des pouvoirs publics. Cette situation doit beaucoup à la position géographique de l'île, sur la trajectoire plusieurs axes de trafics divers, et notamment le trafic de stupéfiants. À cet égard, l'ouverture de nouvelles écluses du canal de Panama pourrait, à terme, faire de Saint-Martin, encore plus qu'aujourd'hui, le débouché d'une véritable « autoroute de la mer » pour certains groupes criminels.

Dans ce paysage mouvant et incertain, les autorités de Sint-Maarten pourraient choisir d'accorder d'autant plus d'importance à une coopération active

(1) Ces instruments permettent aux parties qui les utilisent de déclarer une convergence de volonté, indiquant une ligne d'action commune. Il sont souvent utilisés dans les cas où les parties n'ont pas impliqué un engagement juridique ou bien dans des situations où les parties ne peuvent pas créer une entente ayant force exécutoire. Il est une alternative plus formelle à un gentlemen's agreement.

(2) Rencontre avec M. Dennis Richardson, ministre de la Justice, Deputy minister ; entretien avec M. Bernard Holiday, Gouverneur de Sint-Maarten, dans le cadre du déplacement effectué par la mission d'information à Saint-Martin, 15 mai 2014.

qu'aucun « rapport de force » ne saurait être tenu pour immuable. Entre les deux parties de l'île, un rééquilibrage des ressources économiques ne paraît pas en effet inconcevable car le « modèle » économique de Sint-Maarten a, lui aussi, ses faiblesses.

La partie néerlandaise pâtit tout d'abord d'une raréfaction de l'espace exploitable pour le développement de ses activités économiques. De fait, Sint-Maarten ne s'étend que sur 41,1 % de la superficie totale de l'île de Saint-Martin, soit sur 37 des 90 kilomètres carrés. À l'inverse, en raison d'une gestion relativement raisonnable et de l'application assez stricte des dispositions de la « loi littoral »⁽¹⁾, la collectivité française dispose de réserves foncières ainsi que d'un territoire assez préservé d'un point de vue environnemental. En ce qui concerne les infrastructures de transport, malgré l'extension de ses capacités d'accueil, l'aéroport international *Princess Juliana* pourrait, à moyenne échéance, ne plus pouvoir faire face au flux croissant des avions gros porteurs. Enfin, d'après les perspectives tracées devant la mission par les représentants de l'IEDOM⁽²⁾, Sint-Maarten connaît une inflation plus importante que Saint-Martin, ce qui, suivant une étude du Fonds monétaire international (FMI), pourrait restreindre sa compétitivité.

2. Dépasser la frontière et définir les termes d'un avenir partagé

Dans la réalisation de ce projet ambitieux, la méthode compte au moins autant que la volonté.

Au cours de sa rencontre avec la mission⁽³⁾, le Gouverneur de Sint-Maarten a – avec raison – mis en exergue la nécessité, pour les deux collectivités et les deux États, de se focaliser sur des domaines dans lesquels des résultats pouvaient être rapidement obtenus. À ses yeux, il faudrait ainsi établir des priorités, retenir trois ou quatre sujets et se fixer un programme d'actions à accomplir à échéance de trois ans. Cette préconisation rejoint celle exprimée un plus tôt devant vos rapporteurs par M. Dennis Richardson, ministre de la Justice du Gouvernement du Pays de Sint-Maarten, celui-ci insistant sur l'importance d'une coopération plus pratique⁽⁴⁾.

Pour les autorités de la partie néerlandaise, l'accent doit avant tout être mis sur la lutte contre le crime et l'immigration illégale. Du point de vue de vos rapporteurs, la relance de la coopération ne saurait se limiter à ces questions certes essentielles. Elle doit se donner des finalités plus larges : d'une part, maîtriser les

(1) Loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral.

(2) Audition de M. Nicolas de Sèze, directeur général de l'IEDOM, et de M. Thierry Latreille, responsable de la division des études économiques, organisée à l'Assemblée nationale le 22 mai 2014.

(3) Entretien avec M. Bernard Holiday, Gouverneur de Sint-Maarten, dans le cadre du déplacement effectué par la mission d'information à Saint-Martin, 15 mai 2014.

(4) Rencontre avec M. Dennis Richardson, ministre de la Justice, Deputy minister, dans le cadre du déplacement effectué par la mission d'information à Saint-Martin, 15 mai 2014.

conséquences et les effets de la libre circulation ; d'autre part, organiser la gestion concertée d'un espace intégré.

a. Maîtriser les effets et prévenir les conséquences dommageables de la libre circulation

Faisant l'objet de différentes déclarations d'intention conclues entre la collectivité de Saint-Martin, le Gouvernement français et le Pays de Sint-Maarten, la maîtrise des effets de la libre circulation demeure aujourd'hui plus que jamais d'actualité en matière de sécurité publique mais également dans le domaine économique et social.

Aux yeux de vos rapporteurs, l'absence de frontière réelle entre les deux parties de l'île ne demeure concevable, dans l'intérêt de la collectivité française, qu'à deux conditions.

**Déclarations d'intention
conclues entre Saint-Martin et Sint-Maarten**

– **la déclaration d'intention conclue le 15 février 2012** énonce les modalités et les objectifs de l'établissement ou du renforcement de la coopération dans un certain nombre de domaines jugés prioritaires. Conclue entre l'État, la collectivité de Saint-Martin et le Pays de Sint-Maarten, elle porte sur : la sécurité ; la santé, la main-d'œuvre, la santé publique, l'éducation et la formation professionnelle ; le transport de personnes et de marchandises ; l'urbanisme et la protection de l'environnement ; le développement économique ; la gestion des catastrophes naturelles et la protection civile. Cette déclaration représente donc un acte qui se veut fondateur dans la coopération entre les deux parties de l'île depuis leur changement respectif de statut. Elle succède ainsi au memorandum de 2006, document signé entre le maire de Saint-Martin, M. Albert Fleming, et un représentant de la Couronne des Pays-Bas et qui appelait au développement d'une coopération entre la commune de Saint-Martin et Sint-Maarten.

– **la déclaration d'intention du 14 avril 2014** vise à organiser la prévention et la lutte contre les maladies à transmission vectorielle entre la partie française et la partie néerlandaise de l'île. Signée entre, d'une part, le Préfet délégué auprès du représentant de l'État à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin et, d'autre part, le ministre de la Santé, du Développement humain et du travail du Gouvernement de Sint-Maarten, elle pose plusieurs principes : la transmission régulière des informations épidémiologiques relatives à ces maladies ; la communication de toute alerte sanitaire ou événement anormal en ce domaine ; une entraide destinée à assurer la promotion du programme de lutte contre les moustiques et un contrôle efficace de son application ; la planification, l'exécution et l'évaluation d'une réponse commune dans le cadre d'un protocole relatif aux menaces identifiées ; un examen favorable de toute demande de soutien de l'autre partie de l'île pour un certain nombre de questions relatives aux maladies vectorielles ; l'activation en cas de menace sanitaire grave ou de risque épidémiologique d'un comité de coordination formé des autorités et organismes compétents de part et d'autre de la frontière.

La première est de mener **un travail de convergence minimale des normes** afin d'assurer une concurrence loyale entre les deux parties de l'île.

Il n'est évidemment pas question d'exiger de l'une des parties qu'elle abandonne ses spécificités juridiques et de remettre en cause des choix de société. Il s'agit en revanche, ainsi que le font les membres de l'Union européenne, d'identifier des normes susceptibles de fausser la concurrence de manière indue ou de porter atteinte à la sécurité des consommateurs (par exemple, dans le domaine sanitaire et de l'alimentation).

Le problème se pose par exemple pour les véhicules affectés aux transports scolaires. D'après des représentants du Conseil économique, social et culturel (CESC) et de la Chambre consulaire interprofessionnelle de Saint-Martin (CCISM)⁽¹⁾, le prix d'un bus de vingt-cinq places s'élèverait à 130 000 euros TTC à Saint-Martin contre seulement 80 000 euros à Sint-Maarten. Cette différence s'expliquerait non pas par l'importance des charges sociales mais par le poids des normes de sécurité (ceinture de sécurité, montage de la carcasse) qui renchériraient les coûts de production. Si vos rapporteurs ne disposent d'aucun élément pour étayer l'information, cet exemple n'en mérite pas moins d'être examiné car il soulève deux types de questionnement : d'une part, l'existence de distorsion de concurrence normative se traduisant de manière assez sensible dans les prix ; d'autre part, une question de sécurité du public, les véhicules concernés circulant de part et d'autre de la frontière.

La seconde condition est d'**organiser une coopération administrative destinée à prévenir les fraudes aux prestations sociales.**

Pour l'économie de Saint-Martin comme pour sa collectivité, il s'agit là d'un motif de préoccupation majeure, identifié comme tel par l'ensemble des personnes entendues par la mission.

Ces fraudes consistent en l'occurrence, pour des ressortissants français ou des personnes étrangères résidant dans des conditions régulières à Saint-Martin, à percevoir des minima sociaux tout en exerçant une activité professionnelle à Sint-Maarten dont ils ne déclarent ni l'existence, ni les revenus. Cette pratique s'observe pour un certain nombre de prestations sociales mais surtout pour le RSA.

Or, le florin caraïbe, la monnaie de Sint-Maarten, suit le cours du dollar américain, devise ayant également cours dans les transactions réalisées de ce côté-ci de la frontière. Compte tenu du cours élevé de l'euro⁽²⁾ dans lequel sont libellées les prestations sociales à Saint-Martin, leurs bénéficiaires sont fortement incités à changer les euros en dollars pour disposer d'un pouvoir d'achat supérieur.

(1) *Audition de M. Georges Gumbs, président du Conseil économique, social et culturel de Saint-Martin (CESC) et d'une délégation du CESC, dans le cadre du déplacement effectué par la mission d'information à Saint-Martin, le 14 mai 2014. Audition de M. Stephen Tackling, président, et de M. Jean Arnell, membre de la Chambre consulaire interprofessionnelle de Saint-Martin, dans le cadre du déplacement effectué par la mission d'information à Saint-Martin.*

(2) *Au 2 juillet 2014, un euro valait 1,37 dollar.*

D'un point de vue économique, il en résulte naturellement un détournement d'activité, la consommation soutenue par les prestations sociales ne bénéficiant pas aux entreprises et aux commerces de la partie française. À cette perte de substance, difficilement mesurable, mais évoquée par l'ensemble de nos interlocuteurs s'ajoutent les transferts réalisés hors de Saint-Martin vers les pays d'origine de la population étrangère. Tous ces mouvements confortent l'idée suivant laquelle les prestations sociales servies à Saint-Martin contribuent à alimenter les économies voisines.

Pour les finances publiques, ces prestations indûment perçues constituent non seulement des fraudes mais également une lourde charge ⁽¹⁾. Face à cette situation, la collectivité de Saint-Martin et la Caisse d'allocations familiale (CAF) de Guadeloupe sont convenues de réaliser, sur une période de deux ans, le contrôle de l'ensemble des bénéficiaires du RSA. Mais comme le relevait devant vos rapporteurs Mme Ramona Connor, 2^e vice-présidente chargée du Pôle Solidarité et Familles ⁽²⁾, les agents de la CAF ne peuvent procéder à des contrôles ou un recueil d'informations au-delà de la frontière.

En sens inverse, il a été signalé à vos rapporteurs l'attractivité de l'hôpital français, où la priorité est accordée aux soins alors que l'hôpital néerlandais vérifie d'abord la solvabilité des personnes.

On le voit, les systèmes économiques et sociaux des deux parties de l'île suscitent, pour chacune d'entre elle, ce qu'en langage économique on qualifierait d'externalités : ils présentent des coûts non spontanément intégrés par les acteurs mais susceptibles, selon qu'ils sont positifs ou négatifs, de réduire le bien-être général. Ce constat montre – s'il en était besoin – combien il est nécessaire d'organiser la gestion concertée d'un espace intégré, en utilisant le cas échéant tous les dispositifs d'expérimentation, faisant ainsi de Saint-Martin un laboratoire.

b. Organiser la gestion concertée d'un espace intégré

D'un point de vue institutionnel, Saint-Martin offre aujourd'hui le visage de deux collectivités qui revendiquent une autonomie nouvelle. Mais il demeure également un territoire partagé entre deux États qui n'ont pas renoncé à l'exercice de leurs droits souverains.

Dès lors, l'établissement d'une coopération approfondie comporte nécessairement deux axes complémentaires : d'une part, la relance de la coopération interétatique entre la France et les Pays-Bas en ce qui concerne Saint-Martin ; d'autre part, l'institution sur place de mécanismes de règlement des questions d'intérêt local.

(1) Cf. *supra* p. 39 et 40.

(2) *Audition de Mme Aline Hanson, présidente du conseil territorial, et des membres du conseil exécutif, organisée le 13 mai 2014, dans le cadre du déplacement effectué par la mission d'information à Saint-Martin.*

L'ENVIRONNEMENT RÉGIONAL DE SAINT-MARTIN



• ***Relancer la coopération interétatique entre la France et les Pays-Bas au sujet de Saint-Martin***

Pour ce qui est des questions relevant des domaines régaliens (relations avec les puissances étrangères, droit international et défense), les États français et néerlandais conservent toutes leurs prérogatives. Il importe donc qu'ils prennent leurs responsabilités afin de régler les problèmes qui se posent à Saint-Martin.

Au cours de la précédente décennie, la France et les Pays-Bas ont conclu plusieurs accords destinés à régler les questions touchant à la sécurité publique et au contrôle de l'entrée et du séjour sur l'île. Il s'agit de :

– l'***accord concernant le contrôle des personnes sur les aéroports de Saint-Martin*** : signée à Paris le **17 mai 1994**, cette convention prévoit des contrôles conjoints du transit et de l'entrée des personnes par les aéroports, notamment celui de *Princess Juliana* ;

– la ***convention relative à l'assistance mutuelle et à la coopération entre les administrations douanières, en vue d'appliquer correctement la législation douanière, de prévenir, de rechercher, de constater et de réprimer les infractions douanières dans la région des Caraïbes, et notamment sur l'île de Saint-Martin*** : signée à Philipsburg le **11 janvier 2002**, la convention institue plusieurs procédures et instruments pour le renforcement de la coopération douanière entre les deux États sur l'île ⁽¹⁾ ;

– l'***accord relatif à la coopération insulaire en matière policière à Saint-Martin*** : signé à Paris le **10 octobre 2010**, cet accord porte sur les formes de coopération institutionnelle bilatérale ⁽²⁾ ; il met à disposition des moyens tendant à l'efficacité de la coopération transfrontalière ⁽³⁾.

Néanmoins, **l'entrée en vigueur de ces accords a régulièrement souffert de délais**, ce qui soulève la question de l'effectivité sur place des engagements conclus par les États.

(1) De manière classique, ces procédures et instruments consistent en : des échanges d'information ; la possibilité de réaliser des enquêtes pour le compte de l'autre partie (avec surveillance notamment des personnes, biens, moyens de transport) ; assistance en matière de recouvrement ; coopération transfrontalière contre divers trafics (stupéfiants, précurseurs chimiques, armes, déchets, matières nucléaires, etc.), le commerce transfrontalier illégal et le blanchiment d'argent ; l'observation transfrontalière ; la possibilité de poursuite et de constitution d'équipes mixtes, etc.

(2) Transmission d'information sur demande ou spontanée, détachement d'agents de liaison, appui dans le domaine de l'ordre public ou pour la gestion de grands événements.

(3) Ces moyens sont : la coopération directe entre unités frontalières ; la coordination renforcée entre unités et réunions périodiques de suivi de la coopération ; l'organisation de patrouilles mixtes préventives ; la possibilité de d'observation et de poursuites transfrontalières ; autorisation du transfert de données à caractère personnel.

L'accord concernant le contrôle des personnes sur les aéroports n'a été ratifié qu'en 2007 par la partie néerlandaise ⁽¹⁾. D'après les éléments recueillis par vos rapporteurs auprès des services de l'État à Saint-Martin ⁽²⁾, son application se révèle difficile, notamment sur le plan des contrôles frontaliers. Ainsi, seuls six contrôles de cette nature ont été réalisés en 2012 et ce nombre n'a guère augmenté en 2013. À l'aéroport *Princess Juliana*, les agents néerlandais ne sont pas des policiers et ont besoin d'être formés. À l'inverse, les autorités de la partie néerlandaise manifestent des réticences à ce que des policiers français puissent être armés sur leur territoire.

De même, la ratification de l'accord en matière de coopération douanière ne date que de 2010 ⁽³⁾ et son application n'est pas effective. Ainsi, il n'y a pas de contrôles douaniers conjoints des passagers à l'aéroport *Princess Juliana*, ni de moyens pour les autorités douanières françaises de contrôler les marchandises françaises qui transitent par Sint-Maarten. D'après les éléments rappelés à la mission par les services de l'Ambassade de France à la Haye ⁽⁴⁾, le contentieux frontalier sur *Oyster Pond* est un enjeu important pour les douanes : il s'agit du seul point d'accès maritime pour les contrôles douaniers. Il ne doit donc absolument pas échapper à la souveraineté française.

Quant à l'accord relatif à la coopération policière, il n'a pas encore été examiné par les deux Parlements. En France, le projet de loi portant autorisation à ratifier vient d'être déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale ⁽⁵⁾. D'après les éléments recueillis par vos rapporteurs auprès des autorités de Sint-Maarten ⁽⁶⁾, le Parlement néerlandais pourrait se prononcer sur la convention d'ici à la fin de l'année 2014.

Or, l'ensemble des éléments portés à la connaissance des membres de la mission tend à montrer qu'à Saint-Martin, la frontière constitue un obstacle qui

(1) Pour la France, cf. loi n° 95-854 du 27 juillet 1995 autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume des Pays-Bas concernant le contrôle de personnes sur les aéroports de Saint-Martin.

(2) *Les analyses développées au cours du déplacement effectué par la mission d'information à La Haye aboutissent aux mêmes conclusions.*

(3) Pour la France, cf. loi n° 2010-1199 du 12 octobre 2010 autorisant la ratification de la convention entre la République française et le Royaume des Pays-Bas, relative à l'assistance mutuelle et à la coopération entre leurs administrations douanières, en vue d'appliquer correctement la législation douanière, de prévenir, de rechercher, de constater et de réprimer les infractions douanières dans la région des Caraïbes, et notamment sur l'île de Saint-Martin.

(4) Auditions réalisées au cours du déplacement effectué par la mission d'information à La Haye le 16 juin 2014.

(5) *Projet de loi n° 1961 autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume des Pays-Bas relatif à la coopération insulaire en matière policière à Saint-Martin, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 21 mai 2014.*

(6) *Entretien avec M. Bernard Holiday, Gouverneur de Sint-Maarten, dans le cadre du déplacement effectué par la mission d'information à Saint-Martin, 15 mai 2014. Le processus de ratification, côté néerlandais, est actuellement suspendu dans l'attente d'une réponse du Gouvernement aux questions soulevées par le Conseil d'Etat.*

mine l'efficacité de la coopération policière ⁽¹⁾, dans la mesure où, juridiquement, le droit de poursuite ne peut être exercé.

C'est la raison pour laquelle vos rapporteurs invitent les pouvoirs publics à prendre toutes les dispositions nécessaires afin que, dans les meilleurs délais, toutes les conventions de coopération portant sur la sécurité publique et les affaires douanières à Saint-Martin soient ratifiées et mises en œuvre effectivement.

Proposition n° 29 : Assurer la ratification, dans les meilleurs délais, des accords de coopération entre la France et les Pays-Bas relatifs à la sécurité publique et aux affaires douanières à Saint-Martin.

Un moyen d'assurer la mise en œuvre effective de ces accords pourrait consister à **organiser l'examen régulier de la situation et de la coopération à Saint-Martin dans le cadre des diverses rencontres consacrées à la relation bilatérale franco-néerlandaise**. Il pourrait être aussi envisagé d'inscrire ces questions à l'ordre du jour des sommets mais aussi d'organiser des réunions spécifiques consacrées aux affaires de l'île.

Dans cette optique, la réunion quadripartite tenue à La Haye le 21 janvier 2014 constitue un bon signal. Organisée en marge de la visite officielle du Président de la République, cette réunion a, pour la première fois, mis autour d'une même table des représentants des États français et néerlandais, ainsi que ceux de la collectivité de Saint-Martin et du Pays de Sint-Maarten. Ont été évoqués :

– la répartition des compétences entre les États et les collectivités, s'agissant notamment de la capacité à conclure des engagements internationaux ;

– la coopération militaire et l'avenir du projet d'accord sur le statut des forces ⁽²⁾, transmis par la France à la fin de l'année 2012 ;

– l'extension à l'aéroport de Grande Case des contrôles communs prévus à l'aéroport *Princess Juliana*, sur la base des principes d'égalité et de réciprocité, mesure souhaitée par les autorités de Sint-Maarten ;

(1) *Audition des représentants des services déconcentrés de l'État chargé de l'ordre public : services de la police et de la gendarmerie nationales en présence de M. le Préfet délégué et M. le Préfet Gilles Leclair, chargé d'une mission d'évaluation dans le cadre du plan renforcé de lutte contre la violence et l'insécurité dans les Antilles, dans le cadre du déplacement effectué par la mission d'information à Saint-Martin, le 13 mai 2014.*

(2) *Status of Forces agreement (« SOFA »). Le projet d'accord sur le statut des forces (SOFA) sera le document-cadre pour les activités de coopération entre forces armées sur place. En l'absence de traité général, chaque opération nécessite un « technical agreement » entre les ministères français et néerlandais, ce qui est très lourd (un exercice naval a dû être annulé pour cette raison en 2012). Les Néerlandais se sont engagés lors de la réunion du 21 janvier à signer le SOFA d'ici la fin de l'année, ainsi qu'il a été rappelé au cours du déplacement effectué par la mission d'information à La Haye, le 16 juin 2014.*

– l’engagement de la partie néerlandaise à communiquer la liste des accords, adoptés ou en cours d’adoption, entre la France et les Pays-Bas au sujet de Saint-Martin ;

– l’idée d’une instance de supervision de l’application des accords conclus au sujet de l’île ;

– la conclusion d’un accord sur la délimitation des frontières est-ouest de l’île, notamment dans le secteur de « *l’étang aux huîtres* » ;

– la ratification de l’accord de coopération policière par l’État néerlandais ;

– la mise en œuvre d’un programme opérationnel de coopération transfrontalière pour Saint-Martin, doté de 10 millions d’euros, dont 30 % pourraient de manière exceptionnelle être dépensés à Sint-Maarten alors qu’il s’agit d’un pays et territoire d’outre-mer pour l’Union européenne ⁽¹⁾.

Toutefois, aucune mesure concrète n’a été décidée dans l’immédiat et cette réunion aura permis un tour d’horizon général des affaires intéressant les deux pays à Saint-Martin.

Pour vos deux rapporteurs, l’organisation de ce type de réunions devrait revêtir un caractère plus systématique et concret dans la mesure où, sur le long terme, celles-ci concourent à la construction d’un dialogue et à un suivi institutionnel des engagements pris à propos de Saint-Martin. Ainsi que l’a souligné devant vos rapporteurs Mme Maryem Van den Heuvel, directrice Amériques du ministère des Affaires étrangères néerlandais, un dialogue au niveau local apparaît nécessaire mais il doit également impliquer la participation des gouvernements français et néerlandais ⁽²⁾.

Proposition n° 30 : Organiser l’examen régulier de la situation et de la coopération à Saint-Martin dans le cadre des diverses rencontres consacrées à la relation bilatérale franco-néerlandaise.

En leur qualité de puissances souveraines, la France et les Pays-Bas sont nécessairement appelés à jouer un rôle important dans la sécurité et la construction d’un avenir pour Saint-Martin. Cela étant, la coopération n’est pas qu’affaire de prérogatives régaliennes. Elle doit permettre de répondre à des enjeux de co-développement et d’amélioration des conditions de vie.

Ainsi, il appartient aux États de conclure les accords nécessaires à la maîtrise des effets de la libre circulation en vigueur sur le territoire de Saint-

(1) À propos des actions de coopération et d’intégration régionale envisagées entre les parties française et néerlandaise, cf. infra p. 109 à 114.

(2) Entretien des rapporteurs avec Mme Maryem Van den Heuvel, directrice Amériques du ministère des Affaires étrangères néerlandais, organisé dans le cadre du déplacement effectué par la mission d’information à La Haye, le 16 juin 2014.

Martin. Cette question porte non seulement sur les modalités de maintien de l'ordre, de régulation des flux migratoires mais également sur celle de la lutte contre les fraudes aux prestations sociales.

Dans le cadre de l'Union européenne, les États ont signé des accords tendant à limiter ces phénomènes par une coopération administrative. Celle-ci peut donner lieu notamment à : l'échange d'information sur les dispositions applicables de part et d'autre de la frontière ; la création de groupes de travail frontaliers, la communication et l'exploitation conjointe de renseignements utiles à des opérations de contrôle ; l'information réciproque sur les suites données aux procédures. En cela, ces accords s'inspirent des engagements pris par les États dans le cadre de la mise en œuvre d'une résolution du 22 avril 1999 du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres de l'Union européenne ⁽¹⁾.

Dans le cas de Saint-Martin, la lutte contre la fraude aux minima sociaux, notamment relative à la perception du RSA, requiert un échange d'informations ayant pour objet la connaissance des revenus professionnels perçus à Sint-Maarten par des ressortissants français et des personnes étrangères résidant côté français mais non déclarés. D'après les éléments recueillis par vos rapporteurs, de telles données – *a priori* disponibles – ne pourraient être fournies par le Gouvernement du Pays de Sint-Maarten car leur transmission relèverait d'un accord d'échange d'information de nature fiscale ou d'une convention relative à une coopération administrative. Or, la conclusion de ce type d'engagement ne relève ni de la compétence de ce territoire, ni de celle de la collectivité de Saint-Martin.

Dans ces conditions, il importe que la France et les Pays-Bas permettent cet échange d'information.

Pour ce faire, **les États peuvent sans doute d'ores et déjà exploiter les possibilités offertes par l'accord d'échange de renseignements en matière fiscale signé le 10 septembre 2010**. Aux termes de cette convention entrée en vigueur le 1^{er} août 2012, ils s'accordent en effet une assistance par l'échange de renseignements pertinents pour l'application et l'exécution de la législation interne relative aux impôts. La portée de la mise en œuvre de cet accord n'est pas complètement établie à ce jour ⁽²⁾.

Si cette démarche excédait toutefois l'objet de cet accord, la France et les Pays-Bas pourraient conclure une convention de coopération administrative sur le modèle de celles conclues entre membres de l'Union européenne. Ils pourraient

(1) Résolution du 22 avril 1999 du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres de l'Union européenne, réunis au sein du Conseil, relative à un code de bonne conduite pour une coopération entre les autorités des États membres en matière de lutte contre la fraude transnationale aux prestations et aux cotisations de sécurité sociale, et le travail non déclaré concernant la mise à disposition transnationale de travailleurs.

(2) Si l'échange d'informations relatives aux revenus professionnels perçus par des ressortissants français sur le territoire de la partie néerlandaise avait leur taxation pour objectif, on pourrait donc envisager de s'en servir comme instrument dans la lutte contre la fraude au RSA.

ainsi s'appuyer sur deux exemples récents : l'accord du 17 juin 2011 entre la France et le Luxembourg pour le développement de la coopération et de l'entraide administrative en matière de sécurité sociale ; l'arrangement de coopération administratif entre la France et la Belgique du 9 mai 2003, qui vise à organiser une meilleure coopération en matière de lutte contre le travail illégal sous toutes ses formes, notamment la dissimulation d'activité et d'emploi, ainsi que les fraudes aux revenus de remplacement.

Proposition n° 31 : Exploiter pleinement les possibilités de coopération offerte par l'accord d'échange de renseignements en matière fiscale du 10 septembre 2010.

À défaut, conclure un accord de coopération et d'entraide administrative entre la France et les Pays-Bas en matière de lutte contre la fraude transnationale aux prestations et aux cotisations de sécurité sociale et le travail non-déclaré à Saint-Martin.

D'autres problématiques appellent plus directement l'action conjointe et concrète de la collectivité de Saint-Martin et du Pays de Sint-Maarten. D'où l'utilité de mécanismes qui autoriseraient, sur l'île, le règlement des questions d'intérêt local.

- *Instituer des mécanismes de règlement des questions d'intérêt local*

Pour créer une dynamique fructueuse, il importe, d'une part, que les collectivités française et néerlandaise s'investissent pleinement dans un processus qui les intéresserait à une gestion concertée.

Jusqu'à présent, **l'essentiel des initiatives tendant à institutionnaliser la coopération demeure le fait des autorités françaises.** Il en va ainsi :

– de l' « *instance de dialogue régulier* » issue de la déclaration d'intention du 15 février 2012 ;

– du comité de liaison tripartite État/collectivité de Saint-Martin/Pays de Sint-Maarten, officialisé au cours de la réunion du 27 février 2013 ⁽¹⁾.

Or, le nouveau statut des collectivités française et néerlandaise offre une occasion décisive de relancer la coopération sur les bases nouvelles de leur autonomie.

(1) La réunion visait à mettre en place un dialogue direct et régulier entre le Préfet délégué, le président de la collectivité de Saint-Martin et le premier ministre de Sint-Maarten. Il s'agissait plus spécifiquement de clarifier la répartition des compétences en matière d'initiatives internationales entre Sint-Maarten et le Royaume des Pays-Bas, et celles entre la collectivité de Saint-Martin et le gouvernement français mais également de donner une impulsion aux groupes techniques de travail constitués dans le sillage de la déclaration d'intention de février 2012.

En effet, dans le cadre de la disparition des Antilles néerlandaises, effective le 10 octobre 2010, **Sint-Maarten a obtenu un élargissement très sensible de son champ de compétences vis-à-vis de sa métropole.**

Faisant désormais partie des quatre « pays » qui forment le Royaume des Pays-Bas – ce qui en fait un partenaire à part entière dans la gestion des affaires communes de celui-ci –, il se voit reconnaître un haut degré d'autonomie. Il est doté d'un gouvernement et d'un parlement qui lui sont propres, compétents pour élaborer conjointement la législation relative à leurs affaires internes. Le Royaume est représenté par un gouverneur. Son bureau traite des demandes de visa Schengen des personnes qui séjournent légalement dans la partie néerlandaise de l'île ainsi que sur le territoire de Saint-Eustache et Saba. Le maintien de la sécurité et de l'ordre publics, ainsi que l'organisation des secours, ressortissent de la compétence du ministre de la Justice du Pays de Sint-Maarten. Le procureur général dirige le ministère public du territoire ; il exerce également sa compétence pour l'ensemble des territoires qui constituaient les Antilles néerlandaises.

Pour le reste, les relations extérieures tout comme la défense demeurent des prérogatives du Royaume des Pays-Bas. Elles relèvent de la compétence du conseil des ministres du Royaume, instance établie à La Haye et au sein de laquelle siège un ministre plénipotentiaire représentant chacun des différents pays du Royaume. Le Pays de Sint-Maarten possède une direction des Affaires extérieures. Il est habilité à nouer des liens avec des entités étrangères, notamment dans l'exercice de ses compétences. Mais seul le Royaume des Pays-Bas peut valablement conclure des engagements internationaux.

Pour sa part, **la collectivité de Saint-Martin peut être associée à la mise en œuvre de la politique étrangère de l'État, s'agissant de questions qui affectent la mise en œuvre de son statut ou la défense de ses intérêts.**

L'État conserve le primat dans les relations avec des puissances ou entités étrangères ainsi que dans la conclusion d'engagements internationaux. Il faut dire que sur la base de plusieurs dispositions de la Constitution, et notamment des articles 14, 20 et 52, le Conseil constitutionnel veille à ce que dans la conduite des relations internationales, les textes relatifs à la coopération décentralisée et aux pouvoirs des collectivités respectent les prérogatives des autorités de la République. C'est dans cet esprit que le Conseil donne une définition restrictive de la notion d'« *arrangement administratif* »⁽¹⁾.

À ce jour, la collectivité n'a pas fait usage de ces compétences. Pourtant, l'autonomie dont bénéficient Saint-Martin et Sint-Maarten offrent les moyens de régler directement un certain nombre de problèmes, sans que la France et les Pays-Bas aient nécessairement à intervenir.

(1) *Décision n° 96-373 DC du 9 avril 1996, Loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie française. D'après le Conseil, les arrangements administratifs se définissent comme « des accords de portée limitée ou de nature technique, rendus nécessaires par la mise en œuvre d'autres accords internationaux » (considérant n° 13).*

La participation de la collectivité de Saint-Martin à la politique étrangère de la France

Ainsi, la loi organique du 21 février 2007 accorde, en premier lieu, des **fonctions consultatives** aux institutions de la collectivité en prévoyant :

- la consultation du conseil territorial sur les projets de loi autorisant la ratification ou l’approbation des engagements internationaux de la France qui interviennent dans les domaines de compétence de la collectivité ;
- l’avis du conseil territorial sur les traités ou accords, préalablement à leur ratification ou à leur approbation, qui ne sont pas au nombre de ceux mentionnés au premier alinéa de l’article 53 de la Constitution et qui interviennent dans les domaines de compétence de la collectivité ⁽¹⁾.

En deuxième lieu, la loi organique confère à la collectivité **un pouvoir de proposition** en ce qui concerne la conclusion d’engagements internationaux concernant :

- la coopération régionale entre la France, les États d’Amérique et de la Caraïbe ;
- des accords avec des organismes régionaux des Caraïbes, y compris des organismes régionaux dépendant des institutions spécialisées des Nations unies ⁽²⁾ ;
- l’adhésion de la France à ces organismes ⁽³⁾.

En dernier lieu, sous réserve du respect des engagements de la France et, le cas échéant, avec l’autorisation des autorités de la République, la collectivité peut jouer **un rôle dans l’exercice de compétences de politique étrangère** par le biais de :

- la conclusion de conventions ayant pour objet des actions de coopération ou d’aide au développement, avec des autorités locales étrangères ⁽⁴⁾ ;
- la négociation et la signature de conventions de coopération décentralisée, avec des collectivités territoriales françaises ou étrangères, dans le domaine de ses compétences ⁽⁵⁾ ;
- la négociation d’arrangements administratifs avec les administrations de tout État ou territoire d’Amérique ou de la Caraïbe, en vue de favoriser le développement économique, social et culturel de Saint-Martin ⁽⁶⁾ ;
- la participation aux organismes régionaux des Caraïbes, y compris des organismes régionaux dépendant des institutions spécialisées des Nations unies, en qualité de membre associé ⁽⁷⁾ ;
- l’adhésion à un organisme public de droit étranger ou la participation au capital d’une personne morale de droit étranger, dans le domaine de ses compétences et dans le cadre de la coopération décentralisée ⁽⁸⁾ ;

(1) 3° et 4° de l’article L.O. 6313-3 du CGCT.

(2) Article L.O. 6351-14 du CGCT.

(3) Article L.O. 6351-17 du CGCT.

(4) Article L.O. 6351-16 du CGCT.

(5) Article L.O. 6352-18 du CGCT.

(6) Article L.O. 6352-19 du CGCT. *L’article prévoit l’information des autorités de la République compétentes en matière de politique étrangère et la possibilité pour elles de demander à être représentées à la négociation. De surcroît, elles peuvent s’opposer à la négociation d’un arrangement administratif, dans un délai d’un mois à compter de la notification de l’habilitation donnée par le conseil territorial à son président pour ce faire.*

(7) Article L.O. 6351-17 du CGCT.

(8) Article L.O. 6352-18 du CGCT.

– la représentation, à leur demande, des autorités de la République dans les organismes régionaux de la zone des Caraïbes, y compris des organismes régionaux dépendant des institutions spécialisées des Nations unies ⁽¹⁾ ;

– l’association ou la participation du président du conseil territorial, au sein de la délégation française aux négociations d’accords, relevant des compétences de l’État, avec un ou plusieurs États ou territoires situés dans la zone de la Caraïbe ou avec des organismes régionaux de cette zone géographique, y compris des organismes régionaux dépendant des institutions spécialisées des Nations unies ⁽²⁾.

C’est la raison pour laquelle vos rapporteurs suggèrent la **création d’un organisme de gestion intégrée qui pourrait offrir le cadre d’un exercice conjoint des compétences de la collectivité de Saint-Martin et du pays de Sint-Maarten, en y incluant la France et les Pays-Bas, dans leurs domaines de compétences.**

Dénommé « *Congrès de Saint-Martin* » (ou « *United Congress French and Dutch Saint-Martin* »), cet organisme se présenterait comme une autorité dotée de ressources, assurant un certain nombre de missions ainsi que la mise en œuvre de politiques publiques ou de projets, pour le compte et sous la responsabilité des deux collectivités et des deux États.

Pour la constitution de cette autorité, les États pourraient, par exemple, s’inspirer des différents groupements qui, dans le droit de l’Union européenne ou dans le cadre du Conseil de l’Europe, ont pour finalité d’organiser la coopération transfrontalière entre les collectivités territoriales de plusieurs États.

(1) 1^{er} alinéa de l’article L.O. 6352-15 du CGCT.

(2) Deuxième alinéa de l’article L.O. 6352-15 du CGCT.

Les outils de la coopération transfrontalière à la disposition des collectivités territoriales

En dehors des accords de coopération décentralisée, les collectivités territoriales peuvent choisir de créer des structures spécifiques, suivant l'objet et les participants de la coopération :

– **le groupement européen de coopération** : créé par une loi du 16 avril 2008, ce dispositif permet l'adhésion des collectivités territoriales à un organisme public de droit étranger ; peuvent y adhérer ou participer au moins une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités territoriales d'un État membre de l'Union européenne ou d'un État membre du Conseil de l'Europe (**article L. 1115-4 du CGCT**).

– **le « district européen »** (article L. 1115-4-1 du CGCT) : groupement local de coopération transfrontalière, il a pour objet d'exercer les missions qui présentent un intérêt pour chacune des personnes publiques participantes et de créer et gérer des services publics et leurs équipements afférents, sous le régime du syndicat mixte ouvert.

– **le groupement de coopération territoriale de droit français** (article L. 1115-4-2 du CGCT) : il se différencie du district européen notamment en ce qu'il permet une coopération transnationale et interrégionale – et non plus uniquement transfrontalière : il associe non seulement les collectivités territoriales, mais également « *les États membres de l'Union européenne ou les États frontaliers membres du Conseil de l'Europe* ».

Par ailleurs, des dispositions spécifiques à l'outre-mer permettent de recourir à des **sociétés d'économie mixte** ou à des **sociétés d'économie mixte locales pour l'exploitation d'un service public ou la réalisation d'un équipement d'intérêt commun** concernant la mise en œuvre des actions engagées dans le cadre des compétences dévolues en matière de coopération régionale (article L.O. 6351-18 pour Saint-Martin).

La présidence du Congrès serait exercée à tour de rôle, pendant une année, par les autorités exécutives de Saint-Martin et de Sint-Maarten. Il comporterait un organe délibérant, rassemblant selon des modalités restant à définir, les élus des deux collectivités. Ainsi que l'a relevé Mme Maryem Van den Heuvel, directrice Amériques du ministère des Affaires étrangères néerlandais ⁽¹⁾, il serait très utile d'assurer la régularité des contacts et un dialogue qui doit exister non seulement entre les autorités exécutives mais également avec les élus représentant les populations. Les représentants des États français et néerlandais siègeraient dans ses organes directeurs.

Aux yeux de vos rapporteurs, la mise en place d'une autorité de gestion intégrée n'exonère pas chacune des parties prenantes de leurs responsabilités propres et, notamment, de la nécessité pour elle de respecter les principes et les procédures nationales qui régissent leur organisation et leur action.

En revanche, ce dispositif peut présenter l'avantage d'accélérer les délais dans la mise en œuvre des projets et des politiques communes.

(1) *Entretien des rapporteurs avec Mme Maryem Van den Heuvel, directrice Amériques du ministère des Affaires étrangères néerlandais, organisé dans le cadre du déplacement effectué par la mission d'information à La Haye, le 16 juin 2014.*

D'une part, en associant tous les acteurs, cette nouvelle instance permettrait de surmonter les freins que constitue une répartition des compétences entre les États et les collectivités qui est parfois difficile à saisir. De fait, cette incertitude sur les personnes autorisées à s'asseoir autour de la table représente une source de perplexité, ainsi que le donnent à penser les échanges de vos rapporteurs avec les autorités de Sint-Maarten⁽¹⁾. Dans cette optique, le Congrès de Saint-Martin doit garantir, par son organisation, que les échanges et négociations se déroulent entre des interlocuteurs identifiés comme détenteurs d'un véritable mandat pour agir.

D'autre part, confier à une instance intégrée le soin de conduire les projets définis par Sint-Maarten et Saint-Martin pourrait conduire chacun des acteurs à mieux formaliser ses positions de manière préalable. Enfin, le mécanisme de la délégation peut accélérer les délais de réalisation de projet en assurant une certaine célérité dans le processus décisionnel.

Proposition n° 32 : Mettre en place une autorité de gestion intégrée dénommée « Congrès de Saint-Martin » (ou « *United Congress French and Dutch Saint-Martin* ») qui pourrait offrir le cadre d'un exercice conjoint des compétences de la collectivité de Saint-Martin et du pays de Sint-Maarten dans un certain nombre de domaines utiles à leur coopération.

Le Traité de Concordia, en 1648, a fixé un cadre qui fut longtemps un modèle de coexistence pacifique. Aujourd'hui, il n'est plus adapté aux réalités administratives, économiques, sociales et financières du XXI^e siècle dans un monde globalisé. Sa survie n'est possible qu'à la condition d'une véritable coopération entre les deux parties de l'île, qui ne saurait se réduire à des déclarations d'intentions non suivies d'effets. L'absence de cette politique commune se traduit très concrètement par un appauvrissement important de la partie française, une proportion prépondérante des crédits publics français étant détournée au bénéfice de la partie hollandaise.

Une telle situation ne saurait se poursuivre plus longtemps. C'est pourquoi vos rapporteurs souhaitent que, dans un délai d'un an, le partenariat de co-développement entre Saint-Martin et Sint-Maarten, décrit dans le présent rapport, soit élaboré et voté par les assemblées locales et nationales des deux pays. À défaut, vos rapporteurs se prononcent pour que la France dénonce le Traité de Concordia si manifestement contraire, aujourd'hui, à ses intérêts et à ceux de sa population, saint-martinoise et métropolitaine.

(1) Rencontre avec M. Dennis Richardson, ministère de la Justice, Deputy minister, dans le cadre du déplacement effectué par la mission d'information à Saint-Martin, 15 mai 2014.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa séance du mercredi 16 juillet 2014, la Commission examine le rapport de la mission d'information sur la collectivité d'outre-mer de Saint-Martin (MM. René Dosière et Daniel Gibbes, rapporteurs).

M. le président Jean-Jacques Urvoas. Mes chers collègues, aujourd'hui, notre réunion est d'abord consacrée à la présentation du rapport de la mission d'information sur la collectivité d'outre-mer de Saint-Martin, dont MM. René Dosière et Daniel Gibbes sont les rapporteurs. Pour ma part, j'ai eu l'occasion de découvrir cette collectivité au cours d'un déplacement effectué voici quelque temps. Je suis donc heureux de prendre connaissance des conclusions des rapporteurs, après la multitude d'auditions auxquelles nos collègues ont procédé tant à Paris qu'à Saint-Martin. La complexité des enjeux que nous avons découverts sur place montre combien était justifiée la demande du groupe UMP de créer cette mission d'information. Avant de leur céder la parole, je tiens donc à féliciter par anticipation les deux rapporteurs pour leur travail.

M. Daniel Gibbes, rapporteur. Je souhaite saisir l'occasion qui m'est donnée pour indiquer qu'il s'agit de ma première mission d'information. À ce titre, je tiens à remercier mon groupe mais aussi le président de la Commission – que j'ai un peu harcelé mais la question était importante à mes yeux et je pense qu'il fallait la porter à la connaissance de nos collègues ici présents. Je remercie également mon collègue René Dosière, qui connaît bien les questions relatives à l'outre-mer. Malgré nos sensibilités politiques différentes, nous avons rédigé ce rapport à l'unisson. C'est bien la preuve que dans certaines circonstances, nous savons faire la part des choses et nous placer au-dessus de ces différences.

Il y a un peu plus de sept ans, le Parlement adoptait une vaste réforme du cadre institutionnel et statutaire de l'outre-mer. Parmi les différentes dispositions de la loi organique du 21 février 2007 figurait l'attribution du statut de collectivité d'outre-mer régie par l'article 74 de la Constitution à Saint-Martin et Saint-Barthélemy, alors qu'elles étaient auparavant – comme vous le savez – des communes rattachées au département de Guadeloupe.

Les populations de Saint-Martin et Saint-Barthélemy s'étaient prononcées dès décembre 2003 en faveur d'une telle évolution.

La création d'une mission d'information sur la collectivité de Saint-Martin, qui résulte d'une proposition du groupe UMP, ne traduit cependant pas seulement la volonté d'évaluer le cadre statutaire mais aussi celle de prendre en compte les difficultés auxquelles la collectivité est confrontée. Il était également nécessaire d'examiner ses relations avec Sint-Maarten, la partie néerlandaise de l'île – puisque celle-ci est divisée en deux – ainsi que d'évaluer l'impact de son statut de région ultrapériphérique au sein de l'Union européenne.

C'est dans cette perspective d'ensemble que se sont inscrits les travaux de la mission d'information créée le 15 janvier dernier, composée de deux rapporteurs, mon collègue René Dosièrè et moi-même.

Nous avons procédé à l'audition d'une vingtaine de personnes à Paris et avons effectué un déplacement à Saint-Martin – en votre compagnie, Monsieur le président – qui nous a permis d'entendre l'ensemble des acteurs institutionnels, ainsi que les représentants socio-économiques et les responsables des collectivités et entités voisines (Sint-Maarten, Anguilla et Saint-Barthélemy). Nous nous sommes également rendus à La Haye pour aborder avec les autorités néerlandaises la question des relations avec Sint-Maarten.

Il ressort de nos travaux que le cadre institutionnel et statutaire de Saint-Martin est dans l'ensemble satisfaisant. Il assure en effet le bon fonctionnement des institutions. La collectivité dispose de compétences étendues puisqu'elle s'est substituée à la commune, au département et à la région et peut fixer elle-même les règles dans certains domaines, tels que la fiscalité, le tourisme, la circulation routière, l'urbanisme et l'énergie.

En revanche, nous avons pu constater que la mise en œuvre de ses compétences se heurtait à différentes difficultés.

En effet, la marge d'action de la collectivité en matière de politiques publiques se trouve très limitée en raison d'un déficit budgétaire structurel.

Cette situation s'explique par plusieurs facteurs :

- la perte de différentes recettes à la suite du changement statutaire : il s'agit de l'octroi de mer et des avances mensuelles sur le produit voté des impositions locales ;

- une évolution exponentielle des dépenses liées au revenu de solidarité active (RSA), qui atteignent actuellement 16 millions d'euros par an ;

- des recettes fiscales insuffisantes, en raison de la suppression de certains impôts ou de la réduction de leurs taux depuis que la collectivité dispose de la compétence fiscale mais aussi des difficultés des opérations d'assiette, de recouvrement et de contrôle qui relèvent toujours de l'État.

Les difficultés financières de Saint-Martin ont conduit à la signature en décembre 2012 d'un protocole d'accompagnement financier entre l'État et la collectivité, prévoyant un prêt de l'Agence française de développement (AFD) de 25 millions d'euros et une avance remboursable de l'État de 18 millions d'euros. La situation reste cependant préoccupante : il nous a été indiqué que le déficit de trésorerie de la collectivité s'élevait, au mois de février dernier, à 35 millions d'euros.

Ces différents constats nous ont amenés à écarter l'hypothèse d'une révision du statut – hormis quelques ajustements visant à renforcer la cohérence de

la gouvernance – car celui-ci n'est pas en cause : il s'agit plutôt de créer un cadre propice à l'affirmation d'une stratégie permettant à Saint-Martin de rattraper son retard de développement. Dans cette perspective, nous avons identifié trois axes.

Premier axe : assurer un exercice plus efficace des compétences de la collectivité avec l'appui de l'État

Dans le rapport, nous formulons différentes propositions afin que l'État comme la collectivité assument pleinement leurs responsabilités.

S'agissant de l'État, nous proposons notamment de procéder à un « toilettage » des textes en vigueur à Saint-Martin afin de garantir l'applicabilité des normes, la sécurité juridique des procédures et la précision des compétences transférées à la collectivité ; il conviendrait également de renforcer les effectifs de la Préfecture déléguée – on aurait pu aller un peu plus loin et demander un préfet de plein exercice.

Il nous paraît également essentiel d'améliorer la collaboration entre l'État et la collectivité dans le domaine fiscal, afin de résoudre les difficultés des opérations d'assiette, de recouvrement et de contrôle.

Nous proposons aussi différentes mesures pour développer l'attractivité de la fonction publique et la formation des agents de la collectivité.

Compte tenu de la situation préoccupante de Saint-Martin dans ce domaine, il convient de renforcer la politique de lutte contre la délinquance, notamment par l'augmentation des crédits de la politique de prévention et des moyens de la justice.

Enfin, sous réserve de la décision attendue du Tribunal administratif de Paris, saisi par la collectivité, nous sommes favorables à un réexamen de l'évaluation et de la compensation des charges transférées à la collectivité, cette évaluation ayant conduit à la fixation en 2011 d'une dotation globale de compensation négative, de l'ordre de 600 000 euros, qui pèse sur le budget de la collectivité.

S'agissant maintenant de la collectivité, nous recommandons l'établissement d'une véritable stratégie de développement, s'appuyant notamment sur une évolution de la gouvernance en matière d'action économique (par la création d'une agence de développement), sur une évaluation systématique de l'impact des mesures fiscales et sur une meilleure utilisation des possibilités d'adaptation des normes.

Le deuxième axe, c'est bâtir un véritable partenariat de co-développement avec Sint-Maarten.

La coexistence avec Sint-Maarten ne va pas sans difficultés, du fait des différences de normes, de monnaie, de système de protection sociale ou encore de statut européen entre deux territoires très interdépendants – notamment parce

qu'en pratique aucune frontière matérialisée ne les sépare. De ce point de vue, nous étions et nous sommes l'Europe avant l'Europe !

Certes, il existe une coopération entre les deux parties de l'île, qui trouve notamment sa traduction dans des accords entre la France et les Pays-Bas, mais celle-ci rencontre des obstacles, comme en témoignent les délais nécessaires à la ratification de certains de ces accords – en matière de coopération policière par exemple – ou le manque d'effectivité d'accords déjà ratifiés – par exemple, en matière douanière.

La mission propose donc différentes initiatives visant à relancer cette coopération, en particulier la mise en œuvre d'un échange d'informations pour lutter contre les fraudes relatives à la perception du RSA par des résidents de Saint-Martin employés à Sint-Maarten.

Au plan institutionnel, nous recommandons la création d'un « Congrès de Saint-Martin » – que j'appellerai également « *United Congress French and Dutch Saint-Martin* » parce que nous sommes une île sur laquelle l'anglais est parlé de chaque côté, cette institution devant réunir les représentants des deux collectivités pour exercer conjointement certaines compétences dans des domaines utiles à la coopération.

Troisième et dernier axe : nouer avec l'Union européenne des relations compatibles avec l'exigence d'une meilleure insertion régionale.

Actuellement, le statut européen de Saint-Martin est celui d'une région ultrapériphérique (ou RUP), intégrée à l'Union européenne. À ce titre, Saint-Martin bénéficie de crédits des fonds structurels européens (près de 70 millions d'euros, tous fonds confondus, sont prévus pour la programmation 2014-2020). Elle doit par ailleurs appliquer l'ensemble des normes européennes, ce qui peut se révéler problématique par rapport à Sint-Maarten, qui a un statut de pays et territoire d'outre-mer (plus communément appelé PTOM), associé à l'Union européenne sans y être intégré.

Nous estimons que l'exploitation des possibilités de dérogations aux normes européennes existant en faveur des RUP permettrait d'ores et déjà une meilleure prise en compte des spécificités de Saint-Martin.

Au-delà, nous pensons qu'une réflexion devrait être menée sur les avantages et les inconvénients d'un passage au statut de PTOM afin que la collectivité puisse arrêter un choix en 2018, compte tenu de l'ouverture d'une nouvelle période de programmation des fonds européens en 2021.

L'avenir de Saint-Martin est ouvert, et nous souhaitons que cet avenir lui permette d'affirmer pleinement sa singularité.

M. René Dosière, rapporteur. Je tiens tout d'abord à saluer l'important travail accompli par M. Daniel Gibbes sur le territoire dont il est l'élu et qui constitue une collectivité française présentant plusieurs singularités.

En premier lieu, l'île de Saint-Martin se présente comme un territoire unique, avec une langue unique, l'anglais. Ce territoire se caractérise par la libre circulation des personnes et des biens et par une faible fiscalité, dans une zone où les mouvements migratoires sont intenses et où existent d'importants trafics de drogue. Sur ce territoire unique s'appliquent deux législations différentes, française d'un côté, néerlandaise de l'autre avec des particularités tenant à la très large autonomie de Sint-Maarten. Les immigrés arrivent principalement par la partie néerlandaise, dans laquelle les contrôles sont souples. Ils gagnent ensuite la partie française, où les prestations sociales et le système de santé sont plus attractifs ; à titre d'exemple, l'hôpital de Saint-Martin accorde, conformément à la pratique médicale française, la priorité aux soins avant de demander au malade le paiement de ces soins, alors que l'hôpital néerlandais vérifie d'abord la solvabilité des personnes.

Au plan économique, il existe de nombreuses distorsions de concurrence entre les deux parties de l'île, en raison des différences de normes applicables, qu'il s'agisse du droit interne – les niveaux de salaire minimum par exemple – ou du droit européen. Ces normes étant peu contraignantes du côté néerlandais, les prix et les services y sont beaucoup plus attractifs. Les deux parties de l'île se situent également dans des zones monétaires différentes : la zone euro pour Saint-Martin et la zone dollar pour Sint-Maarten. La quasi-totalité des sommes versées en euros côté français – salaires, prestations sociales – sont immédiatement converties en dollars et dépensées à Sint-Maarten ce qui, du fait du taux de change, permet de bénéficier de 30 % de pouvoir d'achat supplémentaires.

Par ailleurs, le développement de la délinquance du côté français est préoccupant. En raison de la faiblesse de la coopération avec la partie néerlandaise, il n'y a pas de droit de suite effectif.

On assiste à un appauvrissement réel et régulier de Saint-Martin, parallèlement à l'enrichissement de Sint-Maarten, dont les autorités ne semblent pas en outre très vigilantes à l'égard de l'origine de l'argent – 13 casinos y sont implantés. Tous les transferts en provenance de métropole – traitements ou prestations – financent de fait la partie hollandaise. Il n'existe pas de coopération au-delà des déclarations d'intention, la partie hollandaise n'ayant aucun intérêt à voir évoluer cette situation. Il est particulièrement regrettable que les financements de la partie française ne puissent pas être utilisés pour son développement économique. Cette situation n'est pas tenable et se situe à l'opposé du modèle européen qu'il faudrait construire.

La seule issue est celle d'une véritable coopération franco-néerlandaise. Il est cependant très probable qu'une telle coopération n'aboutisse pas, en l'absence d'une volonté politique de la France et des Pays-Bas et d'un intérêt de Sint-Maarten à coopérer. C'est pourquoi nous sommes favorables, si les mesures concrètes de coopération que nous proposons ne sont pas mises en œuvre dans un délai d'un an, à une dénonciation par la France du traité de Concordia signé par les deux pays en 1648 car aucune autre solution ne serait alors possible.

M. le président Jean-Jacques Urvoas. J'ai eu la chance d'accompagner les deux rapporteurs à Saint-Martin, qui se trouve dans une situation tout à fait particulière en tant que collectivité d'outre-mer – puisqu'elle est à la fois commune, département et région. Nous sommes en train d'examiner le projet de loi sur la réforme territoriale. Je ne dis pas que j'y ai trouvé une source d'inspiration mais il y a là des éléments tout à fait singuliers, notamment sur le plan social, qui m'ont assez inquiété et sur lequel je souhaiterais interroger les rapporteurs.

Vous le montrez dans le rapport : il y a un nombre considérable d'allocataires et de bénéficiaires de prestations sociales sur l'île, en comparaison de ce que l'on peut observer dans les collectivités voisines – je pense notamment à la Guadeloupe. Si l'on reprend les chiffres, en 2013, le nombre d'allocataires du RSA s'élevait à 3 325. Cela signifie qu'en deux ans, on a enregistré une augmentation de 33,95 %. C'est une hausse relativement spectaculaire que l'on ne trouve pas dans les départements voisins. Il faut mettre ces chiffres en rapport avec les déclarations des foyers fiscaux. Si l'on reprend les données communiquées par la direction régionale des finances publiques de la Guadeloupe, 66 % des foyers fiscaux déclarent percevoir des revenus annuels inférieurs à 9 400 euros. Dans le département voisin de la Guadeloupe, ce taux est nettement plus faible. Aussi se pose une question que René Dosière évoquait : dès lors qu'il y a deux États et que nous ne disposons pas des moyens légaux de rapprocher les informations, est-il absurde d'imaginer qu'une partie de la population travaille dans la partie néerlandaise et perçoit le RSA côté français, sans doute dans l'ignorance de la législation ? Compte tenu de la parité évoquée entre le dollar et l'euro, il est de plus probable que les salaires et les allocations, versées en euros en France, sont immédiatement convertis en dollars pour être dépensés à Sint-Maarten. Si je voulais me montrer extrêmement provocateur – mais chacun aura remarqué le caractère manichéen de ma question – est-ce que la France finance le développement économique de Sint-Maarten ?

M. René Dosière, rapporteur. Effectivement mon exposé, Monsieur le Président, montre bien que c'est la France qui finance en partie le développement de Sint-Maarten. Vous avez pris l'exemple des allocataires du RSA. Il n'existe pas en effet de concordance entre le fichier des allocataires côté français et le fichier des salariés côté néerlandais. Il semblerait que la comparaison des deux fichiers soulève des problèmes qui relèvent des ministères des Affaires étrangères puisque cela concerne deux États différents. Il n'y a pas de volonté de coopération sur ce point. Mais au-delà des seules prestations sociales, les rémunérations même des fonctionnaires – certains d'entre eux sont bien payés puisqu'ils bénéficient d'une surrémunération dans la plupart des collectivités d'outre-mer – sont converties en dollars et ce, peut-être à l'exception de quelques hauts fonctionnaires qui ne peuvent se permettre cette conversion. On se trouve vraiment dans une situation où on accumule les contradictions.

Pourquoi une telle augmentation du nombre de bénéficiaires du RSA ? Il faut d'abord souligner que les statistiques sont très aléatoires et que l'on ne peut

pas préjuger de leur validité. Saint-Martin était une commune ; on n'établissait pas de statistiques pour la commune mais pour la Guadeloupe. Pour autant, ce n'est pas parce que la commune est devenue collectivité que l'on va créer un institut régional de la statistique. La collectivité a cependant quelques difficultés à disposer de ces données, notamment en ce qui concerne l'assiette fiscale – ou l'adresse des gens puisqu'il n'y a pratiquement pas de cadastre.

Il semblerait qu'un certain nombre d'immigrés, qui arrivent dans la partie néerlandaise en situation irrégulière du point de vue français, parviendraient à obtenir un titre de séjour et donc la possibilité de bénéficier du RSA et continueraient à travailler dans la partie néerlandaise. Côté français, malgré les enquêtes que l'on mène, il est impossible de savoir si les gens ont un travail côté néerlandais – la législation y étant très souple, on peut commencer à y travailler puis s'arrêter de manière très simple. Nous sommes – je l'ai dit – dans une situation intenable pour les finances publiques françaises, à commencer par celles de la collectivité.

M. Daniel Gibbes, rapporteur. C'est pour toutes ces raisons qu'il serait opportun de faire de Saint-Martin un laboratoire, à titre expérimental. Nous l'avons dit, c'est un petit territoire – 90 kilomètres carrés si l'on ajoute les petites dépendances. Nous pourrions y expérimenter certaines solutions afin d'éviter ce que j'appelle « l'évasion sociale », qui est un véritable problème sur notre territoire, avec une libre circulation des biens, des personnes et des marchandises. On arrive d'un côté de l'île comme de l'autre sans qu'il y ait de barrière ou de frontières et il est difficile de réguler tous ces flux. Il existe des solutions – certaines d'entre elles pouvant être plus ou moins constitutionnelles. En tous cas, il faut se pencher sur cette problématique.

M. Bernard Lesterlin. Je m'interroge sur la situation de l'emploi à Saint-Martin : comment les acteurs économiques de la partie française font-ils pour recruter des salariés ?

M. René Dosièrè, rapporteur. Les responsables économiques que nous avons rencontrés nous ont fait part de leurs préoccupations devant l'appauvrissement du secteur des services. Alors que l'économie de l'île repose essentiellement sur le tourisme, la plupart des dépenses touristiques se font dans la partie hollandaise, ce qui incite ces responsables à y créer une annexe de leur activité qui, avec le temps, prospère et pousse à la fermeture du lieu initial de l'activité au profit du territoire hollandais. Ce problème est d'autant plus important que, face à la densification croissante de l'espace dans la partie hollandaise, sous l'effet notamment de l'implantation de casinos et de lieux de loisirs pour les touristes nord-américains – 1,5 million de croisiéristes débarqueraient côté hollandais – la partie française dispose encore de zones à exploiter mais il manque des ressources pour le faire, la construction par quelques-uns de villas ne pouvant suffire à elle seule à son développement. Nous avons là un vrai problème.

M. Bernard Lesterlin. Qu'en est-il de l'hôtellerie ?

M. René Dosière, rapporteur. L'hôtellerie française éprouve beaucoup de difficultés. Elle en a connu il y a quelques années parce qu'elle avait été dopée par la défiscalisation de la loi dite « Pons » dont la suppression a conduit à une chute progressive de son activité. Si elle a depuis légèrement redémarré, son développement est encore fragile. Au demeurant, tous les chiffres sur le développement économique de Saint-Martin – nombre d'entreprises, nombre de chambres d'hôtels – sont sujets à question. Ce qui explique d'ailleurs que l'assiette fiscale et la taxe de séjour ont un produit sans rapport avec le nombre d'hôtels ou, pour le dire autrement, que le nombre d'hôtels est sans commune mesure avec le montant de la taxe de séjour. Hormis ceux qui restent quelques jours dans la partie française, la plupart des croisiéristes restent une journée à Saint-Martin et ne passent que deux heures côté français, éventuellement pour bénéficier de la restauration.

M. Daniel Gibbes, rapporteur. Saint-Martin vit essentiellement du tourisme, qui représente 90 % de son économie, mais l'île a connu un cycle. Une première vague a conduit au développement de Sint-Maarten, où se trouvaient le port et l'aéroport, suivie d'une deuxième qui a permis au côté français de prendre le dessus, grâce aux années de la défiscalisation – notamment avec la loi dite « Pons » – propice au développement des infrastructures hôtelières. Après la suppression de la défiscalisation, le parc hôtelier est passé de 4 500 chambres à moins de 1 200 aujourd'hui. Depuis, un rattrapage est en cours mais des efforts restent à faire du côté français afin de développer l'infrastructure touristique.

M. le président Jean-Jacques Urvoas. J'en viens à la question de la sécurité sur l'île confrontée à la juxtaposition de deux législations sur le même territoire. Des négociations entre les deux pays sur un traité de coopération policière ont été engagées depuis longtemps mais sa ratification a pris du retard en raison notamment – suivant ceux que nous avons rencontrés – du démantèlement des Antilles néerlandaises et de la nécessité d'intégrer Sint-Maarten au statut de pays autonome, ce qui fut fait en 2010. Depuis cette date, un texte a été adopté en Conseil des ministres et le Gouvernement devrait prochainement l'inscrire à l'ordre du jour de l'Assemblée. En sait-on plus sur les intentions du Gouvernement néerlandais ?

M. René Dosière, rapporteur. Lorsqu'on interroge aussi bien les autorités de Sint-Maarten que celles de La Haye sur ce sujet, nous obtenons des réponses toujours apaisantes et gentilles mais jamais concrètes. Et lorsque des textes sont signés, ils ne sont pas réellement mis en œuvre. Ce rapport, souhaité par Daniel Gibbes, fait apparaître que l'île, qui compte il est vrai peu d'habitants, environ 40 000 à Saint-Martin et autant à Sint-Maarten, est un territoire dont la situation, au sein de notre République, est particulièrement délicate et difficile à gérer en raison de la coexistence de deux législations de pays différents, européens de surcroît. Il est pour le moins curieux qu'aucune solution européenne ne soit trouvée, dans le sens d'une Europe à construire et non d'une Europe des législations différentes et de la concurrence dévoyée.

M. Bernard Lesterlin. Vous voulez peut-être parler d'un *condominium*, nous avons déjà connu ça !

M. René Dosière, rapporteur. L'utilité de notre rapport sera d'alerter nos collègues et les autorités françaises sur cette singularité : plus on donnera d'argent à Saint-Martin, plus on favorisera le développement de la partie hollandaise.

M. le président Jean-Jacques Urvoas. Il faut souligner, à l'attention de ceux qui regarderont notre réunion à Saint-Martin, que la partie française a pris toute sa part dans la négociation du traité de coopération policière. Sur l'insistance de Daniel Gibbes, nous avons veillé à ce que le calendrier de sa ratification soit accéléré. Le Gouvernement a inscrit ce texte au Conseil des ministres. À ma connaissance et contrairement au sentiment que l'on peut avoir sur place, l'immobilisme de la partie hollandaise vient plutôt de la mauvaise volonté mise par le Gouvernement local de Sint-Maarten à transmettre certains éléments au Conseil d'État des Pays-Bas qui l'a interrogé avant que le Parlement néerlandais ne se prononce pas. Il faut dire clairement que s'il n'y a pas de ratification du traité aujourd'hui, c'est parce que le Gouvernement de Sint-Maarten ne fournit pas les éléments qui lui sont réclamés par les autorités centrales des Pays-Bas.

S'il n'y a pas d'autres interventions, je veux, pour conclure, remercier ceux qui nous ont accueillis là-bas : d'abord le préfet délégué auprès du représentant de l'État dans les collectivités de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin, Philippe Chopin, qui a fait en sorte que la mission puisse interroger tous les interlocuteurs qu'elle souhaitait ; et puis l'ensemble des fonctionnaires de l'État, tous services confondus, pour leur disponibilité. Vous savez enfin, Daniel Gibbes, tout le bien que nous avons pensé de la qualité de l'accueil dont vous avez fait preuve à notre égard, vous et vos collaborateurs.

Il s'agit pour la Commission d'une première pierre. Nous pourrons exercer un droit de suite, éventuellement quand le texte autorisant la ratification de l'accord sur la coopération policière sera examiné. Il serait peut-être intéressant que vous en soyez le rapporteur, Monsieur le député. Je l'évoquerai avec Mme Elisabeth Guigou, présidente de la commission des Affaires étrangères.

La Commission, à l'unanimité, autorise le dépôt du rapport de la mission d'information sur la collectivité d'outre-mer de Saint-Martin, en vue de sa publication.

LISTE DES PROPOSITIONS

PRENDRE LA MESURE DES DÉFIS ÉCONOMIQUES ET SOCIAUX DE SAINT-MARTIN

Proposition n°1 : Organiser la collecte, le traitement différencié et la publication de l'ensemble des données statistiques relatives au territoire de Saint-Martin.

RENFORCER LA COHÉRENCE DE LA GOUVERNANCE ET LA PARTICIPATION DE LA SOCIÉTÉ CIVILE

Proposition n° 2 : Confier au président du conseil territorial, président du conseil exécutif, le pouvoir de nomination des membres du conseil exécutif.

Proposition n° 3 : Créer une présidence du conseil territorial distincte de celle du conseil exécutif.

Proposition n° 4 : Reconnaître au conseil économique, social et culturel de Saint-Martin l'autonomie financière et, par conséquent, le pouvoir d'ordonner les dépenses nécessaires à son fonctionnement et à l'accomplissement de ses missions.

ACCOMPAGNER LA COLLECTIVITÉ DE SAINT-MARTIN DANS L'APPLICATION DES LOIS ET RÈGLEMENTS

Proposition n° 5 : Procéder à une révision générale des textes en vigueur à Saint-Martin afin de garantir l'applicabilité des normes, la sécurité juridique des procédures ainsi que la précision du champ des compétences transférées à la collectivité.

Proposition n° 6 : Veiller à ce que les études d'impact relatives au projet de loi énoncent très précisément les conditions de leur application et de leur adaptation aux collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution.

Proposition n° 7 : Renforcer les effectifs et les moyens de la Préfecture de Saint-Martin par le recrutement de personnels de catégorie A.

AMÉLIORER LA COLLABORATION ENTRE L'ÉTAT ET LA COLLECTIVITÉ DANS LE DOMAINE FISCAL

Proposition n° 8 : Conclure une nouvelle convention d'objectifs et de gestion dans le domaine fiscal entre l'État et la collectivité.

Proposition n° 9 : Assurer, dans les meilleurs délais, l'actualisation du cadastre, du fichier des entreprises et des particuliers, par la signature entre l'État

et la collectivité d'une convention ayant pour objet la mise à disposition de personnels spécialisés et des moyens nécessaires.

Proposition n° 10 : Assurer, dans les meilleurs délais, la mise à niveau des outils informatiques nécessaires à la gestion des opérations d'assiette, de recouvrement et de contrôle des impositions par une collaboration entre l'État et la collectivité de Saint-Martin.

Proposition n° 11 : Créer le code NATINF nécessaire au recouvrement des amendes sanctionnant l'infraction relative à la taxe sur les véhicules à moteur.

Proposition n° 12 : Renforcer les effectifs de la direction régionale des Finances publiques de la Guadeloupe en général et, en particulier, ceux alloués à l'accompagnement de la collectivité de Saint-Martin dans l'exercice de sa compétence fiscale et à la réalisation des opérations d'assiette, de recouvrement et de contrôle.

DÉVELOPPER L'ATTRACTIVITÉ DE LA FONCTION PUBLIQUE À SAINT-MARTIN ET LA FORMATION DES AGENTS DE LA COLLECTIVITÉ

Proposition n° 13 : Accentuer l'effort de formation des agents de collectivité de Saint-Martin, notamment par une généralisation des accords avec l'État permettant leur accueil dans l'ensemble des écoles de service public.

Proposition n° 14 : Consolider à Saint-Martin la mise en œuvre des dispositifs créés aux fins de promotion de la diversité dans les fonctions publiques, à l'exemple des classes préparatoires intégrées et les allocations pour la diversité. Créer un système de bourses au mérite accordées en contrepartie de l'engagement des élèves bénéficiaires à se présenter aux concours organisés pour le recrutement des agents de la collectivité.

MIEUX LUTTER CONTRE LA DÉLINQUANCE

Proposition n° 15 : Élaborer un plan de lutte contre la délinquance propre à Saint-Martin, déclinant le plan renforcé de lutte contre la violence et pour la sécurité dans les Antilles afin de tenir compte des spécificités du territoire.

Proposition n° 16 : Renforcer les moyens financiers alloués à la politique de prévention de la délinquance et à la politique de la ville.

Proposition n° 17 : Travailler au renforcement du personnel du Tribunal d'instance, à l'établissement d'un substitut du procureur ainsi qu'à la création à Saint-Martin d'une maison d'arrêt dotée d'une antenne du service pénitentiaire d'insertion et de probation (SPIP) de Guadeloupe.

ÉTABLIR DES RELATIONS FINANCIÈRES ÉQUILIBRÉES ENTRE L'ÉTAT ET LA COLLECTIVITÉ

Proposition n° 18 : Sous réserve de l'arrêt du Tribunal administratif de Paris, procéder au réexamen de l'évaluation et de la compensation des charges transférés à la collectivité de Saint-Martin.

ÉTABLIR UNE VÉRITABLE STRATÉGIE DE DÉVELOPPEMENT POUR LA COLLECTIVITÉ

Proposition n° 19 : Élaborer un document stratégique pluriannuel définissant l'ensemble des objectifs et des actions de développement de Saint-Martin.

Proposition n° 20 : Créer une agence de développement de Saint-Martin dirigée par la collectivité et associant notamment des élus professionnels.

Proposition n° 21 : Lorsque l'adoption d'une mesure fiscale est envisagée, établir préalablement une étude de son impact économique et budgétaire avec l'appui des services de l'État.

Proposition n° 22 : Mener une réflexion globale sur le système fiscal, afin de rechercher les marges de progression des recettes fiscales, s'appuyant sur des expertises de l'État.

Proposition n° 23 : Évaluer l'efficacité des dispositifs de défiscalisation, dans le cadre d'une démarche de développement de l'attractivité de Saint-Martin pour les investisseurs.

Proposition n° 24 : Développer le recours à la procédure d'habilitation de la collectivité pour adapter les dispositions législatives et réglementaires aux caractéristiques et contraintes particulières de la collectivité prévue par l'article L.O. 6351-5 du CGCT.

Proposition n° 25 : Préparer le transfert de la compétence en matière d'environnement à la collectivité d'ici sept à dix ans, notamment par l'utilisation de l'habilitation permanente de la collectivité pour prendre des mesures d'adaptation prévues par l'article L.O. 6351-5 du CGCT.

NOUER AVEC L'UNION EUROPÉENNE DES RELATIONS COMPATIBLES AVEC L'EXIGENCE D'UNE MEILLEURE INSERTION RÉGIONALE

Proposition n° 26 : Établir un programme opérationnel propre à Saint-Martin dans le cadre de la programmation de la politique de cohésion de l'Union européenne.

Proposition n° 27 : Exploiter les possibilités d'adaptation prévues par l'article 349 du TFUE, après un recensement des difficultés liées à l'application

des normes européennes.

Proposition n° 28 : Mener à bien une réflexion sur les coûts et les avantages liés au statut de PTOM de façon à ce que la collectivité arrête un choix au plus tard en 2018.

BÂTIR UN VÉRITABLE PARTENARIAT DE CODÉVELOPPEMENT AVEC SINT-MAARTEN

Proposition n° 29 : Assurer la ratification, dans les meilleurs délais, des accords de coopération entre la France et les Pays-Bas relatifs à la sécurité publique et aux affaires douanières à Saint-Martin.

Proposition n° 30 : Organiser l'examen régulier de la situation et de la coopération à Saint-Martin dans le cadre des diverses rencontres consacrées à la relation bilatérale franco-néerlandaise.

Proposition n° 31 : Exploiter pleinement les possibilités de coopération offertes par l'accord d'échange de renseignements en matière fiscale du 10 septembre 2010.

À défaut, conclure un accord de coopération et d'entraide administrative entre la France et les Pays-Bas en matière de lutte contre la fraude transnationale aux prestations et aux cotisations de sécurité sociale et le travail non-déclaré à Saint-Martin.

Proposition n° 32 : Mettre en place une autorité de gestion intégrée dénommée « Congrès de Saint-Martin » (ou « *United Congress French and Dutch Saint-Martin* ») qui pourrait offrir le cadre d'un exercice conjoint des compétences de la collectivité de Saint-Martin et du pays de Sint-Maarten dans un certain nombre de domaines utiles à leur coopération.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LA MISSION

- **Ministère des Outre-mer – Direction générale des Outre-mer**
 - M. Rodolphe Juy-Birmann, sous-directeur des Affaires juridiques et institutionnelles
 - M. Mathieu Lefebvre, adjoint au sous-directeur du service des Politiques publiques

- **Ministère de l'Économie et des finances – Direction générale des finances publiques**
 - M. Alexis Manouvrier, chef du bureau Support et maîtrise d'ouvrage des systèmes d'information de la fiscalité
 - M. Étienne Erasmus, chef du bureau Expertise juridique
 - M. Alexandre Hassanzadeh, rédacteur chargé du dossier de la collectivité d'outre-mer de Saint-Martin

- **Ministère de l'Économie et des finances – Direction générale des douanes et droits indirects**
 - M. Dariusz Kaczynski, sous-directeur des Droits indirects
 - Mme Sophie Costedoat, chef du bureau Fiscalité, Transports et Politiques fiscales communautaires

- **Ministère de l'Économie et des finances – Inspection générale des finances**
 - Mme Anne Bolliet, inspectrice des Finances

- **Ministère des Affaires étrangères**
 - M. Fred Constant, ambassadeur délégué à la coopération régionale pour la zone Antilles-Guyane

- **Secrétariat général des Affaires européennes**
 - M. Sylvain Reallon, chef du secteur Transports – Politiques régionales – Outre-mer
 - M. Stephan Obradovic, adjoint au chef du secteur Parlement

- **Cour des comptes**
 - M. Jean-Luc Uguen, conseiller maître
 - M. Bertrand Diringer, président de la Chambre territoriale des comptes de Saint-Martin

- **Parlement européen**
 - M. Patrice Tirolien, député européen, représentant la section Atlantique de la circonscription Outre-mer

- **Institut d'émission des départements d'outre-mer (IEDOM)**
 - M. Nicolas de Sèze, directeur général
 - M. Thierry Latreille, responsable de la division des Études économiques

- **Assemblée permanente des Chambres de métiers et de l'artisanat ⁽¹⁾**
 - M. François Moutot, directeur général
 - Mme Béatrice Saillard, directrice des relations institutionnelles

- **Réserve naturelle de Saint-Martin**
 - M. Nicolas Maslach, directeur
 - M. Romain Renoux, responsable du Sanctuaire Agoa

- **Personnalités qualifiées**
 - Mme Brigitte Girardin, ancienne ministre de l'Outre-mer
 - M. Dominique Lacroix, ancien Préfet délégué auprès du représentant de l'État pour les îles de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy

(1) Ces représentants d'intérêts ont procédé à leur inscription sur le registre de l'Assemblée nationale, s'engageant ainsi dans une démarche de transparence et de respect du code de conduite établi par le Bureau de l'Assemblée nationale.

DÉPLACEMENTS EFFECTUÉS PAR LA MISSION D'INFORMATION

Déplacement à Saint-Martin – 12 au 17 mai 2014

- **Lundi 12 mai 2014 – Représentant de l'État – annexe de Saint-Martin**
 - M. Philippe Chopin, Préfet délégué auprès de la représentante de l'État à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin
 - M. Afif Lazrak, secrétaire général des services de l'État
 - M. Matthieu Doligez, chef de cabinet
- **Mardi 13 mai 2014**
 - M. Gilles Leclair, préfet, chargé d'une mission d'évaluation dans le cadre du plan renforcé de lutte contre la violence la sécurité dans les Antilles

Services déconcentrés de l'État

Direction régionale des finances publiques

- M. Pascal Rothé, directeur régional
- M. Thierry Pierrot, adjoint au directeur régional

Direction régionale des douanes et des droits indirects

- M. Yann Tanguy, directeur régional des Douanes de Guadeloupe
- M. Michael Lachaux, chef d'échelon Antilles-Guyane à la direction des Opérations douanières

Antenne Affaires maritimes

- M. Patrick Lossec, responsable des Affaires maritimes

Préfecture de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin

- Mme Annick Moine-Picard, chargée de mission Europe

Services déconcentrés de l'État en charge de l'ordre

- Représentants des services de la police nationale et de la gendarmerie nationale, en présence de M. le Préfet délégué Philippe Chopin, M. le préfet Gilles Leclair et de M. Matthieu Doligez, chef de cabinet.
- M. Paul Bétail, chef d'escadron commandant la compagnie de gendarmerie départementale de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin

Services déconcentrés de la Collectivité

- M. Pascal Averno, directeur général des services
- M. Rodrigue Angély, chargé de mission Europe

- **Mercredi 14 mai 2014**
 - M. Hubert Hugues, *Chief minister* d'Anguilla, ministre principal

Élus territoriaux

- Mme Aline Hanson, présidente du Conseil territorial de la collectivité de Saint-Martin
- Membres du conseil exécutif : M. Guillaume Arnell, premier vice-président ; Mme Ramona Connor, deuxième vice-présidente ; M. Wendel Cocks, troisième vice-présidente ; Mme Rosette Gumbs-Lake, quatrième vice-présidente.
- Mme Maud Ascent-Gibbs, membre du conseil territorial

Représentants du Conseil économique, social et culturel (CESC)

- M. Georges Gumbs, président
- Membres du CESC : M. Pierre Aliotti, deuxième vice-président ; M. Julien Gums, président de la commission des affaires économiques et financières ; M. Franck Viotty, membre au titre de la représentation des organisations d'employeurs (fédération du bâtiment et des travaux publics)

Anciens présidents du conseil territorial

- M. Louis-Constant Fleming, ancien président du Conseil territorial, ancien sénateur de Saint-Martin
- M. Frantz Gumbs, ancien président du Conseil territorial
- M. Alain Richardson, ancien président du Conseil territorial

• **Jeudi 15 mai 2014**

Représentants des forces économiques et sociales

- M. Stephen Tackling, président de la Chambre consulaire interprofessionnelle de Saint-Martin (CISM)
- M. John Arnell, 3^e vice-président
- M. Michel Vogel, directeur de la Fédération interprofessionnelle de la collectivité de Saint-Martin (FIPCOM)

Organisations syndicales de salariés

- M. Laurent Bayly, représentant de la section SNES-FSU de Saint-Martin
- M. Anicet Fazer, représentant de la section CFDT au sein du Conseil économique, social et culturel (CESC) de Saint-Martin
- M. Patrice Toma, représentant de la section de l'Union des syndicats autonomes au sein du CESC de Saint-Martin

Représentants des autorités de Sint-Maarten

- M. Eugène Bernard Holiday, Gouverneur de Sint-Maarten
- M. Dennis Richardson, ministre de la Justice, porte-parole du Premier ministre

- **Vendredi 16 mai 2014**

- **Collectivité de Saint-Barthélemy**

- M. Bruno Magras, président du Conseil territorial de la collectivité de Saint-Barthélemy
- M. Michel Magras, sénateur de Saint-Barthélemy, responsable des affaires portuaires et sportives du Conseil territorial de Saint-Barthélemy

Déplacement à La Haye – 16 juin 2014

- **Ambassade de France aux Pays-Bas**

- M. Pierre Ménat, ambassadeur de France
- M. Benoît Esqué, attaché de défense
- M. David Payrard, attaché de sécurité intérieure
- Mme Pauline Olinger, service de l'attaché douanier
- M. Thibault Cornut-Gentille, premier secrétaire

- **Chambre des députés**

- M. Jeroen Recourt, député, président de la commission des affaires caribéennes

- **Ministère des affaires étrangères**

- Mme Maryem Van den Heuvel, directrice Amériques
- M. Bartjan Wegter, responsable du pôle Caraïbes

ANNEXE N°1 DISPOSITIONS RELATIVES AU STATUT DE LA COLLECTIVITÉ DE SAINT-MARTIN

Article 74 de la Constitution

modifié par la loi constitutionnelle n°2003-276 du 28 mars 2003 - art. 10

Les collectivités d'outre-mer régies par le présent article ont un statut qui tient compte des intérêts propres de chacune d'elles au sein de la République.

Ce statut est défini par une loi organique, adoptée après avis de l'assemblée délibérante, qui fixe :

- les conditions dans lesquelles les lois et règlements y sont applicables ;
- les compétences de cette collectivité ; sous réserve de celles déjà exercées par elle, le transfert de compétences de l'État ne peut porter sur les matières énumérées au quatrième alinéa de l'article 73, précisées et complétées, le cas échéant, par la loi organique ;
- les règles d'organisation et de fonctionnement des institutions de la collectivité et le régime électoral de son assemblée délibérante ;
- les conditions dans lesquelles ses institutions sont consultées sur les projets et propositions de loi et les projets d'ordonnance ou de décret comportant des dispositions particulières à la collectivité, ainsi que sur la ratification ou l'approbation d'engagements internationaux conclus dans les matières relevant de sa compétence.

La loi organique peut également déterminer, pour celles de ces collectivités qui sont dotées de l'autonomie, les conditions dans lesquelles :

- le Conseil d'État exerce un contrôle juridictionnel spécifique sur certaines catégories d'actes de l'assemblée délibérante intervenant au titre des compétences qu'elle exerce dans le domaine de la loi ;
- l'assemblée délibérante peut modifier une loi promulguée postérieurement à l'entrée en vigueur du statut de la collectivité, lorsque le Conseil constitutionnel, saisi notamment par les autorités de la collectivité, a constaté que la loi était intervenue dans le domaine de compétence de cette collectivité ;
- des mesures justifiées par les nécessités locales peuvent être prises par la collectivité en faveur de sa population, en matière d'accès à l'emploi, de droit d'établissement pour l'exercice d'une activité professionnelle ou de protection du patrimoine foncier ;
- la collectivité peut participer, sous le contrôle de l'État, à l'exercice des compétences qu'il conserve, dans le respect des garanties accordées sur l'ensemble du territoire national pour l'exercice des libertés publiques.

Les autres modalités de l'organisation particulière des collectivités relevant du présent article sont définies et modifiées par la loi après consultation de leur assemblée délibérante.

CODE GÉNÉRAL DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Article L.O. 6311-1

créé par la loi n° 2007-223 du 21 février 2007 - art. 5 JORF 22 février 2007

Il est institué une collectivité d'outre-mer qui se substitue, sur le territoire de la partie française de l'île de Saint-Martin et des îlots qui en dépendent, à la commune de Saint-Martin, au département de la Guadeloupe et à la région de la Guadeloupe.

Cette collectivité d'outre-mer, régie par l'article 74 de la Constitution, prend le nom de : " collectivité de Saint-Martin ". Elle est dotée de l'autonomie.

La collectivité de Saint-Martin s'administre librement par ses élus et par la voie du référendum local, dans les conditions prévues par le présent code.

La République garantit l'autonomie de Saint-Martin et le respect de ses intérêts propres, en tenant compte de ses spécificités géographiques, historiques et culturelles.

Article L.O. 6311-2

modifié par la loi organique n° 2010-704 du 28 juin 2010 - art. 21 (V)

Saint-Martin est représentée au Parlement et au Conseil économique, social et environnemental dans les conditions définies par les lois organiques

LES COMPÉTENCES DE LA COLLECTIVITÉ DE SAINT-MARTIN

Article L.O. 6314-1

créé par la loi n° 2007-223 du 21 février 2007 - art. 5 JORF 22 février 2007

La collectivité exerce les compétences dévolues par les lois et règlements en vigueur aux communes, ainsi que celles dévolues au département de la Guadeloupe et à la région de la Guadeloupe.

Article L.O. 6314-2

créé par la loi n°2007-223 du 21 février 2007 - art. 5 JORF 22 février 2007

Dans les conditions prévues à l'article L.O. 6351-5, la collectivité peut adapter les lois et règlements en vigueur localement.

Article LO6314-3

créé par la loi n° 2007-223 du 21 février 2007 - art. 5 JORF 22 février 2007

I.- La collectivité fixe les règles applicables dans les matières suivantes :

1° Impôts, droits et taxes dans les conditions prévues à l'article L.O. 6314-4 ; cadastre ;

2° Circulation routière et transports routiers ; desserte maritime d'intérêt territorial ; immatriculation des navires ; création, aménagement et exploitation des ports maritimes à l'exception du régime du travail ;

3° Voirie ; droit domanial et des biens de la collectivité ;

4° Accès au travail des étrangers ;

5° Tourisme ;

6° Création et organisation des services et des établissements publics de la collectivité.

Toutefois, l'État demeure compétent pour fixer, dans les matières mentionnées aux 1° à 6°, les règles relatives à la recherche, à la constatation et à la répression des infractions pénales.

II.-A compter de sa première réunion suivant son renouvellement postérieurement au 1er janvier 2012, la collectivité fixe, sous la même réserve qu'au I, les règles applicables dans les matières suivantes :

1° Urbanisme ; construction ; habitation ; logement ;

2° Énergie.

Par dérogation au 1°, les autorités de l'État délivrent, dans le cadre de la réglementation applicable à Saint-Martin et après avis du conseil exécutif, les autorisations ou actes relatifs à l'utilisation et à l'occupation du sol concernant les constructions, installations ou travaux réalisés pour le compte de l'État et de ses établissements publics

.....

Article L.O. 6314-5

créé par la loi n° 2007-223 du 21 février 2007 - art. 5 JORF 22 février 2007

Dans les conditions prévues à l'article L.O. 6351-3, la collectivité peut participer, sous le contrôle de l'État, à l'exercice des compétences qui relèvent de l'État en matière de droit pénal en vue de la répression des infractions aux règles qu'elle fixe dans les matières mentionnées au I de l'article L.O. 6314-3 et en matière de police et de sécurité maritimes.

LE FONCTIONNEMENT DES INSTITUTIONS

Article L.O. 6320-1

créé par la loi n° 2007-223 du 21 février 2007 - art. 5 JORF 22 février 2007

Les institutions de la collectivité comprennent le conseil territorial, le président du conseil territorial, le conseil exécutif et le conseil économique, social et culturel.

.....

Article L.O. 6321-1

modifié par la loi organique n° 2013-906 du 11 octobre 2013 - art. 15

Le conseil territorial est l'assemblée délibérante de la collectivité.

La composition du conseil territorial et la durée du mandat des conseillers territoriaux sont régies par le titre III du livre VI du code électoral.

Le président du conseil territorial et les conseillers territoriaux sont soumis, dans les mêmes conditions, aux obligations de déclaration applicables aux personnes mentionnées, respectivement, aux 2° et 3° du I de l'article 11 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique.

Article L.O. 6322-1

créé par la loi n° 2007-223 du 21 février 2007 - art. 5 JORF 22 février 2007

Le conseil territorial élit son président lors de la réunion de droit qui suit chaque renouvellement.

Pour cette élection, il est présidé par son doyen d'âge, le plus jeune membre faisant fonction de secrétaire.

Le conseil territorial ne peut dans ce cas délibérer que si les deux tiers de ses membres sont présents. Si cette condition n'est pas remplie, la réunion se tient de plein droit trois jours plus tard. La réunion peut alors avoir lieu sans condition de quorum.

Le président est élu à la majorité absolue des membres du conseil territorial pour la durée du mandat du conseil territorial. Si cette élection n'est pas acquise après les deux premiers tours de scrutin, il est procédé à un troisième tour de scrutin et l'élection a lieu à la majorité relative des membres du conseil territorial. En cas d'égalité des voix, l'élection est acquise au bénéfice de l'âge.

Article L.O. 6322-2

modifié par la loi organique n° 2010-92 du 25 janvier 2010 - art. 4

En cas de vacance du siège de président pour quelque cause que ce soit, les fonctions de président sont provisoirement exercées par un vice-président, dans l'ordre des nominations et, à défaut, par un conseiller territorial désigné par le conseil. Il est procédé au renouvellement du conseil exécutif, dans le délai d'un mois, selon les modalités prévues à l'article L.O. 6322-6, et sans que les dispositions de l'article L.O. 6321-22 trouvent à s'appliquer à la réunion du conseil territorial convoquée à cette fin.

Toutefois, avant ce renouvellement, il est procédé aux élections qui peuvent être nécessaires pour compléter le conseil territorial.

Si, après les élections complémentaires, de nouvelles vacances se produisent, le conseil territorial procède néanmoins à l'élection du conseil exécutif.

En cas de démission du président et de tous les vice-présidents, le conseil territorial est convoqué par le doyen d'âge, soit pour procéder à la désignation du conseiller territorial prévu au premier alinéa, soit pour procéder au renouvellement du conseil exécutif.

Article L.O. 6322-4

créé par la loi n° 2007-223 du 21 février 2007 - art. 5 JORF 22 février 2007

Le conseil territorial peut mettre en cause la responsabilité de son président par le vote d'une motion de défiance.

La motion de défiance mentionne, d'une part, les motifs pour lesquels elle est présentée et, d'autre part, le nom du candidat appelé à exercer la fonction de président du conseil territorial en cas d'adoption de la motion de défiance.

Il n'est délibéré sur cette motion que lorsqu'elle est signée par le tiers des conseillers territoriaux. Le vote ne peut avoir lieu avant l'expiration d'un délai de quarante-huit heures après le dépôt de la motion. Sont seuls recensés les votes favorables à la motion, qui n'est considérée comme adoptée que lorsqu'elle a recueilli le vote de la majorité absolue des membres composant le conseil territorial.

Lorsque la motion de défiance est adoptée, le candidat au mandat de président du conseil territorial entre immédiatement en fonction.

Il est ensuite procédé au renouvellement des autres membres du conseil exécutif.

Article L.O. 6322-5

créé par la loi n° 2007-223 du 21 février 2007 - art. 5 JORF 22 février 2007

Le conseil territorial élit les membres du conseil exécutif.

Le conseil exécutif est composé du président du conseil territorial, président, de quatre vice-présidents et de deux autres conseillers.

Article L.O. 6322-6.

créé par la loi n° 2007-223 du 21 février 2007 - art. 5 JORF 22 février 2007

Les candidatures aux différents postes du conseil exécutif sont déposées auprès du président dans l'heure qui suit l'élection du président du conseil territorial. Si, à l'expiration de ce délai, une seule candidature a été déposée pour chaque poste à pourvoir, les nominations prennent effet immédiatement et il en est donné lecture par le président.

Dans le cas contraire, les membres du conseil exécutif autres que le président sont élus au scrutin de liste, à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne, sans panachage ni vote préférentiel.

Chaque conseiller territorial ou groupe de conseillers territoriaux peut présenter une liste de candidats dans l'heure qui suit l'expiration du délai susvisé.

Les sièges sont attribués aux candidats d'après l'ordre de présentation sur chaque liste. Si plusieurs listes ont la même moyenne pour l'attribution du dernier siège, celui-ci revient à la liste qui a obtenu le plus grand nombre de suffrages. En cas d'égalité de suffrages, le siège est attribué au plus âgé des candidats susceptibles d'être proclamés élus. Si le nombre de candidats figurant sur une liste est inférieur au nombre de sièges qui lui reviennent, le ou les sièges non pourvus sont attribués à la ou aux plus fortes moyennes suivantes.

Après la répartition des sièges, le conseil territorial procède à l'affectation des élus à chacun des postes du conseil exécutif au scrutin uninominal dans les mêmes conditions que pour l'élection du président et détermine l'ordre de leur nomination.

Les membres du conseil exécutif autres que le président sont nommés pour la même durée que le président.

Article L.O. 6322-7

créé par la loi n° 2007-223 du 21 février 2007 - art. 5 JORF 22 février 2007

En cas de vacance d'un siège de membre du conseil exécutif autre que le président, le conseil territorial peut décider de compléter le conseil exécutif. La ou les vacances sont alors

pourvues selon la procédure prévue au premier alinéa de l'article L.O. 6322-6. À défaut d'accord, il est procédé au renouvellement intégral des membres du conseil exécutif autres que le président dans les conditions prévues aux deuxième à cinquième alinéas du même article.

Article L.O. 6322-8

créé par la loi n° 2007-223 du 21 février 2007 - art. 5 JORF 22 février 2007

Sur proposition du président, le conseil territorial peut décider de mettre fin aux fonctions d'un vice-président ; il élit ensuite son successeur dans les conditions prévues à l'article L.O. 6322-7.

Le conseil territorial peut, avec l'accord du groupe auquel il appartient, mettre fin aux fonctions de l'un des membres du conseil exécutif qui n'ont pas la qualité de vice-président. Ce membre est remplacé dans les conditions prévues à l'article L.O. 6322-7.

Les recours contre les délibérations adoptées en application du présent article sont portés devant le Conseil d'État statuant au contentieux.

.....

Article L.O. 6323-1

modifié par la loi organique n° 2010-92 du 25 janvier 2010 - art. 5

Le conseil territorial est assisté à titre consultatif d'un conseil économique, social et culturel composé de représentants des groupements professionnels, des syndicats, des organismes et des associations qui concourent à la vie économique, sociale ou culturelle de Saint-Martin. Le nombre de représentants de chaque catégorie d'activité correspond à son importance dans la vie économique, sociale et culturelle de Saint-Martin. Le conseil économique, social et culturel comprend en outre des représentants d'associations et fondations agissant dans le domaine de la protection de l'environnement et des personnalités qualifiées choisies en raison de leur compétence en matière d'environnement et de développement durable.

Un arrêté du ministre chargé de l'outre-mer dresse la liste des organismes et des activités de la collectivité qui sont représentés au sein du conseil économique, social et culturel. Cet arrêté fixe également le nombre et les conditions de désignation des représentants de ces organismes et activités.

Les membres du conseil économique, social et culturel sont désignés pour cinq ans. Le conseil se renouvelle intégralement.

Les conseillers territoriaux ne peuvent être membres du conseil économique, social et culturel.

Article L.O. 6323-2

créé par la loi n° 2007-223 du 21 février 2007 - art. 5 JORF 22 février 2007

Le conseil économique, social et culturel établit son règlement intérieur. Il élit en son sein, au scrutin secret, conformément aux dispositions de ce règlement, son président et les membres de son bureau.

Le conseil territorial met à la disposition du conseil économique, social et culturel les moyens nécessaires à son fonctionnement, permettant notamment d'assurer le secrétariat des séances de ce conseil.

Le conseil territorial met ses services ou une partie de ceux-ci à la disposition du conseil économique, social et culturel, à titre permanent ou temporaire, notamment pour lui permettre de réaliser des études sur les questions de sa compétence.

Les crédits nécessaires au fonctionnement du conseil économique, social et culturel et, le cas échéant, à la réalisation de ses études, font l'objet d'une inscription distincte au budget de la collectivité. Ils sont notifiés chaque année, après le vote du budget, au président de ce conseil par le président du conseil territorial.

Article L.O. 6323-3

Créé par la loi n° 2007-223 du 21 février 2007 - art. 5 JORF 22 février 2007

Le conseil économique, social et culturel est consulté par le conseil territorial sur la répartition et l'utilisation des crédits de l'État destinés à des investissements intéressant la collectivité, sur la préparation du plan d'aménagement et de développement durable de Saint-Martin, ainsi que sur les orientations générales du projet de budget de la collectivité.

Le conseil économique, social et culturel donne son avis sur les résultats de leur mise en œuvre.

Il peut également à son initiative donner son avis sur tout projet ou proposition de délibération en matière économique, sociale ou culturelle.

Il peut également être saisi pour avis par le représentant de l'Etat en matière économique, sociale ou culturelle.

.....

Article L.O. 6324-1

créé par Loi n° 2007-223 du 21 février 2007 - art. 5 JORF 22 février 2007

Le conseil territorial fixe le périmètre de chacun des quartiers constituant la collectivité.

Chacun d'eux est doté d'un conseil de quartier dont le conseil territorial fixe la dénomination, la composition et les modalités de fonctionnement.

Le conseil de quartier est consulté par le président du conseil territorial avant toute délibération du conseil territorial portant sur :

1° L'établissement, la révision ou la modification du plan local d'urbanisme lorsque le périmètre du projet de plan ou le projet de modification ou de révision du plan concerne, en tout ou partie, le périmètre du quartier ;

2° Un projet d'opération d'aménagement dont la réalisation est prévue, en tout ou partie, dans le périmètre du quartier ;

3° L'implantation et le programme d'aménagement des équipements de proximité, définis comme les équipements à vocation éducative, sociale, culturelle, sportive et d'information de la vie locale qui concernent le quartier.

Le conseil de quartier dispose d'un délai d'un mois pour rendre son avis. Ce délai est réduit à quinze jours, en cas d'urgence, à la demande du président du conseil exécutif. Le délai expiré, l'avis est réputé avoir été donné.

Le conseil de quartier peut être consulté par le président du conseil territorial ou par tout membre du conseil territorial et peut lui faire des propositions sur toute question concernant le quartier. Le conseil exécutif peut l'associer à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation des actions intéressant le quartier, en particulier celles menées au titre de la politique de la ville.

Le conseil de quartier peut également être consulté par le représentant de l'État sur toute question relevant de la compétence de ce dernier.

Le conseil territorial peut affecter aux conseils de quartier un local et leur allouer chaque année des crédits pour leur fonctionnement.

L'APPLICATION DES LOIS ET RÈGLEMENTS

Article L.O. 6313-1

Créé par Loi n° 2007-223 du 21 février 2007 - art. 5 JORF 22 février 2007

Les dispositions législatives et réglementaires sont applicables de plein droit à Saint-Martin, à l'exception de celles intervenant dans les matières qui relèvent de la loi organique en application de l'article 74 de la Constitution ou de la compétence de la collectivité en application de l'article L.O. 6314-3.

L'applicabilité de plein droit des lois et règlements ne fait pas obstacle à leur adaptation à l'organisation particulière de Saint-Martin.

Par dérogation aux dispositions du premier alinéa, les lois et règlements relatifs à l'entrée et au séjour des étrangers ainsi qu'au droit d'asile ne sont applicables à Saint-Martin que sur mention expresse.

.....

Article L.O. 6341-1

Créé par Loi n° 2007-223 du 21 février 2007 - art. 5 JORF 22 février 2007

Les actes pris par les autorités de la collectivité sont exécutoires de plein droit dès qu'il a été procédé à leur publication au Journal officiel de Saint-Martin, à leur affichage ou à leur notification aux intéressés ainsi qu'à leur transmission au représentant de l'État. Toutefois, les actes mentionnés à l'article L.O. 6351-2 ne peuvent entrer en vigueur qu'à l'expiration d'un délai de quinze jours à compter de leur transmission au représentant de l'État.

La publication ou l'affichage de ces actes est également organisé, à titre complémentaire mais non exclusif, sur support numérique.

Le président du conseil territorial certifie, sous sa responsabilité, le caractère exécutoire de ces actes.

La transmission des actes mentionnés au présent article peut s'effectuer par tout moyen, y compris par voie électronique selon des modalités fixées par décret en Conseil d'État.

La preuve de la réception des actes par le représentant de l'État peut être apportée par tout moyen. L'accusé de réception, qui est immédiatement délivré, peut être utilisé à cet effet mais n'est pas une condition du caractère exécutoire des actes.

Article L.O. 6342-1

Créé par Loi n° 2007-223 du 21 février 2007 - art. 5 JORF 22 février 2007

Le représentant de l'État défère au tribunal administratif les actes mentionnés à l'article L.O. 6341-2 qu'il estime contraires à la légalité dans les deux mois suivant leur transmission.

Lorsque le représentant de l'État défère un acte au tribunal administratif, il en informe sans délai l'autorité de la collectivité et lui communique toutes précisions sur les illégalités invoquées à l'encontre de l'acte concerné.

Sur demande du président du conseil territorial, le représentant de l'État l'informe de son intention de ne pas déférer au tribunal administratif un acte des autorités de la collectivité qui lui a été transmis en application des articles L.O. 6341-1 et L. 6341-5.

Le représentant de l'État peut assortir son recours d'une demande de suspension. Il est fait droit à cette demande si l'un des moyens invoqués paraît, en l'état de l'instruction, propre à créer un doute sérieux quant à la légalité de l'acte attaqué. Il est statué dans un délai d'un mois.

Jusqu'à ce que le président du tribunal administratif ou le magistrat délégué par lui ait statué, la demande de suspension en matière d'urbanisme, de marchés et de délégation de service public formulée par le représentant de l'État dans les dix jours à compter de la réception de l'acte entraîne la suspension de celui-ci. Au terme d'un délai d'un mois à compter de la réception, si le juge des référés n'a pas statué, l'acte redevient exécutoire.

Lorsque le représentant de l'État assortit un recours dirigé contre un acte pris en application de l'article L.O. 6351-2 d'une demande de suspension, formulée dans le délai de quinze jours prévu à l'article L.O. 6341-1, cet acte ne peut entrer en vigueur avant que le tribunal administratif n'ait statué sur cette demande. Si le tribunal administratif n'a pas rendu sa décision dans un délai de trois mois suivant sa saisine, l'acte redevient exécutoire. Les dispositions du présent alinéa ne sont pas applicables en matière fiscale.

Lorsque l'acte attaqué est de nature à compromettre l'exercice d'une liberté publique ou individuelle, le président du tribunal administratif ou le magistrat délégué à cet effet en prononce la suspension dans les quarante-huit heures. La décision relative à la suspension est susceptible d'appel devant le Conseil d'État dans la quinzaine de la notification. En ce cas, le juge des référés statue dans un délai de quarante-huit heures.

.....

Article L.O. 6351-12

Créé par Loi n° 2007-223 du 21 février 2007 - art. 5 JORF 22 février 2007

Le conseil territorial peut adresser au ministre chargé de l'outre-mer, par l'intermédiaire du représentant de l'État, des propositions de modification des dispositions législatives ou réglementaires en vigueur, applicables à Saint-Martin, ainsi que toutes propositions législatives ou réglementaires concernant le développement économique, social et culturel de Saint-Martin.

Il peut également adresser au Premier ministre, par l'intermédiaire du représentant de l'État, des propositions relatives au fonctionnement des services publics de l'État à Saint-Martin.

ANNEXE N°2
DÉCRET N° 2009-906 DU 24 JUILLET 2009
RELATIF AUX POUVOIRS DU REPRÉSENTANT DE L'ÉTAT, À
L'ORGANISATION ET À L'ACTION DES SERVICES DE L'ÉTAT À
SAINT-BARTHÉLEMY ET À SAINT-MARTIN

Le Premier ministre,

Sur le rapport du ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales,

Vu la Constitution, notamment ses articles 72 et 74 ;

Vu la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances, notamment ses articles 7 et 51 ;

Vu la loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer ;

Vu le code général des collectivités territoriales ;

Vu la loi n° 2007-224 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer ;

Vu le décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 modifié portant règlement général sur la comptabilité publique ;

Vu le décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 modifié relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'État dans les régions et départements ;

Vu la saisine du conseil régional de Guadeloupe en date du 23 mars 2009 ;

Vu la saisine du conseil général de Guadeloupe en date du 23 mars 2009 ;

Vu la saisine du conseil exécutif de Saint-Martin en date du 20 mars 2009 ;

Vu l'avis du conseil exécutif de Saint-Barthélemy en date du 16 avril 2009 ;

Le Conseil d'État (section de l'intérieur) entendu,

Décète :

Article 1^{er}

Le représentant de l'État à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin est dépositaire de l'autorité de l'État.

Il a la charge des intérêts nationaux et du respect des lois.

Il représente le Premier ministre et chacun des ministres.

Il veille à l'exécution des règlements et des décisions gouvernementales.

Il dirige, sous l'autorité des ministres, les services déconcentrés des administrations civiles de l'État à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin. À cet effet et sous réserve des dispositions du présent décret, il y exerce les compétences dévolues aux préfets de région et de département par le décret du 29 avril 2004 susvisé.

Article 2

Le représentant de l'État est assisté par un préfet délégué, placé sous son autorité, chargé des questions relatives aux collectivités de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin. Le préfet délégué exerce en outre les missions du sous-préfet d'arrondissement mentionnées par le décret du 29 avril 2004 susvisé.

Le préfet délégué est assisté par un secrétaire général, nommé par arrêté du ministre chargé de l'outre-mer.

Article 3

Pour la réalisation de projets communs à l'État et aux collectivités de Saint-Barthélemy ou Saint-Martin, un chef de projet commun peut être désigné pour des services ou parties de services de l'État et des collectivités, dans un domaine déterminé et pour une durée limitée, par accord entre le représentant de l'État et le président du conseil territorial de Saint-Barthélemy ou du conseil territorial de Saint-Martin.

Le représentant de l'État et le président du conseil territorial de la collectivité concernée le nomment conjointement et déterminent les objectifs, la durée et les conditions d'exercice de sa mission, qui est exercée dans le respect des compétences respectives de l'État et de la collectivité concernée.

Article 4

Pour l'application de l'article 34 du décret du 29 avril 2004 susvisé, les « pôles régionaux de l'État » sont dénommés « pôles de l'État » et leur composition est fixée par arrêté du représentant de l'État à Saint-Barthélemy et Saint-Martin.

Article 5

Pour l'application des articles 38 et 43 du décret du 29 avril 2004 susvisé, le représentant de l'État peut donner délégation de signature :

1° Dans toutes les matières, et notamment pour celles qui intéressent plusieurs chefs des services déconcentrés des administrations civiles de l'État à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin, au préfet délégué ou au secrétaire général ;

2° Pour les matières relevant des attributions du pôle, aux chefs des pôles de l'État. Les chefs de pôles peuvent subdéléguer leur signature aux chefs de services déconcentrés pour les attributions mentionnées aux articles 20, 21 et 23 du décret du 29 mars 2004 susvisé ;

3° Pour les matières relevant de leurs attributions, aux chefs des services déconcentrés des

administrations civiles de l'État ; ces chefs de service peuvent recevoir délégation afin de signer les lettres d'observation valant recours gracieux adressées aux collectivités territoriales ou à leurs établissements publics. Ces chefs de service peuvent donner délégation pour signer les actes relatifs aux affaires pour lesquelles ils ont eux-mêmes reçu délégation aux agents placés sous leur autorité. Le représentant de l'État peut, par arrêté, mettre fin à tout ou partie de cette délégation. Il peut également fixer, par arrêté, la liste des compétences qu'il souhaite exclure de la délégation que peuvent consentir les chefs de service aux agents placés sous leur autorité ;

4° Pour les matières relevant de ses attributions, au directeur de cabinet ;

5° Aux agents en fonction dans les services du représentant de l'État pour les matières relevant des attributions du ministre de l'intérieur ou du ministre chargé de l'outre-mer, y compris les lettres d'observation valant recours gracieux adressées aux collectivités territoriales ou à leurs établissements publics et pour les matières relevant des attributions des ministres qui ne disposent pas de services déconcentrés à Saint-Barthélemy ou à Saint-Martin ainsi que pour la transformation en états exécutoires des ordres de recettes visés à l'article 85 du décret du 29 décembre 1962 susvisé ;

6° Pour les matières relevant des attributions de la délégation, aux responsables des délégations interservices ;

7° En matière de police administrative, à l'exclusion de ce qui relève de la participation des forces armées au maintien de l'ordre, au commandant de la gendarmerie territorialement compétent pour Saint-Barthélemy ou Saint-Martin ;

8° Pour l'ensemble de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin, au préfet délégué, et au secrétaire général, au directeur de cabinet ou au fonctionnaire qui assure le service de permanence pour prendre toute décision nécessitée par une situation d'urgence ;

9° Pour les matières relevant de leurs attributions, aux chefs des services déconcentrés des administrations civiles de l'État, compétents en Guadeloupe, ainsi qu'aux agents placés sous leur autorité, lorsque ces services sont compétents pour intervenir à Saint-Barthélemy ou à Saint-Martin.

Article 6

Pour l'application des articles 39 et 45 du décret du 29 avril 2004 susvisé, en cas d'absence ou d'empêchement, le représentant de l'État à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin est suppléé de droit par le préfet délégué. En cas de vacance momentanée du poste de représentant de l'État à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin, l'intérim est assuré par le préfet délégué.

En cas d'absence ou d'empêchement, le préfet délégué est suppléé de droit par le secrétaire général, sauf si le représentant de l'État en décide autrement.

Article 7

- Abroge Décret n°2007-1071 du 6 juillet 2007 (Ab)
- Abroge Décret n°2007-1071 du 6 juillet 2007 - art. 1 (Ab)

- Abroge Décret n°2007-1071 du 6 juillet 2007 - art. 2 (Ab)
- Abroge Décret n°2007-1071 du 6 juillet 2007 - art. 3 (Ab)
- Abroge Décret n°2007-1071 du 6 juillet 2007 - art. 4 (Ab)
- Abroge Décret n°2007-1071 du 6 juillet 2007 - art. 5 (Ab)
- Abroge Décret n°2007-1071 du 6 juillet 2007 - art. 6 (Ab)
- Abroge Décret n°2007-1072 du 6 juillet 2007 (Ab)
- Abroge Décret n°2007-1072 du 6 juillet 2007 - art. 1 (Ab)
- Abroge Décret n°2007-1072 du 6 juillet 2007 - art. 2 (Ab)
- Abroge Décret n°2007-1072 du 6 juillet 2007 - art. 3 (Ab)
- Abroge Décret n°2007-1072 du 6 juillet 2007 - art. 4 (Ab)
- Abroge Décret n°2007-1072 du 6 juillet 2007 - art. 5 (Ab)
- Abroge Décret n°2007-1072 du 6 juillet 2007 - art. 6 (Ab)

Article 8

Le ministre d'État, ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer, en charge des technologies vertes et des négociations sur le climat, la ministre d'État, garde des sceaux, ministre de la justice et des libertés, la ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, le ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, le ministre du travail, des relations sociales, de la famille, de la solidarité et de la ville, le ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État, le ministre de l'éducation nationale, porte-parole du Gouvernement, le ministre de la défense, la ministre de la santé et des sports, le ministre de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche, le ministre de la culture et de la communication, le ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire et le ministre de l'espace rural et de l'aménagement du territoire sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret, qui sera publié au Journal officiel de la République française.

ANNEXE N° 3
ARRÊTÉ DU 22 AVRIL 2011 FIXANT LE MONTANT DES CHARGES ET
LE DROIT À COMPENSATION DES COMPÉTENCES TRANSFÉRÉES À
LA COLLECTIVITÉ DE SAINT-MARTIN

Le ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État, porte-parole du Gouvernement, et la ministre auprès du ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration, chargée de l'outre-mer,

Vu le code général des collectivités territoriales, et notamment les articles L.O. 6271-1 et suivants ;

Vu la loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer ;

Vu la loi n° 2007-224 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer ;

Vu la loi n° 2007-1824 du 25 décembre 2007, de finances rectificative pour 2007, notamment son article 104 ;

Vu le décret n° 2007-1875 du 26 décembre 2007 relatif aux modalités des transferts de compétences vers les collectivités d'outre-mer de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin et modifiant le code général des collectivités territoriales ;

Vu les avis de la commission consultative d'évaluation des charges en date du 17 décembre 2008 et du 13 janvier 2011,

Arrêtent :

Article 1^{er}

Le montant des charges transférées à la collectivité de Saint-Martin, selon la compétence, par l'État, le conseil régional de la Guadeloupe, le conseil général de la Guadeloupe et la commune en application de la loi organique du 21 février 2007 susvisée s'établit comme indiqué dans le tableau en annexe 1.

Article 2

Le montant de la dotation globale de compensation de Saint-Martin, le montant des prélèvements respectifs opérés sur la dotation générale de décentralisation de la région de Guadeloupe et la dotation générale de décentralisation du département de la Guadeloupe s'établissent comme suit, en valeur 2008 :

	MONTANT de la dotation globale de compensation	MONTANT du prélèvement opéré sur dotation générale de décentralisation de la région de Guadeloupe	MONTANT du prélèvement opéré sur la dotation générale de décentralisation du département de la Guadeloupe
Montant	— 634 126 €	1 580 740 €	1 896 225 €

Article 3

Le montant de la dotation globale de construction et d'équipement scolaire de Saint-Martin, le montant du prélèvement opéré sur la dotation régionale d'équipement scolaire de la région de Guadeloupe et le montant du prélèvement de la dotation départementale d'équipement des collèges du département de la Guadeloupe s'établissent comme suit, en valeur 2008 :

	MONTANT de la dotation globale de construction et d'équipement scolaire	MONTANT du prélèvement opéré sur la dotation régionale d'équipement scolaire de la région de Guadeloupe	MONTANT du prélèvement opéré sur la dotation départementale d'équipement des collèges du département de la Guadeloupe
Montant	2 653 706 €	654 503 €	1 999 203 €

Article 4

Le directeur du budget et le délégué général à l'outre-mer sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent arrêté, qui sera publié au Journal officiel de la République française.

Annexe

A N N E X E 1

MONTANT DES CHARGES TRANSFÉRÉES À LA COLLECTIVITÉ DE SAINT-MARTIN

1. Compétences transférées par l'État :

COMPÉTENCES transférées de l'État	CHARGES de fonctionnement (valeur 2006)	CHARGES D'INVESTISSEMENT (valeur 2006)	MONTANT TOTAL des charges par compétence (valeur 2006)
Gestion de la fiscalité et du cadastre	1 628 321 €		1 628 321 €
Tourisme		45 234 €	45 234 €
Circulation routière	1 666 €		1 666 €
Domaine public maritime		771 €	771 €
Services de l'État mis à disposition	254 611 €		254 611 €
Agents TOS rémunérés par l'État et mis à disposition de la collectivité	354 132 €		354 132 €
Total	2 238 730 €	46 005 €	2 284 735 €

2. Compétences transférées par la région :

COMPÉTENCES transférées de la région de Guadeloupe	CHARGES de fonctionnement (valeur 2006)	CHARGES D'INVESTISSEMENT (valeur 2006)	MONTANT TOTAL des charges par compétence (valeur 2006)
Formation professionnelle	1 285 003 €	3 472 €	1 288 475 €
Education	596 593 €		596 593 €
Routes nationales		787 921 €	787 921 €
Dépenses de siège des services du conseil régional pour l'exercice de leurs missions	281 559 €		281 559 €
Coût d'un agent de la région mis à disposition de la collectivité	32 413 €		32 413 €
Total	2 195 568 €	791 393 €	2 986 961 €
Constructions et équipements scolaires		619 939 €	

3. Compétences transférées par le département :

COMPÉTENCES transférées du département de la Guadeloupe	CHARGES de fonctionnement (valeur 2006)	CHARGES D'INVESTISSEMENT (valeur 2006)	MONTANT TOTAL des charges par compétence (valeur 2006)
Éducation	587 086 €		587 086 €
Transport public	135 420 €		135 420 €
Infrastructures routières et aéroportuaires	592 908 €	1 735 395 €	2 328 303 €
Incendie et secours	618 828 €	61 662 €	680 490 €
Action sociale	10 632 170 €		10 632 170 €
Action sanitaire	157 236 €		157 236 €
Services du conseil général mis à disposition	1 506 849 €		1 506 849 €
Dépenses de siège des services du conseil général	135 189 €		135 189 €
Total	14 365 686 €	1 797 057 €	16 162 743 €
Constructions et équipements scolaires		1 893 626 €	

4. Compétences transférées par la commune :

COMPÉTENCES transférées par la commune de Saint-Martin	CHARGES de fonctionnement (valeur 2006)	CHARGES D'INVESTISSEMENT (valeur 2006)	MONTANT TOTAL des charges par compétence (valeur 2006)
Ville	34 204 194 €	19 324 306 €	53 528 500 €
Port	1 018 771 €	262 591 €	1 281 362 €
Incendie et secours	410 151 €	40 869 €	451 020 €
Eau et assainissement	4 649 139 €	1 250 584 €	5 899 723 €
Total	40 282 255 €	20 878 350 €	61 160 605 €

Fait le 22 avril 2011.

La ministre auprès du ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration, chargée de l'outre-mer,

Pour la ministre et par délégation : Le délégué général à l'outre-mer,
V. Bouvier

Le ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État, porte-parole du Gouvernement,

Pour le ministre et par délégation :

Par empêchement du directeur du budget :
Le sous-directeur,
A. Phélep

ANNEXE N° 4
DÉCISION N° 2014-386 QPC DU 28 MARS 2014

Collectivité de Saint-Barthélemy [Dotation globale de compensation]

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 27 janvier 2014 par le Conseil d'État (décision n° 373237 du 27 janvier 2014), dans les conditions prévues à l'article 61-1 de la Constitution, d'une question prioritaire de constitutionnalité posée par la collectivité de Saint-Barthélemy, relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit du 3° du paragraphe II de l'article 104 de la loi n° 2007-1824 du 25 décembre 2007 de finances rectificative pour 2007, dans sa rédaction issue de l'article 6 de la loi n° 2008-1443 du 30 décembre 2008 de finances rectificative pour 2008.

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL,

Vu la Constitution ;

Vu l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 modifiée portant loi organique sur le Conseil constitutionnel ;

Vu la loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer, ensemble la décision du Conseil constitutionnel n° 2007-547 DC du 15 février 2007 ;

Vu la loi n° 2007-1824 du 25 décembre 2007 de finances rectificative pour 2007 ;

Vu la loi n° 2008-1443 du 30 décembre 2008 de finances rectificative pour 2008 ;

Vu le code général des collectivités territoriales ;

Vu le règlement du 4 février 2010 sur la procédure suivie devant le Conseil constitutionnel pour les questions prioritaires de constitutionnalité ;

Vu les observations produites pour la collectivité requérante par la SCP de Chaisemartin-Courjon, avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation, et le CMS Bureau Francis Lefebvre, avocat au barreau des Hauts-de-Seine, enregistrées le 17 février 2014 ;

Vu les observations produites par le Premier ministre, enregistrées le 5 mars 2014 ;

Vu les pièces produites et jointes au dossier ;

Me Arnaud de Chaisemartin et Me Stéphane Austry pour la collectivité requérante, et M. Xavier Pottier, désigné par le Premier ministre, ayant été entendus à l'audience publique du 18 mars 2014 ;

Le rapporteur ayant été entendu ;

1. Considérant que le paragraphe II de l'article 104 de la loi du 25 décembre 2007 susvisée définit les modalités de calcul de la dotation globale de compensation de Saint-Barthélemy

visée à l'article L.O. 6371-5 du code général des collectivités territoriales ; qu'aux termes du 3° de ce paragraphe II, dans sa rédaction issue de l'article 6 de la loi du 30 décembre 2008 susvisée : « 3° La dotation globale de compensation visée au 1° est abondée :

« - d'un montant correspondant à la différence entre la fiscalité émise et la fiscalité perçue par l'État sur le territoire de la collectivité ;

« - d'un montant correspondant à la différence entre la fiscalité émise au profit de la région de la Guadeloupe sur le territoire de la collectivité et la fiscalité recouvrée par l'État à ce titre ;

« - d'un montant correspondant à la différence entre la fiscalité émise au profit du département de la Guadeloupe sur le territoire de la collectivité et la fiscalité recouvrée par l'État à ce titre ;

« - d'un montant correspondant à la différence entre la fiscalité émise au profit de la commune de Saint-Barthélemy et la fiscalité recouvrée par l'État à ce titre ;

« - d'un montant correspondant à la moyenne annuelle du produit des amendes forfaitaires de la police de la circulation routière reversé par l'État à la commune de Saint-Barthélemy au titre des exercices 1998 à 2007 inclus, conformément aux dispositions des articles L. 2334-24 et L. 2334-25 du code général des collectivités territoriales ;

« - du montant correspondant à la moyenne annuelle des crédits de paiement de la dotation globale d'équipement des communes versés à la commune de Saint-Barthélemy au titre des exercices 1998 à 2007 inclus, en application des articles L. 2334-32 à L. 2334-34 du même code ;

« - du montant cumulé de dotation globale de fonctionnement, calculé au profit de la collectivité de Saint-Barthélemy en 2008, en application de l'article L. 6264-3 du même code ;

« - et du montant de dotation globale de construction et d'équipement scolaire, calculé au profit de la collectivité de Saint-Barthélemy en 2008, en application de l'article L. 6264-5 du même code.

« Le montant de la dotation globale de compensation, après abondements, fait l'objet d'un titre de perception émis chaque année par le préfet de la région Guadeloupe durant le mois de janvier de l'année considérée, pour paiement au plus tard six mois après son émission. Par exception, pour la récupération du trop-versé en 2008, il est émis deux titres de perception, l'un en 2009, l'autre en 2010, portant chacun sur un montant de 2 814 129 € » ;

2. Considérant que la collectivité requérante soutient qu'en permettant à l'État « la récupération du trop-versé », lorsque le calcul de la dotation globale de compensation fait apparaître un excédent des ressources de la collectivité de Saint-Barthélemy sur les charges transférées, ces dispositions méconnaissent les exigences qui résultent des articles 72, 72-2 et 74 de la Constitution et portent atteinte au droit au respect des situations légalement acquises ;

3. Considérant que la question prioritaire de constitutionnalité porte sur le dernier alinéa du 3° du paragraphe II de l'article 104 de la loi du 25 décembre 2007 susvisée, dans sa rédaction issue de l'article 6 de la loi du 30 décembre 2008 susvisée ;

- SUR LES GRIEFS TIRÉS DE LA MÉCONNAISSANCE DES EXIGENCES QUI RÉSULTENT DES ARTICLES 72, 72-2 ET 74 DE LA CONSTITUTION :

4. Considérant que la collectivité requérante fait valoir que les dispositions contestées empiètent sur le domaine de compétence du législateur organique pour fixer les règles en matière de répartition des compétences et des ressources entre l'État et une collectivité territoriale régie par l'article 74 de la Constitution ;

5. Considérant que, selon la collectivité requérante, en autorisant l'État à émettre un titre de perception à son encontre lorsque le calcul de la dotation globale de compensation fait apparaître un solde négatif, les dispositions contestées méconnaissent le principe de libre administration des collectivités territoriales ; qu'en outre, la collectivité requérante soutient que ces dispositions portent atteinte au statut d'autonomie qui a été conféré à Saint-Barthélemy en application de l'article 74 en permettant que les ressources fiscales transférées à cette collectivité puissent faire l'objet d'un prélèvement au profit de l'État ;

6. Considérant que l'article 34 de la Constitution réserve au législateur la détermination des principes fondamentaux de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources ; que, si, en vertu des articles 72 et 72-2 de la Constitution, les collectivités territoriales « s'administrent librement par des conseils élus » et « bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement », chacune d'elles le fait « dans les conditions prévues par la loi » ; qu'aux termes du quatrième alinéa de l'article 72-2 : « Tout transfert de compétences entre l'État et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi » ;

7. Considérant qu'aux termes du premier alinéa de l'article 74 de la Constitution : « Les collectivités d'outre-mer régies par le présent article ont un statut qui tient compte des intérêts propres de chacune d'elles au sein de la République » ; qu'aux termes du deuxième alinéa du même article : « ce statut est défini par une loi organique, adoptée après avis de l'assemblée délibérante. » ;

En ce qui concerne l'atteinte au domaine réservé par la Constitution à la loi organique :

8. Considérant que la méconnaissance, par le législateur, du domaine que la Constitution a réservé à la loi organique, ne peut être invoquée à l'appui d'une question prioritaire de constitutionnalité sur le fondement de l'article 61-1 de la Constitution ; que, par suite, le grief doit, en tout état de cause, être écarté ;

En ce qui concerne la méconnaissance des principes de la libre administration et de l'autonomie des collectivités régies par l'article 74 de la Constitution :

9. Considérant qu'il résulte de l'article L.O. 6214-1 du code général des collectivités territoriales, issu de la loi organique du 21 février 2007 susvisée, que le législateur organique a confié à la collectivité de Saint-Barthélemy régie par l'article 74 de la Constitution l'exercice des « compétences dévolues par les lois et règlements en vigueur aux communes, ainsi que celles dévolues au département de la Guadeloupe et à la région de la Guadeloupe » ; qu'en vertu de l'article L.O. 6214-3 du même code, la collectivité est habilitée à fixer les règles applicables dans certaines matières, notamment en matière d'« impôts, droits et taxes dans les conditions prévues à l'article L.O. 6214-4 » ; qu'aux termes de l'article L.O. 6271-4 du même code : « Tout accroissement net de charges résultant des

transferts de compétences effectués entre l'État, la région ou le département de la Guadeloupe ou la commune de Saint-Barthélemy et la collectivité de Saint-Barthélemy est accompagné du transfert concomitant à la collectivité de Saint-Barthélemy des ressources nécessaires à l'exercice normal de ces compétences » ; que, selon le premier alinéa de l'article L.O. 6271-5 du même code, « les charges mentionnées à l'article L.O. 6271-4 sont compensées par le transfert d'impôts, la dotation globale de fonctionnement instituée par l'article L. 6264-3, la dotation globale de construction et d'équipement scolaire instituée par l'article L. 6264-5 et, pour le solde, par l'attribution d'une dotation globale de compensation inscrite au budget de l'État. La loi de finances précise chaque année le montant de cette dotation » ; que, selon le deuxième alinéa du même article, pour l'évaluation du produit des impositions transférées, « est retenu le montant total des produits fiscaux recouverts au titre d'impositions établies sur le territoire de la commune de Saint-Barthélemy, au profit de la commune, du département, de la région et de l'État, la pénultième année précédant celle de l'entrée en vigueur de la loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007 » ; qu'ainsi qu'il résulte de la réserve d'interprétation formulée au considérant 25 de la décision du Conseil constitutionnel du 15 février 2007 susvisée, le calcul de la compensation résultant des transferts de compétences doit nécessairement prendre en compte le montant des recettes qu'aurait dû percevoir l'État la pénultième année précédant celle de l'entrée en vigueur de la loi organique ;

10. Considérant, en premier lieu, qu'il résulte des dispositions organiques relatives à la collectivité de Saint-Barthélemy que, d'une part, les charges transférées à cette collectivité lors de sa création sont compensées par le transfert, à titre principal, de ressources fiscales et à titre subsidiaire, de dotations et que, d'autre part, le solde de cette compensation est assuré par la dotation globale de compensation ; que les dispositions contestées, qui précisent les modalités de mise en oeuvre de l'ajustement de la compensation financière au moyen de la dotation globale de compensation, ont pour seul objet d'assurer l'équilibre financier de la compensation des transferts de compétences à la collectivité de Saint-Barthélemy ; que ces dispositions, ne portent, en elles-mêmes, aucune atteinte à la libre administration de cette collectivité ;

11. Considérant, en deuxième lieu, que les dispositions contestées sont prises en application des dispositions organiques relatives à la compensation financière des compétences transférées à la collectivité de Saint-Barthélemy ; que, pour le calcul de cette compensation, les ressources fiscales transférées sont prises en compte pour leur produit potentiel en 2005, et que l'évolution ultérieure de ces ressources est sans incidence sur le calcul de cette compensation et sur le montant de la dotation globale de compensation ; que, par suite, les dispositions contestées n'ont ni pour objet ni pour effet de modifier l'étendue de la compétence de la collectivité de Saint-Barthélemy en matière de fiscalité ; qu'elles n'ont pas non plus pour effet de réduire les ressources propres de cette collectivité dans des proportions telles que serait méconnue son autonomie financière ;

12. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que les griefs tirés de la méconnaissance des principes de la libre administration et de l'autonomie financière des collectivités territoriales régies par l'article 74 de la Constitution doivent être écartés ;

- SUR LE GRIEF TIRÉ DE L'ATTEINTE À UNE SITUATION LÉGALEMENT ACQUISE :

13. Considérant que la collectivité requérante soutient qu'il résultait des dispositions législatives organiques et ordinaires en vigueur au 31 décembre 2008 qu'elle pouvait légitimement attendre des effets de ces dispositions que le transfert de compétences résultant de la loi organique du 21 février 2007 susvisée ne ferait naître aucune créance au profit de

l'État ; que, par conséquent, les dispositions contestées méconnaîtraient les exigences de l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 ;

14. Considérant qu'aux termes de l'article 16 de la Déclaration de 1789 : « Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution » ;

15. Considérant qu'il est à tout moment loisible au législateur, statuant dans le domaine de sa compétence, de modifier des textes antérieurs ou d'abroger ceux-ci en leur substituant, le cas échéant, d'autres dispositions ; que, ce faisant, il ne saurait toutefois priver de garanties légales des exigences constitutionnelles ; qu'en particulier, il ne saurait, sans motif d'intérêt général suffisant, ni porter atteinte aux situations légalement acquises ni remettre en cause les effets qui peuvent légitimement être attendus de telles situations ;

16. Considérant que les dispositions des articles L.O. 6271-4 et L.O. 6271-5 du code général des collectivités territoriales ont défini les conditions dans lesquelles doit être assurée la compensation financière des charges transférées à la collectivité de Saint-Barthélemy ; que le 3° du paragraphe II de l'article 104 de la loi du 25 décembre 2007 susvisée a précisé les conditions de calcul de la dotation globale de compensation destinée à ajuster les ressources transférées aux charges transférées ; que ces dispositions n'avaient ni pour objet ni pour effet de garantir que la dotation globale de compensation assurant le « solde » de la compensation financière du transfert de compétences ne puisse être mise à la charge de la collectivité de Saint-Barthélemy ; que, par suite, le dernier alinéa du 3° du paragraphe II de l'article 104 de la loi du 25 décembre 2007 susvisée, dans sa rédaction issue de l'article 6 de la loi du 30 décembre 2008 susvisée, qui précise les modalités de versement de cette dotation globale de compensation par la collectivité de Saint-Barthélemy à l'État, ne porte pas atteinte à une situation légalement acquise et ne remet pas en cause les effets qui peuvent légitimement être attendus d'une telle situation ; que, par suite, le grief tiré de l'atteinte aux exigences de l'article 16 de la Déclaration de 1789 doit être écarté ;

17. Considérant que les dispositions contestées, qui ne méconnaissent aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit, doivent être déclarées conformes à la Constitution ;

D É C I D E :

Article 1er.- Le dernier alinéa du 3° du paragraphe II de l'article 104 de la loi n° 2007-1824 du 25 décembre 2007 de finances rectificative pour 2007, dans sa rédaction issue de l'article 6 de la loi n° 2008-1443 du 30 décembre 2008 de finances rectificative pour 2008, est conforme à la Constitution.

Article 2.- La présente décision sera publiée au Journal officiel de la République française et notifiée dans les conditions prévues à l'article 23-11 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 susvisée.

Délibéré par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 27 mars 2014, où siégeaient : M. Jean-Louis DEBRÉ, Président, Mmes Claire BAZY MALAURIE, Nicole BELLOUBET, MM. Guy CANIVET, Michel CHARASSE, Renaud DENOIX de SAINT MARC et Mme Nicole MAESTRACCI.

Rendu public le 28 mars 2014.

ANNEXE N° 5 : TRAITÉ DE CONCORDIA (23 MARS 1648)

Articles accordés entre les commandans
pour le Roy de France en l'isle St Martin et
les commandans pour les Hollandois en laditte isle

Aujourd'huy 23 mars 1648 sont convenûs Messieurs Robert de LONVILLIERS, escuyer, sieur dudit lieu, gouverneur de l'isle St Martin pour Sa Majesté très chrestienne et Martin Thomas aussi gouverneur de laditte isle pour N^{rs} le Prince d'Orange et Etats d'Hollande et M^{rs} Henry de LONGVILLIERS, sr de Beuneveur et Savinien de COURPON, escuyer, sr de la Tour, lieutenant colonel en laditte isle et M^{rs} David COPPIN, lieutenant d'une compagnie hollandoise et Pitre van ZEUN-HUS, aussi lieutenant d'une compagnie des susdits, qui de part et d'autre ont accordé et par ces présentes accordent :

Article premier

Que les François demeureront dans le quartier où ils sont à présent et habiteront tout le côté qui regarde l'Anguille.

Article second

Que les Hollandois auront le quartier du Fort et les terres qui sont à l'entour d'iceluy du côté du Sud.

Article troisieme

Que les François et Hollandois habitués dans laditte isle vivront comme amis et alliés par ensemble, sans qu'aucun ny départ ny d'autre se puisse molester sans contrevénir au présent concordat et par conséquent punissable par les loix de la guerre.

Article quatrieme

Que si quelqu'un, soit François soit Hollandois, se trouve en délict ou infraction des conventions ou par refus au commandement de leurs supérieurs, ou quelqu'autre genre de faute, se retireroit dans l'autre nation, lesdits sieurs accordans s'obligent à le faire arrester dans leur

.../...

quartier et le représenter à la première demande de son gouverneur.

Article cinquième

Que la chasse, la pesche, les salines, les rivières, étangs, eaux douces, bois de teinture, mines ou minéraux, ports et rades et autres commodités de laditte isle seront communes, et ce pour subvenir à la nécessité des habitans.

Article sixième

Permis aux François qui sont actuellement habitués avec les Hollandois de se ranger et mettre avec les François, si bon leur semble, et emporter leurs meubles, vivres et moyens et autres ustencilles, moyennant qu'ils satisfassent à leurs dettes ou donnent suffisante caution et pourront les Hollandois en faire de même aux mêmes conditions.

Article septième

Que s'il arrive des ennemis pour attaquer l'un ou l'autre quartier, lesdits sieurs concordans s'obligent à s'entre ayder et prester secours l'un à l'autre.

Article huitième

Que les limites et partitions de laditte isle qui doivent se faire entre les deux nations seront remises par devant Mr le général des François et Mr le Gouverneur de St Eustache, et les députés qui seront envoyés pour visiter les lieux et, après leur rapport fait, diviser leurs quartiers et y procéder comme dit est.

Article neufvième et dernier

Que les prétentions que l'on peut avoir de part et d'autre seront remises par devant le Roy de France et MM^{RS} de son conseil et Mgr le Prince d'Orange et les Etats d'Hollande ; ne pourront lesdits concordans fortifier d'une part ny d'autre, à moins de contrevenir audit concordat et de souffrir tous dépens, domages et intérêts envers l'autre partie.

Ce qui fut fait et passé les jours et an que dessus au morne surnommé des accords et ont les sieurs

accordans signé les présentes où assistoit le sieur Bertrand de la Fond, escuyer, sieur de l'Espérance, lieutenant d'une compagnie françoise à St Christophe.

Ainsi signé, de Lonvilliers, Martin Thomas, Henry de Lonvilliers, de Courpon, David Coppin, de l'Espérance, Piter van Zeun-hus.

ANNEXE N° 6
ARTICLES DU TRAITÉ SUR LE FONCTIONNEMENT DE L'UNION
EUROPÉENNE RELATIFS AUX PAYS ET TERRITOIRES D'OUTRE-
MER ET AUX RÉGIONS ULTRAPÉRIPHÉRIQUES

Article 198

(ex-article 182 TCE)

Les États membres conviennent d'associer à l'Union les pays et territoires non européens entretenant avec le Danemark, la France, les Pays-Bas et le Royaume-Uni des relations particulières. Ces pays et territoires, ci-après dénommés "pays et territoires", sont énumérés à la liste qui fait l'objet de l'annexe II.

Le but de l'association est la promotion du développement économique et social des pays et territoires, et l'établissement de relations économiques étroites entre eux et l'Union dans son ensemble.

Conformément aux principes énoncés dans le préambule du présent traité, l'association doit en premier lieu permettre de favoriser les intérêts des habitants de ces pays et territoires et leur prospérité, de manière à les conduire au développement économique, social et culturel qu'ils attendent.

Article 199

(ex-article 183 TCE)

L'association poursuit les objectifs ci-après.

- 1) Les États membres appliquent à leurs échanges commerciaux avec les pays et territoires le régime qu'ils s'accordent entre eux en vertu des traités.
- 2) Chaque pays ou territoire applique à ses échanges commerciaux avec les États membres et les autres pays et territoires le régime qu'il applique à l'État européen avec lequel il entretient des relations particulières.
- 3) Les États membres contribuent aux investissements que demande le développement progressif de ces pays et territoires.
- 4) Pour les investissements financés par l'Union, la participation aux adjudications et fournitures est ouverte, à égalité de conditions, à toutes les personnes physiques et morales ressortissantes des États membres et des pays et territoires.
- 5) Dans les relations entre les États membres et les pays et territoires, le droit d'établissement des ressortissants et sociétés est réglé conformément aux dispositions et par application des procédures prévues au chapitre relatif au droit d'établissement et sur une base non discriminatoire, sous réserve des dispositions particulières prises en vertu de l'article 203.

Article 200

(ex-article 184 TCE)

1. Les importations originaires des pays et territoires bénéficient à leur entrée dans les États membres de l'interdiction des droits de douane qui intervient entre les États membres conformément aux dispositions des traités.

2. À l'entrée dans chaque pays et territoire, les droits de douane frappant les importations des États membres et des autres pays et territoires sont interdits conformément aux dispositions de l'article 30.

3. Toutefois, les pays et territoires peuvent percevoir des droits de douane qui répondent aux nécessités de leur développement et aux besoins de leur industrialisation ou qui, de caractère fiscal, ont pour but d'alimenter leur budget.

Les droits visés à l'alinéa ci-dessus ne peuvent excéder ceux qui frappent les importations des produits en provenance de l'État membre avec lequel chaque pays ou territoire entretient des relations particulières.

4. Le paragraphe 2 n'est pas applicable aux pays et territoires qui, en raison des obligations internationales particulières auxquelles ils sont soumis, appliquent déjà un tarif douanier non discriminatoire.

5. L'établissement ou la modification de droits de douane frappant les marchandises importées dans les pays et territoires ne doit pas donner lieu, en droit ou en fait, à une discrimination directe ou indirecte entre les importations en provenance des divers États membres.

Article 201

(ex-article 185 TCE)

Si le niveau des droits applicables aux marchandises en provenance d'un pays tiers à l'entrée dans un pays ou territoire est, compte tenu de l'application des dispositions de l'article 200, paragraphe 1, de nature à provoquer des détournements de trafic au détriment d'un des États membres, celui-ci peut demander à la Commission de proposer aux autres États membres les mesures nécessaires pour remédier à cette situation.

Article 202

(ex-article 186 TCE)

Sous réserve des dispositions qui régissent la santé publique, la sécurité publique et l'ordre public, la liberté de circulation des travailleurs des pays et territoires dans les États membres et des travailleurs des États membres dans les pays et territoires est régie par des actes adoptés conformément à l'article 203.

Article 203

(ex-article 187 TCE)

Le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission, établit, à partir des réalisations acquises dans le cadre de l'association entre les pays et territoires et l'Union et sur la base des principes inscrits dans les traités, les dispositions relatives aux modalités et à la procédure de l'association entre les pays et territoires et l'Union. Lorsque les dispositions

en question sont adoptées par le Conseil conformément à une procédure législative spéciale, il statue à l'unanimité, sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen.

Article 349

(ex-article 299, paragraphe 2, deuxième, troisième et quatrième alinéas, TCE)

Compte tenu de la situation économique et sociale structurelle de la Guadeloupe, de la Guyane française, de la Martinique, de la Réunion, de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin, des Açores, de Madère et des îles Canaries, qui est aggravée par leur éloignement, l'insularité, leur faible superficie, le relief et le climat difficiles, leur dépendance économique vis-à-vis d'un petit nombre de produits, facteurs dont la permanence et la combinaison nuisent gravement à leur développement, le Conseil, sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, arrête des mesures spécifiques visant, en particulier, à fixer les conditions de l'application des traités à ces régions, y compris les politiques communes. Lorsque les mesures spécifiques en question sont adoptées par le Conseil conformément à une procédure législative spéciale, il statue également sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen.

Les mesures visées au premier alinéa portent notamment sur les politiques douanières et commerciales, la politique fiscale, les zones franches, les politiques dans les domaines de l'agriculture et de la pêche, les conditions d'approvisionnement en matières premières et en biens de consommation de première nécessité, les aides d'État, et les conditions d'accès aux fonds structurels et aux programmes horizontaux de l'Union.

Le Conseil arrête les mesures visées au premier alinéa en tenant compte des caractéristiques et contraintes particulières des régions ultrapériphériques sans nuire à l'intégrité et à la cohérence de l'ordre juridique de l'Union, y compris le marché intérieur et les politiques communes.

Article 355

(ex-article 299, paragraphe 2, premier alinéa, et paragraphes 3 à 6, TCE)

Outre les dispositions de l'article 52 du traité sur l'Union européenne relatives au champ d'application territoriale des traités, les dispositions suivantes s'appliquent:

1. Les dispositions des traités sont applicables à la Guadeloupe, à la Guyane française, à la Martinique, à la Réunion, à Saint-Barthélemy, à Saint-Martin, aux Açores, à Madère et aux îles Canaries, conformément à l'article 349.
2. Les pays et territoires d'outre-mer dont la liste figure à l'annexe II font l'objet du régime spécial d'association défini dans la quatrième partie.

Les traités ne s'appliquent pas aux pays et territoires d'outre-mer entretenant des relations particulières avec le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord qui ne sont pas mentionnés dans la liste précitée.

3. Les dispositions des traités s'appliquent aux territoires européens dont un État membre assume les relations extérieures.
4. Les dispositions des traités s'appliquent aux îles Åland conformément aux dispositions figurant au protocole no 2 de l'acte relatif aux conditions d'adhésion de la République d'Autriche, de la République de Finlande et du Royaume de Suède.

5. Par dérogation à l'article 52 du traité sur l'Union européenne et aux paragraphes 1 à 4 du présent article:

a) les traités ne s'appliquent pas aux îles Féroé;

b) les traités ne s'appliquent à Akrotiri et Dhekelia, zones de souveraineté du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord à Chypre, que dans la mesure nécessaire pour assurer l'application du régime prévu dans le protocole sur les zones de souveraineté du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord à Chypre annexé à l'Acte relatif aux conditions d'adhésion à l'Union européenne de la République tchèque, de la République d'Estonie, de la République de Chypre, de la République de Lettonie, de la République de Lituanie, de la République de Hongrie, de la République de Malte, de la République de Pologne, de la République de Slovénie et de la République slovaque, et conformément aux dispositions dudit protocole;

c) les dispositions des traités ne sont applicables aux îles Anglo-Normandes et à l'île de Man que dans la mesure nécessaire pour assurer l'application du régime prévu pour ces îles par le traité relatif à l'adhésion de nouveaux États membres à la Communauté économique européenne et à la Communauté européenne de l'énergie atomique, signé le 22 janvier 1972.

6. Le Conseil européen, sur initiative de l'État membre concerné, peut adopter une décision modifiant le statut à l'égard de l'Union d'un pays ou territoire danois, français ou néerlandais visé aux paragraphes 1 et 2. Le Conseil européen statue à l'unanimité, après consultation de la Commission.