



Le 22 décembre 2017

Le Premier président

à

Monsieur Édouard Philippe

Premier ministre

Réf. : S2017-4110

Objet : L'action et les interventions de l'État à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin

En application des dispositions de l'article L. 111-3 du code des juridictions financières, la Cour a contrôlé l'action et les interventions de l'État à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin pour les exercices 2007 à 2015, afin de dresser, dix ans après, un bilan du changement de statut de ces deux territoires¹. Ses investigations ont été réalisées en 2016 puis début 2017, avant le passage de l'ouragan « Irma » sur les deux îles le 6 septembre 2017, dont les conséquences dramatiques et durables ont notamment été décrites dans le rapport du délégué interministériel à la reconstruction des îles de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin².

Mesurant l'immensité de la tâche à accomplir, la Cour croit néanmoins nécessaire, en application des dispositions de l'article R. 143-11 du même code, d'appeler votre attention sur quelques éléments de préoccupation forts, ressortant de ses travaux et dont la prise en compte pourra être utile à une reconstruction réussie.

En particulier, la perspective de la mobilisation de ressources financières importantes implique une organisation budgétaire de l'État sur place adéquate, qui tarde à être mise en place. En outre, il est indispensable que l'État apporte son soutien à la collectivité en matière fiscale, afin que celle-ci puisse disposer des ressources nécessaires à l'exercice de ses compétences, dans un contexte de catastrophe naturelle majeure. Enfin, plusieurs défis structurels auxquels l'île de Saint-Martin était confrontée avant même le passage de l'ouragan « Irma », et que ce dernier a renforcés, nécessiteront une réponse adaptée dans la durée.

¹ Les chambres territoriales des comptes de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy ont, dans le même temps, contrôlé les comptes et la gestion des deux collectivités d'outre-mer pour les exercices 2007 et suivants.

² *Repenser les îles du Nord pour une reconstruction durable*, 9 novembre 2017.

1 ASSURER UN MEILLEUR PILOTAGE DES MOYENS ET DE L'ACTION DE L'ÉTAT DANS CES DEUX TERRITOIRES

Le passage du statut de communes de la Guadeloupe à celui de collectivités d'outre-mer, devenu effectif le 15 juillet 2007, était principalement motivé par le souhait des populations des deux îles de bénéficier d'une administration davantage adaptée aux spécificités locales.

Dix ans après le changement de statut, tous les services de l'État dans ces deux territoires ne distinguent pas encore les moyens qui leur sont affectés de ceux dévolus à la Guadeloupe. En outre, l'effort financier consenti par l'État en faveur de Saint-Martin depuis 2007 n'a pas été suffisamment accompagné d'une mesure de sa performance. Dans l'optique de la reconstruction, ces lacunes devront être corrigées.

1.1 Distinguer la gestion des ressources humaines de celle de la Guadeloupe

La gestion des ressources humaines des services de l'État présents à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin connaît deux principales faiblesses : un nombre important d'agents servant dans ces deux territoires demeurent administrativement rattachés à la Guadeloupe, ce qui ne permet pas de spécifier les effectifs mobilisés ; les processus d'affectation ne distinguent pas toujours entre la Guadeloupe et les « îles du Nord », ce qui peut conduire à des déconvenues pour les agents ayant candidaté pour la première et se trouvant affectés à Saint-Martin ou à Saint-Barthélemy. Il peut en résulter une inadaptation des profils aux spécificités locales, une démotivation et un absentéisme.

Une gestion distincte, permettant de suivre l'évolution des effectifs dans les deux îles et de s'assurer de l'adéquation des profils aux besoins locaux, doit en conséquence être mise en place, en particulier dans le contexte actuel.

1.2 Se doter des outils nécessaires au suivi de l'effort financier de l'État

En l'absence de nomenclature budgétaire identifiant de manière systématique les deux îles, les données des documents budgétaires annexés aux projets de loi de finances sont incomplètes. Une partie importante des dépenses de l'État est amalgamée dans les budgets opérationnels de programme de la Guadeloupe. L'effort budgétaire réel de l'État à Saint-Martin et à Saint-Barthélemy n'est ainsi pas connu³.

Alors que des moyens importants sont mobilisés dans le cadre de la reconstruction, l'État doit y remédier en assurant la transparence, dans son budget, de l'effort consacré à Saint-Martin et à Saint-Barthélemy (ce qui implique d'avoir recours à des unités opérationnelles (UO) dédiées, aux centres de coûts ou à la localisation interministérielle à paramétrer dans le système Chorus).

³ Le renforcement de la présence de l'État dans ces deux territoires, en particulier dans le domaine régalién, ainsi que l'augmentation des crédits contractualisés avec Saint-Martin montrent toutefois, sur la base de données partielles, que cet effort a fortement augmenté depuis 2007.

1.3 Établir un diagnostic partagé avec les collectivités et fixer des objectifs permettant un pilotage efficient de l'effort de reconstruction

Avant le changement de statut, Saint-Martin émergeait au contrat de projets (CPER) entre l'État et la Guadeloupe. Depuis 2011, elle bénéficie de contrats de développement en propre, avec une forte augmentation des crédits disponibles⁴ afin de combler les retards pris en matière d'infrastructures de base et d'équipements.

Or cet effort financier ne répondait pas à un diagnostic, partagé avec la collectivité, de la situation du territoire, ni à une planification des besoins en équipements prioritaires. La mesure de la performance des contrats de développement s'en trouve ainsi empêchée.

L'octroi de moyens dans le cadre de la reconstruction devra cette fois être accompagné d'objectifs et d'indicateurs de performance.

2 ACCOMPAGNER LA COLLECTIVITÉ DE SAINT-MARTIN POUR LUI PERMETTRE D'AUGMENTER SES RESSOURCES FISCALES

Avant même le passage de l'ouragan « Irma », la collectivité de Saint-Martin était dans une situation financière délicate, tenant à la fois à sa gestion et aux difficultés rencontrées pour établir et recouvrer ses impôts.

En effet, la loi organique du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer⁵ a organisé les modalités des compensations des transferts de charges à la collectivité de Saint-Martin. Celles-ci devaient se faire principalement par le transfert d'impôts et, dans une moindre mesure, par les dotations de droit commun.

Mal préparée par la collectivité, qui ne disposait pas d'une capacité d'analyse suffisante pour défendre ses intérêts, cette compensation demeure une pierre d'achoppement dans les relations avec l'État. S'il est désormais impossible de réévaluer les calculs effectués lors des transferts de compétences intervenus en 2007 et en 2012⁶, il est en revanche indispensable que l'État aide la collectivité à augmenter ses recettes fiscales, qui constituent sa principale ressource⁷. C'est en effet la seule manière pour elle de pouvoir assumer pleinement l'ensemble de ses compétences et de faire face aux besoins de la reconstruction.

2.1 Un soutien à apporter à la collectivité en matière de systèmes d'information

La loi organique précitée prévoyait que, pour la collectivité de Saint-Martin, « les opérations d'assiette, de contrôle et de recouvrement des impôts, droits et taxes » étaient « assurées par des agents de l'État dans des conditions prévues par une convention entre l'État et la collectivité ». En conséquence, une convention de gestion a été signée le 21 mars 2008 entre l'administration fiscale et la collectivité. Elle prévoyait notamment la compétence de l'État en matière de création et d'exploitation-maintenance du système d'information fiscal et cadastral de la collectivité. Or, les applicatifs de la direction générale des finances publiques (DGFIP), prévus pour les opérations d'assiette et de recouvrement des impôts nationaux, se sont avérés inadaptés à la fiscalité propre développée par la collectivité.

⁴ Les lignes dédiées à Saint-Martin dans le CPER 2007-2013 de Guadeloupe s'élevaient à 3,40 M€. Les crédits mis en place par l'État au profit de Saint-Martin dans les deux contrats de développement successifs s'élevaient à 30 M€ (2011-2013) puis à 39 M€ (2014-2017).

⁵ Codifiée par la suite dans le code général des collectivités territoriales.

⁶ Faute d'archives disponibles, de la part des services tant de l'État que de la collectivité.

⁷ Les recettes fiscales de la collectivité représentaient plus de 80 % de ses ressources en 2016.

Aussi, s'agissant des impôts professionnels, cette dernière a-t-elle dû développer elle-même, avec l'appui d'un prestataire extérieur n'offrant pas nécessairement les garanties de confidentialité suffisantes, une application dédiée, la DGFIP ayant néanmoins mis à sa disposition un agent pour en assurer la maîtrise d'ouvrage. Cette application n'était pas encore pleinement fiabilisée mi-2017.

Quant à l'impôt sur le revenu, les applications d'assiette et de recouvrement utilisées par la DGFIP ne permettent ni de mettre en place la télé-déclaration ou le compte fiscal en ligne, ni d'effectuer des contrôles automatisés, ce qui pèse lourdement sur l'effectivité de l'imposition. Dans ces conditions, la collectivité a, là encore, décidé de développer son propre applicatif.

S'il est nécessaire de mettre à jour la convention de gestion de 2008, pour tenir compte du rôle désormais joué par la collectivité dans le domaine des systèmes d'information fiscaux, il appartient cependant à l'administration fiscale de lui apporter l'assistance humaine et technique nécessaire au développement d'applicatifs adaptés à ses impôts, avec une prise en charge partielle de leurs coûts de développement, sans quoi les dispositions de la loi organique précitées seraient vidées de leur sens et l'effectivité de l'autonomie fiscale de la collectivité mise à mal.

2.2 Un effort à concentrer sur les opérations d'assiette et de recouvrement

Malgré un engagement des services de la DGFIP depuis plusieurs années, quatre principales difficultés subsistent en matière fiscale : le cadastre de Saint-Martin restait incomplet et pas entièrement fiabilisé avant le passage de l'ouragan « Irma » ; l'effectivité de la taxe générale sur le chiffre d'affaires, pesant sur les entreprises, demeurerait limitée en raison du caractère obsolète et incertain du fichier des entreprises ; le taux de recouvrement pour l'impôt sur le revenu était encore faible⁸ ; enfin, malgré leur renforcement à compter de 2010, puis à nouveau de 2013, les contrôles fiscaux réalisés sur place demeuraient éloignés des objectifs que l'administration fiscale s'était elle-même fixée⁹.

Dans la même logique d'effectivité de l'autonomie fiscale de la collectivité, il est essentiel que l'État, en lien avec cette dernière, mène à leur terme les efforts importants qui avaient été entrepris par l'administration fiscale au cours de l'année 2017.

3 RENFORCER L'EFFICACITÉ DES POLITIQUES PUBLIQUES DANS LES DOMAINES RÉGALIENS

Le territoire de Saint-Martin doit, de longue date, faire face à des enjeux importants dans le domaine régalien : l'insécurité, l'immigration clandestine et les fraudes sociales facilitées par l'absence de frontière avec la partie néerlandaise de l'île. Préexistant au passage de l'ouragan « Irma », ces défis nécessiteront, pour être surmontés, un engagement de l'État dans la durée, mais aussi une coopération étroite avec les autorités de Sint-Marten et les autres pays de la région Caraïbe.

⁸ Au 31 décembre 2016, le taux moyen, pour les impositions des revenus de 2012 à 2016, était seulement de 74 %, contre un taux moyen annuel de 98 % en métropole.

⁹ Le plan d'action de 2012 partagé entre la collectivité et la direction régionale des finances publiques prévoyait de contrôler « à compter de 2013 [...] 50 dossiers "à fort enjeu" en matière d'impôt sur le revenu » chaque année. Le nombre de contrôles fiscaux externes n'a été respectivement que de 8, 24, 11 et 13 par an entre 2013 et 2016.

3.1 Une insécurité endémique à endiguer, une immigration à mieux maîtriser

Afin de faire face à la forte insécurité dont souffrait déjà Saint-Martin avant septembre 2017, avec des niveaux de violence aux personnes parmi les plus élevés de l'outre-mer avec la Guyane, les effectifs de la gendarmerie nationale sur place avaient été fortement renforcés entre 2007 et 2017, passant de 156 à 189 agents (+ 21 %). Cette augmentation, doublée d'un changement de stratégie et d'une meilleure combinaison des moyens d'action, avait permis d'enregistrer des résultats positifs, en matière de lutte tant contre les violences aux personnes que contre les atteintes aux biens.

De la même façon, en raison de la forte pression migratoire à laquelle est soumise l'île – la part de la population étrangère dans la population totale était, selon les dernières données disponibles, de près de 33 % en 2012, sans compter les clandestins, impossibles à recenser –, les effectifs de la police aux frontières (PAF) avaient doublé, passant de 30 à 60 agents.

L'augmentation des interpellations d'étrangers en situation irrégulière par la police aux frontières (PAF) apparaissait toutefois insuffisamment relayée par l'activité d'éloignement de la préfecture, en raison notamment d'un problème conjoncturel de ressources humaines.

Au-delà de la situation d'urgence liée au passage de l'ouragan « Irma », ces problématiques structurelles demeureront et devront être traitées, en utilisant au mieux les moyens consacrés à Saint-Martin, en veillant notamment à développer davantage les actions de prévention et en améliorant l'articulation des actions avec la police territoriale de l'île.

3.2 Un phénomène de fraude sociale à mieux appréhender

La libre circulation des personnes entre les deux parties de l'île, les différences entre les systèmes sociaux et le refus des autorités de Sint-Marteen de partager les informations relatives aux revenus de ses habitants, concourent à l'augmentation du nombre de bénéficiaires frauduleux des prestations sociales sur le territoire de Saint-Martin.

Le cas le plus fréquent est celui d'une personne installée côté français pour bénéficier du revenu de solidarité active (RSA), alors même qu'elle exerce, sans la déclarer, une activité professionnelle côté néerlandais. Toutefois, il demeure difficile de mesurer ce phénomène, la caisse d'allocations familiales (CAF) de Guadeloupe ayant, jusqu'en 2016, refusé de développer des contrôles préalables à la liquidation, au motif que l'attribution du RSA repose sur un système déclaratif.

Les leviers d'action pour lutter contre cette fraude sociale sont partagés entre la collectivité et l'État. Celui-ci a tardivement créé un comité territorial anti-fraude (COTAF)¹⁰, qui regroupe les services de l'État et de la Sécurité sociale, sous l'autorité conjointe du préfet délégué et du vice-procureur de Saint-Martin. À compter de 2016, le COTAF a réussi à faire évoluer la position de la CAF sur le RSA et des contrôles ont commencé à être menés.

Ils devront être poursuivis et amplifiés pour endiguer des pratiques inacceptables et potentiellement de grande ampleur, qui pèsent lourdement sur la situation financière de la collectivité.

3.3 Le nécessaire renforcement de la coopération régionale

En matière de sécurité, comme de maîtrise des flux migratoires, la coopération avec Sint-Marteen est essentielle. Pourtant, celle-ci ne s'est mise en place que tardivement et progressivement. En particulier, le traité franco-néerlandais du 17 mai 1994, instaurant les

¹⁰ Arrêté préfectoral du 15 septembre 2014.

contrôles conjoints de personnes dans les aéroports de Saint-Martin, n'a fait l'objet d'une publication par les autorités françaises que le 21 août 2007.

Il a fallu attendre encore près de cinq ans pour que cette coopération devienne effective à l'aéroport *Princess Juliana*¹¹, à la suite de la signature d'une lettre d'intention par les autorités des deux pays le 15 février 2012.

Si deux autres accords sont désormais en vigueur, portant sur la coopération en matière policière et douanière, leur mise en œuvre gagnerait en efficacité si une instance de concertation permanente existait, réunissant l'ensemble des acteurs de la sécurité des deux parties. La Cour prend note que, dans le contexte actuel, des contacts étroits se sont développés entre le délégué interministériel à la reconstruction côté français et le directeur général pour la reconstruction des Îles du Vent des Antilles néerlandaises. Elle relève également que, comme indiqué dans le rapport précité du délégué interministériel, les contrôles aux frontières de Sint-Marteen ont été repris en main par la police néerlandaise, alors qu'ils étaient jusqu'à présent gérés par la police de la collectivité. Néanmoins, il apparaît opportun que les autorités françaises sollicitent officiellement des autorités de Sint-Marteen que soit installé un bureau de liaison réunissant l'ensemble des services compétents en matière de sécurité et de contrôle des frontières, afin d'inscrire cette coopération dans la durée.

En outre, il est important que la préfecture de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy soit associée aux actions de coopération régionale conduites au niveau de la préfecture de zone de défense, afin que les spécificités de l'environnement de ces deux îles, davantage tournées vers le Nord de l'arc Caraïbe et l'espace américain, soient mieux prises en compte.

La Cour formule donc les recommandations suivantes :

Recommandation n°1 : mettre en place une gestion des ressources humaines de l'État autonome par rapport à celle de la Guadeloupe et assurer un suivi financier propre aux deux îles (recours à des UO dédiées, aux centres de coûts ou à la localisation interministérielle dans Chorus) ;

Recommandation n°2 : en cas de contractualisation de moyens financiers supplémentaires avec les collectivités, fixer des objectifs précis de réalisations et assurer un pilotage par la performance ;

Recommandation n°3 : afin de permettre à la collectivité de Saint-Martin de retrouver des ressources financières, nécessaires à la reconstruction des infrastructures de base de l'île, conduire à leur terme les travaux visant à améliorer l'efficacité des opérations d'assiette et de recouvrement des impôts ;

Recommandation n°4 : solliciter les autorités de Sint-Marteen pour mettre en place un bureau de liaison regroupant l'ensemble des services participant aux missions de sécurité et de contrôle des frontières.

--oOo--

Je vous serais obligé de me faire connaître, dans le délai de deux mois prévu à l'article L. 143-4 du code des juridictions financières, la réponse, sous votre signature, que vous aurez donnée à la présente communication¹².

¹¹ Situé sur le territoire de Sint-Marteen, il s'agit du seul aéroport international de l'île.

¹² La Cour vous remercie de lui faire parvenir votre réponse, sous forme dématérialisée, via *Correspondance JF* (<https://correspondancejf.ccomptes.fr/linshare/>) à l'adresse électronique suivante : greffepresidence@ccomptes.fr (cf. arrêté du 8 septembre 2015 portant application du décret n° 2015-146 du 10 février 2015 relatif à la dématérialisation des échanges avec les juridictions financières).

Je vous rappelle qu'en application des dispositions du même code :

- deux mois après son envoi, le présent référé sera transmis aux commissions des finances et, dans leur domaine de compétence, aux autres commissions permanentes de l'Assemblée nationale et du Sénat. Il sera accompagné de votre réponse si elle est parvenue à la Cour dans ce délai. À défaut, votre réponse leur sera transmise dès sa réception par la Cour (article L. 143-4) ;
- dans le respect des secrets protégés par la loi, la Cour pourra mettre en ligne sur son site internet le présent référé, accompagné de votre réponse (article L. 143-1) ;
- l'article L. 143-9 prévoit que, en tant que destinataire du présent référé, vous fournissiez à la Cour un compte rendu des suites données à ses observations, en vue de leur présentation dans son rapport public annuel. Ce compte rendu doit être adressé à la Cour selon les modalités de la procédure de suivi annuel coordonné convenue entre elle et votre administration.

Signé le Premier président

Didier Migaud