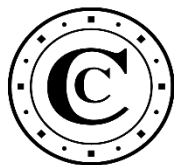


Cour des comptes



Chambres régionales
& territoriales des comptes

LA RECONSTRUCTION DE SAINT-MARTIN ET DE SAINT-BARTHÉLEMY APRÈS LE PASSAGE DE L'OURAGAN IRMA

Rapport public thématique

Juillet 2021

Sommaire

Procédures et méthodes	5
Délibéré	9
Synthèse	11
Récapitulatif des recommandations	15
Introduction	17
Chapitre I Des choix différents quant aux modalités d'intervention de l'État pour les deux îles Saint-Martin et de Saint-Barthélemy	21
I - Les caractéristiques des deux îles	21
A - Deux collectivités particulières au sens de l'article 74 de la Constitution	21
B - Des niveaux de développement économique différents sur les deux îles	24
II - Des degrés d'intervention de l'État différents sur les deux îles	27
A - Une reconstruction pleinement maîtrisée par la collectivité de Saint-Barthélemy	28
B - Une reconstruction dépendante du financement et du fort soutien de l'État à Saint-Martin	29
C - Une reconstruction financée par l'État néerlandais par l'intermédiaire de la Banque mondiale à Sint Maarten	29
Chapitre II Des rythmes de reconstruction et des résultats contrastés	33
I - La coopération entre l'État et les deux collectivités	33
A - Un soutien financier exceptionnel et pluriel	34
B - Un objectif ambitieux de reconstruction à Saint-Martin, à contractualiser avec l'État	38
II - Une reconstruction quasiment achevée à Saint-Barthélemy	43
A - Une reconstruction organisée des équipements et bâtiments communautaires	43
B - Un coût quasiment neutre pour la collectivité	44
C - Les enseignements tirés par la collectivité	44
III - Une reconstruction loin d'être achevée à Saint-Martin	45
A - Près de la moitié du parc de bâtiments et d'équipements reconstruit	45
B - Une refondation des services seulement engagée	47
C - Un plan de développement à décliner concrètement	47
D - Une coopération avec la partie néerlandaise à relancer	49

Chapitre III L'achèvement de la reconstruction de Saint-Martin confronté à d'importants défis.....	53
I - Un ambitieux plan de développement et de reconstruction toujours à réaliser	53
A - Renforcer les capacités locales de maîtrise d'ouvrage et de commande publique	53
B - Achever la planification urbaine et le plan de prévention contre les risques naturels.....	55
C - Doter la collectivité des règles de droit pour résoudre la question des biens en état d'abandon	56
II - Un plan pluriannuel d'investissement non encore financé.....	56
A - Mobiliser les recettes fiscales nécessaires	57
B - Sécuriser une trajectoire budgétaire et financière équilibrée	59
III - L'indispensable poursuite de l'appui technique de l'État	60
A - Adapter et moderniser en priorité un recouvrement de l'impôt délégué à l'État	60
B - Évaluer et adapter le partenariat entre l'État et la collectivité pour maintenir une collaboration efficace	61
Conclusion générale	65
Liste des abréviations	67
Annexes	69
Réponses des administrations et organismes concernés	73

Procédures et méthodes

En application de l'article L. 143-6 du code des juridictions financières, la Cour des comptes publie chaque année un rapport public annuel et des rapports publics thématiques.

Ces travaux et leurs suites sont réalisés par l'une des six chambres que comprend la Cour ou par une formation associant plusieurs chambres et/ou plusieurs chambres régionales ou territoriales des comptes.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour ainsi que des chambres régionales et territoriales des comptes, donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L'indépendance institutionnelle des juridictions financières et l'indépendance statutaire de leurs membres garantissent que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La contradiction implique que toutes les constatations et appréciations faites lors d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

Sauf pour les rapports réalisés à la demande du Parlement ou du Gouvernement, la publication d'un rapport est nécessairement précédée par la communication du projet de texte, que la Cour se propose de publier, aux ministres et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu'aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées. Dans le rapport publié, leurs réponses sont présentées en annexe du texte de la Cour.

La collégialité intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication. Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Le rapport d'instruction, comme les projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une formation comprenant au moins trois magistrats. L'un des magistrats assure le rôle de contre-rapporteur et veille à la qualité des contrôles.

La présente enquête a été conduite par une formation inter-juridictions associant la cinquième chambre de la Cour des comptes et les chambres territoriales des comptes de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy. La quatrième chambre de la Cour, au titre de sa compétence en matière de sécurité civile, a également été associée.

L’instruction a impliqué de nombreux acteurs au niveau régional, local, mais aussi national. Au niveau territorial, les principaux acteurs concernés sont les collectivités de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy, ainsi que leurs établissements, la préfecture de la région Guadeloupe, celle de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy et les services de l’État rattachés, les trois bailleurs sociaux présents sur le territoire (SIG, SIKOA et SEMSAMAR), la société exploitant l’aéroport de Grand’Case et le centre hospitalier de Saint-Martin. Les juridictions financières se sont également rapprochées du procureur de la République de Basse-Terre. Au niveau national, l’ancien délégué interministériel à la reconstruction de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy, le délégué interministériel aux risques majeurs outre-mer, la direction générale des outre-mer, la direction du budget, la direction générale des finances publiques, l’Agence française de développement et la Caisse des dépôts et consignations ont été sollicités.

L’enquête réalisée sur le terrain à l’automne 2020 a été complétée par des échanges avec des magistrats de l’*Algemene Rekenkamer*, l’institution supérieure de contrôle néerlandaise, qui a enquêté sur la situation à Sint Maarten et dont les constats sont venus étayer les observations du présent rapport.

Le projet de rapport soumis pour adoption à la chambre du conseil a été préparé, puis délibéré le 9 avril 2021, par la formation inter-juridictions, présidée par M. Terrien, président de chambre et composée de M. Colcombet, conseiller maître et président de chambres territoriales des comptes, MM. Hayez, Berthomier, Saudubray, conseillers maîtres, Mme Toraille, conseiller maître, en tant que rapporteurs, M. Bouvier, conseiller maître en service extraordinaire, M. Beauviche, conseiller référendaire, Mme Venera, auditrice et en tant que contre-rapporteur, M Cabourdin, conseiller maître.

Il a été examiné et approuvé, le 4 mai 2021, par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de M. Moscovici, Premier président, Mme Camby, rapporteure générale du comité, MM. Morin, Andréani et Terrien, Mme Podeur, MM. Charpy et Gautier, présidents de chambre, Mme Hirsch, Procureure générale, entendue en ses avis.

*

**

Les rapports publics de la Cour des comptes sont accessibles en ligne sur le site internet de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes : www.ccomptes.fr.

Ils sont diffusés par La Documentation Française.

Délibéré

La Cour des comptes, délibérant en chambre du conseil en formation ordinaire a adopté le rapport intitulé *La reconstruction de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy après le passage de l'ouragan Irma*.

Elle a arrêté ses positions au vu du projet communiqué au préalable au Premier ministre, aux organismes et aux collectivités locales concernés et des réponses adressées en retour à la Cour. Des exemplaires ont été adressés, pour information, au ministre de l'économie, des finances et de la relance, à la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales ainsi qu'au ministre des outre-mer.

Les réponses sont publiées à la suite du rapport. Elles engagent la seule responsabilité de leurs auteurs.

Ont participé au délibéré : M. Morin, doyen des présidents de chambre, en remplacement du Premier président empêché, MM. Andréani, Terrien, Mme Podeur, MM. Charpy, Gautier, Mme Camby, présidents de chambre, Mme Moati, présidente de chambre maintenue, Mme Darragon, M. Metzger, Mme Carrère-Gée, MM. Glimet, Berthomier, Mmes Périn, Bouzanne des Mazery, MM. Appia, Homé, Mmes Toraille, de Mazières, M. Seiller, Mme Mercereau, MM. Mairal, Duguépéroux, Champomier, Mme Lignot-Leloup, conseillers maîtres, MM. Richier, Autran, conseillers maîtres en service extraordinaire, MM. Diringer, Serre, présidents de chambre régionale des comptes.

Ont été entendus :

- en sa présentation, M. Terrien président de la formation interjuridictions chargée des travaux sur lesquels les opinions de la Cour sont fondées et de la préparation du rapport ;
- en son rapport, Mme Camby, rapporteure générale, rapporteure du projet devant la chambre du conseil, assistée de M. Bouvier, conseiller maître en service extraordinaire, de M. Beauviche, conseiller référendaire, de Mme Venera, auditrice, rapporteurs devant la formation inter-juridictions chargée de le préparer et de M. Cabourdin, conseiller maître, contre-rapporteur devant cette même formation.
- en ses observations orales, sans avoir pris part au délibéré, Mme Hirsch, Procureure générale, accompagnée de M. Luprich, Substitut général.

M. Thornary, secrétaire général, assurait le secrétariat de la chambre du conseil.

Fait à la Cour, le 29 juin 2021.

Synthèse

L'année 2017 a vu s'abattre sur les îles de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy, à 250 kilomètres au nord-ouest de la Guadeloupe, trois ouragans d'une violence exceptionnelle, dont le plus dévastateur, Irma, a causé des dommages considérables aux deux territoires.

À la gestion de l'urgence a succédé une phase de rétablissement progressif des réseaux, d'organisation de l'accès aux soins et de réouverture des établissements scolaires au profit des 50 000 résidents des deux îles. C'est à l'issue de ces deux premières étapes que s'est engagée la reconstruction proprement dite, dont le Président de la République avait annoncé, en se rendant sur place le 28 octobre 2017, qu'elle devait être durable et exemplaire. En mars 2018, les concours financiers de l'État avaient été estimés, en réunion interministérielle, à plus de 500 M€, les deux tiers portant sur la phase de reconstruction¹. Une part de cette somme doit encore contribuer au financement de la participation de l'État au contrat de convergence et de transformation signé avec la collectivité de Saint-Martin en 2020, permettant de soutenir en partie son plan pluriannuel d'investissements. Si la Cour recommande que le ministère des outre-mer effectue dès à présent un suivi précis et régulier des fonds publics mobilisés pour la reconstruction de Saint-Martin, une mesure exacte du soutien financier de l'État à la reconstruction ne devrait pouvoir être présentée qu'à l'issue de la réalisation complète de ce plan.

¹ Outre le financement de la mobilisation des moyens de l'État dans la phase d'urgence évalué à 163 M€, les concours financiers de l'État englobaient aussi bien le soutien économique aux entreprises, aux particuliers et aux deux collectivités à hauteur de 140 M€, que la mobilisation de 46 M€ en provenance du fonds de solidarité de l'Union européenne, le financement de projets immobiliers de l'État pour la réinstallation de ses services pour un montant de 18,2 M€, la possibilité pour la collectivité de Saint-Martin de souscrire un prêt bonifié à hauteur de 60 M€ ou encore la contribution exceptionnelle de l'État et de ses opérateurs à l'investissement de la collectivité de Saint-Martin pouvant aller jusqu'à 66,4 M€.

Des choix différents dans les deux îles, quant aux méthodes de reconstruction et au degré d'intervention de l'État

La différence observée quant aux méthodes de reconstruction et au degré d'intervention de l'État s'explique d'abord par les caractéristiques des deux îles : si toutes deux bénéficient d'une large autonomie, notamment sur le plan fiscal, Saint-Martin n'avait pas encore achevé la mise en place et l'organisation d'institutions résultant de la réforme législative de 2007. Les capacités d'expertise et de gestion de la jeune collectivité demeurent insuffisantes. Par ailleurs, son niveau de développement économique reste inférieur à celui de Saint-Barthélemy, ce qui ne lui offre pas les mêmes ressorts.

En outre, les dégâts ont été nettement plus importants à Saint-Martin que dans l'île voisine. À Saint-Barthélemy, la part plus faible de l'habitat précaire et le respect plus strict des règles de construction dans les zones à risque peuvent expliquer les moindres dégâts subis.

Dans ce contexte, la collectivité de Saint-Barthélemy a supervisé et pris en charge sa reconstruction, l'État n'intervenant que ponctuellement pour assurer la continuité financière.

En revanche, la collectivité de Saint-Martin a bénéficié d'un soutien important de l'État et de ses opérateurs, tant en termes de financement que de renforcement de ses capacités humaines de gestion et d'ingénierie. Cette collaboration a été formalisée dans deux conventions conclues les 6 et 21 novembre 2017. Compte tenu des fragilités de son organisation administrative et technique et de la complexité des opérations à mener, il apparaît *a posteriori* qu'une administration directe par l'État de la reconstruction aurait pu se justifier. Ce dernier n'a cependant pas souhaité qu'une collectivité récemment créée soit ainsi dessaisie de ses compétences, d'autant que celle-ci avait exprimé sa volonté d'écarter cette solution.

Une reconstruction quasi-terminée pour Saint-Barthélemy

La collectivité de Saint-Barthélemy, ayant tiré les enseignements des précédents événements climatiques et disposant de services techniques rompus à ces circonstances, a pu, sans soutien extérieur public substantiel, rétablir rapidement la continuité des services publics essentiels à la vie courante et aux déplacements de la population. La reconstruction de son patrimoine détruit est aujourd'hui bien avancée. Elle s'accompagne d'un effort important d'adaptation des bâtiments et des équipements afin de tirer les enseignements de l'expérience d'Irma.

Une reconstruction inachevée qui doit faire face à des défis importants à Saint-Martin

En dépit de l'adoption d'un plan de développement ambitieux de 230 M€ arrêté par la collectivité en 2018, la remise sur pied des bâtiments détruits à Saint-Martin est encore très partielle : moins de la moitié du parc de bâtiments et d'équipements est reconstruit, à l'exception des écoles et des lycées aujourd'hui quasiment tous remis à niveau. La restructuration et le renforcement des services sont engagés, mais loin d'être achevés. La faiblesse du socle de gestion de la collectivité l'a conduite à ne pouvoir obtenir que 25 M€ sur les 46 M€ alloués par le fonds de solidarité de l'Union européenne (FSUE) et à s'appuyer sur un processus de commande publique défaillant. Il est vrai que la partition de l'île avec Sint Maarten, sa partie néerlandaise, a pu rendre plus complexe la mission des autorités locales françaises, alors qu'une coopération resserrée pourrait favoriser un développement commun.

L'achèvement de la reconstruction de Saint-Martin suppose ainsi que soient relevés plusieurs défis qui pèsent avant tout sur la collectivité mais aussi sur l'État et des opérateurs. Il est tout d'abord nécessaire de donner une traduction concrète au plan de développement, en renforçant les capacités locales de maîtrise d'ouvrage et de commande publique, en appliquant le plan de prévention contre les risques naturels et en faisant respecter aussi bien qu'à Saint-Barthélemy des règles de construction pour réduire les risques de répétition des effets de ce type de catastrophe. Ensuite, il convient de pérenniser les financements nécessaires, notamment en mobilisant au mieux les ressources fiscales de la collectivité. Enfin, le maintien de l'appui technique de l'État restera déterminant, en gestion et en expertise, mais devra être régulièrement évalué et adapté pour accompagner la collectivité de Saint-Martin jusqu'à ce qu'elle soit en mesure d'exercer seule ses attributions. Ce renforcement nécessaire de la collaboration concerne particulièrement la fiscalité et la modernisation du recouvrement.

Le mode de reconstruction choisi pour Saint-Martin, fondé sur un équilibre entre le soutien apporté à la collectivité et l'exercice de sa propre responsabilité, n'a pas encore permis, près de quatre ans après l'ouragan, d'achever une reconstruction qui se voulait exemplaire et durable. L'expérience acquise par l'État et les collectivités concernées par Irma méritera d'être partagée avec d'autres collectivités ultramarines qui sont exposées aux mêmes risques.

Récapitulatif des recommandations

1. Achever l'actualisation de la planification urbaine et intensifier l'application de la police administrative de l'urbanisme (*collectivité de Saint-Martin*).
2. Étendre et adapter la législation sur les biens en état d'abandon manifeste prévue aux articles L. 2243-1 à L. 2243-4 du CGCT à Saint-Martin (*ministère des outre-mer, ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales*).
3. Réaliser un suivi des fonds publics mobilisés pour la reconstruction de Saint-Martin (*ministère des outre-mer*).
4. Formaliser et mettre en œuvre une politique d'achats assortie des outils nécessaires (*collectivité de Saint-Martin*).
5. Adopter une trajectoire financière de moyen terme compatible avec le financement du plan de développement et de reconstruction (*collectivité de Saint-Martin*).
6. Réaliser une étude d'impact de la future réforme fiscale (*collectivité de Saint-Martin*).
7. Instaurer une collaboration effective entre la DRFiP et la collectivité de Saint-Martin (*ministère de l'économie, des finances et de la relance et collectivité de Saint-Martin*).
8. Dresser le bilan à fin 2021 des apports et soutiens techniques de l'État et de l'AFD au projet de service de la collectivité (*ministère des outre-mer, AFD, collectivité de Saint-Martin*).

Introduction

Le 30 août 2017, au large du Cap Vert, se formait la tempête tropicale baptisée Irma, qui s'intensifiait dès le 31 août pour devenir un ouragan de catégorie 2 puis 3 sur l'échelle de Saffir-Simpson. Avec des rafales de vent supérieures à 300 km/h entraînant de fortes submersions sur les côtes, l'ouragan Irma s'est abattu dans la nuit du 5 au 6 septembre 2017 sur les Antilles françaises et a dévasté les Îles dites du Nord.

Carte n° 1 : situation géographique



Source : Cour des comptes

Après la gestion de l'urgence, s'est engagée une phase de retour à la « vie normale » pour les 50 000 résidents, avec trois impératifs : rétablir les réseaux, organiser l'accès aux soins et rouvrir les établissements scolaires. Pour cette phase, afin de coordonner l'action des ministères, une délégation interministérielle spéciale pour la reconstruction des îles de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin a été créée le 14 septembre 2017.

Malgré le caractère violent et exceptionnel de cet ouragan, son impact sur les équipements et matériels a été contrasté. L'analyse réalisée par la direction générale de la sécurité civile et de la gestion de crise pour le compte du ministère des outre-mer faisait état en juillet 2018 d'une forte disparité entre les deux îles². Avec près de 56 % de ses infrastructures modérément à sévèrement endommagées, voire détruites, Saint-Martin présentait un taux de dommages trois fois plus important que Saint-Barthélemy, où seulement 18 % des infrastructures ont été endommagées. Autre fait notable, à Saint-Martin, près de 70 % des dommages concernaient des bâtiments qui avaient été construits en zone à risque.

Disposant d'un statut et d'un poids économique différents, les deux collectivités territoriales n'avaient pas non plus les mêmes capacités de reconstruction.

Saint-Barthélemy a très vite pris en charge, seule, sa reconstruction, avec un soutien limité de l'État et, dès la fin d'année 2018, a pu de nouveau accueillir des touristes, ressource importante de son économie.

Pour sa part, la collectivité de Saint-Martin était engagée avant l'ouragan dans un processus de rétablissement d'une situation financière fortement dégradée. Elle a placé la reconstruction dans le cadre d'un projet de développement ambitieux. Ce projet nécessitait un renforcement de ses capacités de gestion interne, ne serait-ce que pour absorber les importants concours financiers annoncés par l'État à l'issue du Comité interministériel du 12 Mars 2018, estimés à près de 500 M€, dont un tiers destiné au financement des mesures d'urgence et deux-tiers au soutien à l'économie et à la reconstruction.

² Cependant, ces résultats doivent être nuancés, faute de distinction possible par les images satellitaires entre les bâtiments non endommagés et ceux légèrement endommagés (les deux catégories ayant alors été fusionnées).

Comme l'a souligné l'Agence française de développement (AFD), pour Saint-Martin, *« face à la gestion d'une crise de cette ampleur, les institutions locales ont eu de très grandes difficultés à réagir efficacement. De fait, Irma a mis en lumière et exacerbé des faiblesses structurelles, tant sur le plan financier qu'organisationnel, déjà identifiées par la collectivité territoriale elle-même, ainsi que par les services de l'État et l'AFD »*³. Cette fragilité peut expliquer que, plus de trois ans après l'ouragan, la reconstruction de Saint-Martin ne soit qu'engagée alors qu'elle est quasiment achevée à Saint-Barthélemy. Tout en laissant à la collectivité, et à sa demande, la responsabilité d'organiser la reconstruction et de porter son projet de développement, l'État s'est engagé à la soutenir fortement. Un partenariat ambitieux a ainsi été organisé, s'appuyant sur une démarche contractuelle et visant à construire une île exemplaire en matière de développement durable, tout en tirant les enseignements du passé et notamment d'Irma.

Les deux îles du Nord ont subi le même cataclysme mais chacune a fait l'objet de méthodes et de modalités différentes de reconstruction prenant en compte leurs particularités institutionnelles et de développement. Si la reconstruction est aujourd'hui quasi-achevée à Saint-Barthélemy, Saint-Martin demeure confrontée à d'importants défis, sans même mentionner la spécificité de l'île, divisée entre la France et les Pays-Bas.

Alors que de nombreux rapports ont été rendus sur la gestion de la crise, la Cour des comptes a engagé une enquête sur la reconstruction de ces deux îles françaises. Elle s'est notamment intéressée au mode opératoire choisi pour la reconstruction de Saint-Martin, en l'espèce un dispositif complexe et reposant sur un soutien fort de l'État et de l'AFD, ainsi que sur un engagement actif de la collectivité. Avant de pouvoir être mise en œuvre, ce mode opératoire imposait que plusieurs étapes préalables soient franchies, à savoir des audits d'organisation, la mobilisation d'experts techniques ou encore le renforcement progressif des services déconcentrés de l'État et des capacités administratives de la collectivité. L'intervention des juridictions financières, dans un délai suffisant après le lancement de la reconstruction, leur a permis d'apprécier à leur juste mesure les premiers résultats comme la pertinence de la méthode retenue.

³ Agence française de développement, *Note à destination du ministère des outre-mer relative au dispositif d'accompagnement de la collectivité de Saint-Martin*, avril 2019.

Chapitre I

Des choix différents quant aux modalités d'intervention de l'État pour les deux îles Saint-Martin et de Saint-Barthélemy

I - Les caractéristiques des deux îles

A - Deux collectivités particulières au sens de l'article 74 de la Constitution

1 - Des collectivités exerçant un vaste champ de compétences

À la faveur de la révision constitutionnelle de mars 2003, la loi organique n°2007-223 du 21 février 2007 et la loi n°2007-224 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer ont institué, en lieu et place des communes de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin, deux nouvelles collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution. Depuis 2008, ces collectivités exercent les compétences antérieurement dévolues à la commune, au département et à la région de Guadeloupe, ainsi que celles que l'État leur a transférées, y compris dans le domaine de la loi.

Elles disposent ainsi de l'autonomie fiscale et d'importantes compétences par rapport aux collectivités de droit commun, notamment en matière d'urbanisme et de développement économique. S'ajoutent à cela les transports routiers et la desserte maritime d'intérêt territorial, la voirie, l'environnement, l'accès au travail des étrangers, l'énergie, le tourisme.

Dans les autres matières, si les lois et règlements s'appliquent de plein droit, elles peuvent faire l'objet d'adaptations tenant à l'organisation particulière de ces collectivités d'outre-mer.

La création des deux collectivités s'est accompagnée, par ailleurs, d'un renforcement de la présence de l'État avec l'institution d'un préfet délégué. Le préfet de Guadeloupe reste le représentant de l'État à Saint-Martin et à Saint-Barthélemy, mais le préfet délégué assure la direction effective des services locaux de l'État. La préfecture est installée à Saint-Martin et un guichet est implanté à Saint-Barthélemy.

Concernant la relation avec l'Union européenne, Saint-Barthélemy a accédé le 1^{er} janvier 2012 au statut de pays et territoire d'outre-mer (PTOM). Si les PTOM disposent de la compétence douanière et sont associés à l'Union européenne, ils ne sont pas soumis à l'application du droit communautaire. Ce statut contribue à faciliter les échanges commerciaux avec les États-Unis⁴.

En revanche, la collectivité de Saint-Martin a fait un choix différent, en devenant une région ultrapériphérique (RUP)⁵. Elle demeure ainsi éligible aux fonds communautaires.

En application de cette modalité d'autonomie fiscale, le produit des impôts des contribuables de Saint-Barthélemy et Saint-Martin est une recette pleine et entière de chaque collectivité. Aucun impôt national n'y est ainsi prélevé. Les collectivités disposent également de la faculté de déterminer elles-mêmes leur politique fiscale. À Saint-Martin, la collectivité a toutefois conclu une convention avec l'État pour en assurer le recouvrement.

⁴ Le statut de PTOM repose sur un régime d'association. Les territoires concernés sont considérés comme des territoires étrangers qui n'appliquent qu'une partie du droit communautaire.

⁵ Le régime des RUP est celui en vigueur dans les départements et régions d'outre-mer. Il prévoit l'applicabilité de principe de l'ensemble du droit communautaire, originaire et dérivé. Certaines adaptations peuvent néanmoins être justifiées par le « développement économique et social de ces régions ». Le territoire des RUP est partie intégrante de l'Union européenne.

2 - Une assimilation de la nouvelle construction institutionnelle non-aboutie pour Saint-Martin

L'ouragan a frappé en 2017, alors que la collectivité n'avait toujours pas surmonté les enjeux et difficultés liés à sa transformation institutionnelle des années 2007-2008. Sa planification urbaine était engagée mais non encore terminée, son parc d'équipements et de bâtiments était vieillissant et peu à même de résister à la violence d'un cataclysme climatique de cette ampleur. À titre d'exemple, la médiathèque, équipement qui venait pourtant d'être achevée, a été emportée par Irma.

Les capacités d'action de la collectivité, très limitées, restaient encore inadaptées pour prendre en charge les enjeux multiples et complexes de son très large champ de compétence. Au 31 décembre 2015, la collectivité avait une proportion d'agents d'encadrement (de catégorie A) inférieure de 25 % à la moyenne nationale (6,7 % pour 9,3 %). Les conséquences directes et indirectes de la sous-administration qui avait prévalu jusqu'à la mutation institutionnelle étaient loin d'être surmontées.

Afin d'aider Saint-Martin à poursuivre son adaptation et à renforcer ses services, l'État s'était formellement placé en position de partenaire et de soutien de la collectivité, dans un cadre contractuel. L'AFD était également mobilisée. Cependant, les services de l'État, en particulier ceux de la direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DEAL), ne disposaient pas encore des moyens nécessaires à leur plein exercice. Le système d'information, permettant le recouvrement fiscal réalisé par la direction départementale des finances publiques (DDFiP) de Guadeloupe, n'était pas totalement adapté aux spécificités des dispositions fiscales locales.

3 - Sint Maarten et Saint-Martin, la nécessité d'une action concertée

La double nationalité de l'île de Saint-Martin, sans que la frontière soit matérialisée entre les parties française et néerlandaise, est au cœur de son équilibre économique et social.

Territoire néerlandais des Antilles ayant le statut de « pays » Sint Maarten bénéficie d'un haut degré d'autonomie interne. La Constitution de Sint Maarten a été adoptée le 21 juillet 2010. Le territoire dispose d'un Parlement démocratiquement élu et de son propre gouvernement compétent pour élaborer la législation relative aux affaires internes. Sint Maarten dispose de son propre ministère de la justice et d'une banque centrale commune avec Curaçao, l'unité monétaire étant le Florin caraïbe. En outre, comme Saint-Barthélemy, Sint Maarten a adopté le statut de PTOM.

L'exécutif du Royaume des Pays-Bas est représenté par un gouverneur. À ses côtés, existe une représentation des Pays-Bas où tous les ministères néerlandais sont représentés, à l'exception de la défense et des affaires étrangères, matières qui demeurent de la compétence du Royaume. Les Pays-Bas coopèrent avec les autorités de Sint Maarten en matière de justice, de lutte contre la corruption et la criminalité internationale, ainsi que pour le maintien de l'ordre public.

La coexistence de deux collectivités de nationalités et de statuts européens différents sur un même territoire insulaire, mais avec la libre circulation des habitants, rend nécessaire une coopération très resserrée. Rendue difficile par les différences de statut et l'instabilité des gouvernements de Sint Maarten (dix gouvernements en dix ans), cette coopération n'est pas aujourd'hui à la hauteur de ces enjeux.

B - Des niveaux de développement économique différents sur les deux îles

1 - La situation économique de Saint-Barthélemy

D'une superficie de 21 km², Saint-Barthélemy est une île sèche, où l'eau est produite par désalinisation. Elle bénéficie d'un climat de type tropical maritime.

Carte n° 2 : l'île de Saint-Barthélemy



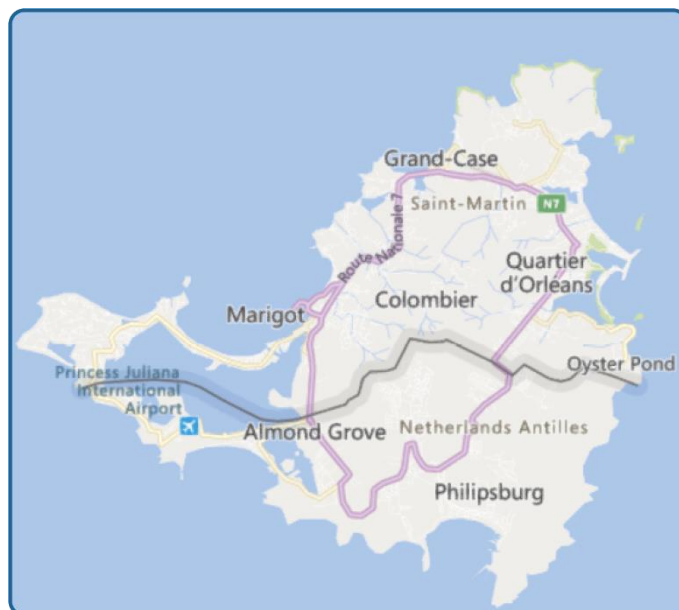
Source : Cour des comptes

En 2016, date du dernier recensement, Saint-Barthélemy comptait 9 793 habitants, population stable depuis 2013. Il s'agit d'une population à forte majorité d'origine européenne ; la communauté étrangère (également essentiellement européenne) ne représente que 12 % de la population. Jusqu'au milieu du XX^{ème} siècle, l'économie de l'île reposait sur l'agriculture, la pêche et l'activité du port franc. Depuis l'acquisition en 1957 d'une propriété par David Rockefeller, l'activité s'est tournée résolument vers le tourisme de haut de gamme (location de villas, hôtels, plaisance, croisières) pour une clientèle largement nord-américaine (70 %). Le tissu économique est orienté vers les services liés à la réalisation d'équipements hôteliers tout en restant fortement soutenu par la commande publique.

Saint-Barthélemy est prospère, avec un produit intérieur brut (PIB) en 2014 estimé à 35 700 € par habitant et un faible taux de chômage (4,3 % en 2015). Toutefois, cette situation favorable demeure dépendante de l'île de Saint-Martin et, notamment, des infrastructures portuaires et aéroportuaires de Sin Maarten. Les relations entre les deux îles sont nombreuses en matière notamment de liaisons touristiques et de trafic de marchandises.

2 - La situation économique de Saint-Martin

Carte n° 3 : l'île de Saint-Martin



Source : Cour des comptes

En 2016, Saint-Martin comptait 35 746 habitants, soit 695 habitants/km². Le territoire a connu, durant les années 1980, une croissance démographique record et inédite en France, Saint-Martin voyant sa population multipliée par 3,5 en moins de dix ans. La communauté étrangère était évaluée à 35 % de la population, dont près de la moitié sont haïtiens ; la population clandestine était estimée à 8 000 personnes.

L'économie de Saint-Martin s'est résolument orientée vers le tourisme, notamment grâce aux incitations de la défiscalisation inscrite dans la loi « Pons » de 1986. Ce mode de développement a conduit à des excès d'investissement dans certains secteurs et a déstabilisé le tissu économique, sans corriger les handicaps de développement du territoire. Ce tissu est constitué essentiellement d'entreprises de services, de commerce et du BTP. L'agriculture, l'exploitation des marais salants et la pêche sont désormais des activités marginales.

Saint-Martin est un territoire souffrant de multiples déséquilibres, avec une population jeune, peu qualifiée, marquée par une forte précarité et un chômage élevé et une économie informelle importante. Les activités sont essentiellement liées à la satisfaction des besoins des habitants et des touristes.

Par ailleurs, comme dans d'autres territoires français ultramarins, Saint-Martin est en concurrence avec sa voisine néerlandaise où la réglementation est plus libérale, la fiscalité et les politiques sociales moins favorables et les coûts d'exploitation plus faibles. Dans un contexte de libre circulation, ces différences placent Saint-Martin dans une situation difficile⁶. Le PIB par habitant, inférieur à celui de Saint-Barthélemy et à celui de la partie néerlandaise, est évalué à 16 572 € par habitant (données de 2014). Le taux de chômage s'établissait à 33,9 % en 2017.

II - Des degrés d'intervention de l'État différents sur les deux îles

Outre ces distinctions entre les deux îles en termes d'organisation institutionnelle et administrative et de niveau de développement économique, l'importance des destructions et leur impact ont été également d'ampleur différente.

De façon générale, si la violence de l'ouragan a été du même ordre sur l'ensemble des trois territoires des îles du Nord, son impact a été variable selon les types d'immeubles, leur conception, la qualité des constructions et leur emplacement.

**Tableau n° 1 : repérage de l'état des bâtiments de Saint-Barthélemy
par satellite (2017)**

Bâtiments détruits	Bâtiments sévérement endommagés	Bâtiments modérément endommagés	Bâtiments peu ou pas endommagés
206 bâtiments (3 % du parc)	157 bâtiments (2 % du parc)	832 bâtiments (11 % du parc)	6 389 bâtiments (84 % du parc)

Source : DEAL Saint-Martin d'après les données du programme Copernicus

⁶ Sint Maarten bénéficie du seul aéroport international et du port en eau profonde permettant d'accueillir les paquebots de croisière (1,67 million de croisiéristes en 2016).

**Tableau n° 2 : repérage de l'état des bâtiments de Saint-Martin
par satellite (2017)**

Bâtiments détruits	Bâtiments sévérement endommagés	Bâtiments modérément endommagés	Bâtiments peu ou pas endommagés
2 525 bâtiments (20 % du parc)	1 350 bâtiments (11 % du parc)	3 000 bâtiments (23 % du parc)	6 824 bâtiments (47 % du parc)

Source : DEAL Saint-Martin d'après les données du programme Copernicus

Saint-Martin a connu un volume de destruction nettement plus important. La part de biens pas ou peu endommagés se situe à 47 % tandis qu'à Saint-Barthélemy, elle est de 84 %. Les bâtiments détruits représentent 3 % du parc à Saint-Barthélemy contre 20 % à Saint-Martin. La part plus faible de l'habitat précaire et le respect des règles limitant la construction dans les zones à risque contribuent à expliquer les moindres dégâts subis à Saint-Barthélemy. On relève que près de 70 % des dommages sur l'île de Saint-Martin ont touché des bâtiments situés en zone à risque et la collectivité de Sint Maarten fait état d'un niveau de destruction aussi important que sa voisine française.

Ainsi, Saint-Martin a subi les destructions et les dommages les plus importants.

Ces différences ont conduit à une sollicitation différente de l'État par ces collectivités pour la reconstruction de leur territoire. Dans les deux cas, la méthode retenue diffère de celle mise en œuvre dans la partie hollandaise par l'État néerlandais qui a préféré agir par le truchement de la Banque mondiale.

Pour mener son action et coordonner celle des ministères, le gouvernement français a créé le 14 septembre 2017 une délégation interministérielle à la reconstruction des îles du Nord et un comité interministériel pour la reconstruction de Saint-Martin a par ailleurs été constitué dès novembre 2017. Toujours formellement en vigueur, même s'il ne s'est pas réuni depuis septembre 2018, il est présidé par le Premier ministre, assisté des ministres et directions concernés.

A - Une reconstruction pleinement maîtrisée par la collectivité de Saint-Barthélemy

La reconstruction des équipements publics de Saint-Barthélemy a été presque entièrement supervisée, financée et prise en charge par la collectivité, l'État intervenant ponctuellement pour assurer la continuité financière.

B - Une reconstruction dépendante du financement et du fort soutien de l'État à Saint-Martin

Dès le début de la crise, le Gouvernement a voulu tirer pleinement les leçons d'Irma et accompagner une reconstruction exemplaire, prenant en compte toutes les dimensions du développement durable et les exigences environnementales les plus abouties. La gestion de crise a d'emblée mis en lumière les fragilités identifiées de longue date de l'organisation administrative et technique de la collectivité. Pour pallier celles-ci, l'État a dû mettre en place un important soutien administratif et technique, venu de métropole et des départements voisins, peu compatible avec l'autonomie statutaire prévue par l'article 74 de la Constitution.

L'hypothèse d'une administration directe de la reconstruction par l'État fondée sur les dispositions de l'article L.O. 6321-35 du Code général des collectivités territoriales (CGCT) aurait pu être envisagée. En application de ces textes, le représentant de l'État dispose de pouvoirs exceptionnels en cas de dysfonctionnement des institutions territoriales. Le Gouvernement n'a pas retenu cette possibilité. Au regard de la complexité du processus de reconstruction à Saint-Martin, d'une mise en place encore inachevée des nouvelles institutions et des fragilités de son administration, la décision peut surprendre. Mais l'État, tout en organisant un soutien important, n'a pas souhaité que la collectivité, dix ans après sa création et alors qu'un renouvellement électoral était intervenu peu avant l'ouragan, soit dessaisie, même temporairement, de ses compétences. La collectivité ne l'avait d'ailleurs pas envisagé, manifestant d'emblée sa volonté de prendre son destin en main.

La forme du soutien de la collectivité par l'État s'est dessinée ainsi et elle a été formalisée dans deux conventions des 6 et 21 novembre 2017.

C - Une reconstruction financée par l'État néerlandais par l'intermédiaire de la Banque mondiale à Sint Maarten

Pour la reconstruction de la partie néerlandaise de l'île, le Gouvernement néerlandais a décidé de recourir à un fonds d'investissement géré par la Banque mondiale. Ce fonds fiduciaire est doté de 470 M€ sur les 550 M€ de crédits publics consacrés à la reconstruction de l'île. Son fonctionnement impliquait l'approbation des projets par les Pays-Bas et par la collectivité de Sint Maarten.

Cette modalité de reconstruction s'est avérée difficile à mettre en œuvre. Dans ses premiers constats⁷, l'*Algemene Rekenkamer*, l'institution supérieure de contrôle néerlandaise, a relevé que ces procédures prennent beaucoup de temps et peuvent engendrer des retards. Les travaux de réparation des réseaux d'électricité et des systèmes de stockage d'eau sont ainsi longtemps demeurés en attente, tant que l'organisme qui en était chargé n'a pas eu recours à la procédure d'appel d'offres comme l'exigeait la Banque mondiale.

Cette institution relève notamment que le principal obstacle à une reconstruction rapide résidait dans le manque de main d'œuvre et d'expertise sur l'île. Elle a identifié le dilemme entre la nécessité de faire preuve de prudence dans le respect de la loi et le besoin d'une reconstruction rapide des infrastructures. En privilégiant la prudence, une grande partie des fonds ont été consacrés à la planification et au financement des plans existants. Cette situation a privé momentanément la population de Sint Maarten de résultats tangibles concernant les projets de reconstruction financés par le fonds d'investissement. Au printemps 2019, plus de la moitié de la contribution néerlandaise avait pourtant déjà été versée.

⁷ *Algemene Rekenkamer, Focus on the Dutch contribution to the reconstruction of Sint Maarten*, 2018.

CONCLUSION

L'ouragan Irma, d'une violence exceptionnelle, a frappé en septembre 2017 deux collectivités françaises d'outre-mer auxquelles leur statut particulier acquis en 2007 conférait une grande autonomie, notamment sur le plan fiscal. En matière de développement économique, la situation de Saint-Barthélemy est bien plus favorable que celle de Saint-Martin.

En raison de ces contextes différents, auxquels s'ajoutaient des dégâts plus lourds à Saint-Martin, le soutien apporté par l'État aux deux collectivités, ainsi que les méthodes choisies pour la gouvernance de leur reconstruction, ont été différents. Le niveau modéré de l'appui de l'État à une reconstruction pleinement maîtrisée par la collectivité à Saint-Barthélemy contraste avec le soutien important et prolongé qu'il accorde à Saint-Martin pour une reconstruction fondée sur une collaboration étroite entre l'État et la collectivité. Rejoignant en cela la demande de la collectivité, le Gouvernement n'a pas souhaité placer temporairement Saint-Martin sous l'administration directe de l'État ni la dessaisir de ses compétences, alors même que la complexité de la reconstruction et la sous-administration de la collectivité auraient pu conduire à retenir cette solution. Les modalités choisies par les Pays-Bas pour le territoire de Sint Maarten, très différentes de celles retenues par la France, ne représentent pas, à ce jour, une alternative convaincante.

Chapitre II

Des rythmes de reconstruction et des résultats contrastés

Si les deux collectivités ont bénéficié du soutien et de la coopération de l'État, l'appui technique et financier apporté à Saint-Martin a été nettement plus marqué, compte tenu des moyens de son administration, de sa situation économique et de l'importance des dégâts subis.

Ces différences de situation entre les deux collectivités expliquent aussi qu'elles connaissent aujourd'hui des situations contrastées quant à leur reconstruction : quasi-terminée à Saint-Barthélemy, elle est loin d'être achevée à Saint-Martin.

I - La coopération entre l'État et les deux collectivités

Pour mener à bien la reconstruction, l'État s'est trouvé dans une position de soutien très différente de ce qu'il rencontre habituellement lors de telles catastrophes. Il devait mener de front une triple action pour garantir la viabilité financière et budgétaire des deux collectivités, réinstaller ses services pour répondre aux besoins des populations et apporter un soutien exigeant et innovant à Saint-Martin, afin que la collectivité prenne pleinement en charge sa part de la reconstruction.

A - Un soutien financier exceptionnel et pluriel

L'État s'est employé à garantir la continuité financière des deux collectivités en adaptant ses interventions à leurs situations institutionnelles particulières et à leurs besoins. Si pour Saint-Barthélemy cette aide n'a concerné qu'un exercice, elle s'est inscrite dans une perspective pluriannuelle pour Saint-Martin. À cette solidarité institutionnelle se sont ajoutées celles de la société civile, de plusieurs collectivités territoriales et de l'Union européenne.

1 - Saint-Barthélemy a bénéficié en 2018 d'un allègement exceptionnel de charges de la part de l'État

La collectivité bénéficiait d'une situation financière favorable au moment de l'ouragan. L'État, prenant en compte les conséquences de l'arrêt temporaire de l'activité économique sur les ressources de la collectivité, notamment la baisse des recettes fiscales, a annulé la contribution que la collectivité aurait dû lui verser dans le cadre de sa dotation globale de compensation négative de cet exercice. La collectivité de Saint-Barthélemy, contributrice nette au budget de l'État, a ainsi bénéficié d'un allègement de charges de 2,88 M€ en 2017. Cette mesure s'est accompagnée d'un soutien spécifique aux entreprises, par un accès facilité au dispositif d'activité partielle et un moratoire sur les charges sociales patronales.

2 - L'État a compensé la perte de recettes de Saint-Martin

À Saint-Martin, le soutien financier de l'État a visé à compenser la perte de recettes fiscales liée à la chute de l'activité économique.

Le solde des dotations sur l'année 2017 (10 M€) et la compensation pour 2017 du dégrèvement des taxes foncières (12,1 M€) ont été versés très rapidement. Une dotation exceptionnelle de fonctionnement a été allouée. Représentative de l'effort national de solidarité, cette dotation a été constituée par des ponctions sur d'autres dotations compensatrices.

En application du protocole signé entre l'État et la collectivité dès octobre 2017, cette dotation exceptionnelle a été déterminée à partir d'une analyse conjointe de la situation financière de la collectivité, de ses ressources propres et de la trajectoire de reprise des activités économiques. En pratique, le montant de la dotation a été versé en référence au montant des recettes fiscales de la collectivité. Ainsi, l'État a versé une dotation de 25 M€ en 2018. Au 31 décembre 2018, le niveau des recettes totales atteignait 110 M€ (85 M€ de recettes fiscales perçues, auxquelles s'ajoutent les 25 M€ de dotation), soit une augmentation de 28,1 %⁸ par rapport à 2017.

En 2019, l'application des clauses de versement de la dotation exceptionnelle a donné lieu à des divergences d'appréciation entre l'État et la collectivité.

La lisibilité de la situation financière de la collectivité s'est en effet complexifiée avec le remboursement unilatéral de 17 M€ par la collectivité de sa dette de RSA envers la CAF⁹ et la budgétisation de l'ensemble de son programme d'investissement. Ce versement a détérioré la situation de trésorerie de la collectivité sans s'inscrire dans un protocole de résolution des dettes croisées entre la collectivité et la CAF, qui devait 17 M€ à la collectivité. Cette situation a abouti à la détermination de nouvelles conditionnalités de versement.

Le protocole a donc été amendé et la collectivité s'est engagée à augmenter ses recettes de fonctionnement, à maîtriser l'évolution de ses dépenses de fonctionnement, à améliorer le taux de réalisation de son programme pluriannuel d'investissements (PPI) et à adopter une charte de prévention de la corruption. En contrepartie, l'État a versé une dotation de 16,1 M€ pour financer des dépenses d'investissement engagées en 2019 au titre du PPI.

⁸ En 2016, le montant des recettes fiscales était de 97,46 M€, soit le montant le plus élevé depuis la création de la collectivité. Ce montant était de 73,4 M€ en 2017.

⁹ La collectivité a une dette importante et ancienne vis-à-vis de la CAF et la CAF a également une dette moins importante vis-à-vis de la collectivité tenant au prélèvement sur ressource institué par la collectivité sur le RSA.

Tableau n° 3 : versements exceptionnels de l'État à la collectivité de Saint-Martin

	2017	2018	2019
Compensation du dégrèvement des taxes foncières	12,1 M€		
Dotation exceptionnelle de fonctionnement		25,0 M€	
Dotation exceptionnelle d'investissement			16,1 M€
Total	53,2 M€		

Source : DGOM - collectivité de Saint-Martin

Ces versements (53,2 M€ entre 2017 et 2019) ont permis à la collectivité de conserver la trésorerie nécessaire pour faire face à ses dépenses, sans compromettre ses équilibres financiers de fonctionnement¹⁰.

L'État a également soutenu la reconstruction du logement social en versant une participation de 6 M€¹¹ aux bailleurs sociaux.

3 - Les deux collectivités ont bénéficié de la solidarité nationale

Au-delà des efforts budgétaires, la solidarité nationale s'est également traduite par de multiples dons de collectivités territoriales et du secteur privé (entreprises, associations, particuliers). Saint-Barthélemy et Saint-Martin ont ainsi respectivement reçu 0,66 M€ et 1,62 M€ entre 2017 et 2018.¹²

¹⁰ En prenant pour référence le niveau constaté en 2016 (97,5 M€), la perte de recettes fiscales entre 2017 et 2020 est estimée à 47,2 M€.

¹¹ Lors de la contradiction, la collectivité a précisé que la société d'aménagement SEMSAMAR, dont elle est le principal actionnaire, n'a pas versé de dividendes à ses actionnaires en contrepartie des aides obtenues, ce qui représenterait pour elle un manque à gagner, estimé, selon ses chiffres, à 3 M€.

¹² Il convient d'y rajouter, selon la collectivité de Saint-Martin, les dons du secteur privé (essentiellement des particuliers) ayant transité par la Fondation de France : fin août 2020, 10,31 M€ avaient été affectés à des projets à Saint-Martin et 0,43 M€ à des projets à Saint-Barthélemy, soit un total de 10,74 M€.

4 - La mobilisation du Fonds de solidarité de l'Union européenne a été limitée

La solidarité européenne s'est manifestée par la mobilisation du Fonds de solidarité de l'Union européenne (FSUE) et par un ajustement des fonds européens structurels et d'investissement destinés au territoire de Saint-Martin¹³.

En application des règles du FSUE, la Commission européenne a accordé le 11 juillet 2018 un concours financier de 46 M€ pour la reconstruction de Saint-Martin, sous réserve que leur consommation intervienne dans les 24 mois suivant le versement de la contribution à la France. Ces fonds ont été assortis d'un droit de priorité reconnu à la collectivité par l'État, applicable jusqu'au 31 décembre 2018. Ce droit a été reporté deux fois, au 31 mars puis au 30 septembre 2019, afin de tenir compte des retards de consommation et de permettre à la collectivité de tirer le meilleur profit de ce soutien financier européen.

Compte tenu des difficultés de présentation de factures par la collectivité et afin de ne pas perdre le reliquat de fonds disponibles, la réaffectation des crédits aux ministères ayant exposé des dépenses dans le cadre de la gestion de la crise a été envisagée. Au total, sur 20,59 M€ éligibles à ce reversement, 19,61 M€¹⁴ avaient fait l'objet d'une prise en charge effective par le FSUE au 31 décembre 2019.

Si ces fonds ont pu être entièrement consommés, la collectivité n'en a pas profité à hauteur de ce qui était possible car elle n'a pas été en mesure de présenter les factures correspondantes. Avec ses établissements, elle a bénéficié de 25,4 M€ de remboursements (versements sous forme d'avances et d'acomptes) du FSUE. Ces remboursements sont néanmoins inférieurs aux 38,5 M€ de factures présentées dans les quatorze rapports d'exécution transmis à la préfecture de la Guadeloupe entre mars 2018 et septembre 2019. Cette différence s'explique par les factures qui ont été écartées pour non-respect des règles de la commande publique. La collectivité a appliqué de manière extensive la notion d'urgence impérieuse, alors que les services de l'État ont considéré que l'urgence impérieuse ne pouvait être invoquée par la collectivité au-delà du 9 octobre 2017, date estimée de « retour à la vie normale » sur le territoire.

La Cour relève toutefois que cette date limite, arrêtée par le préfet de la région Guadeloupe, n'a été formellement communiquée à la

¹³ Programme opérationnel FSE-État et FEDER-FSE Saint-Martin 2014-2020.

¹⁴ Certains ministères ne sont toutefois pas allés au bout de la procédure de réaffectation, quand d'autres ont bénéficié d'un reversement par décret de transfert seulement en 2020 (pour un montant total de 0,92 M€).

collectivité que le 19 août 2019 avec effet rétroactif sur presque deux années. De ce fait, nombre de commandes ont été passées par la collectivité depuis la fin de l'année 2017 sans que celle-ci ait eu formellement connaissance de la fin de la situation d'urgence impérieuse.

L'application de l'urgence impérieuse dans les marchés publics post-Irma

L'urgence impérieuse est circonscrite aux phénomènes extérieurs, imprévisibles et irrésistibles pour l'acheteur. La survenance d'une telle catastrophe pouvait donc justifier l'application de l'article 30 du code des marchés publics de 2016, offrant la possibilité de déroger aux règles de la commande publique. Cependant, le recours à des marchés passés sans publicité ni mise en concurrence doit être explicitement motivé et strictement limité aux prestations nécessaires pour faire face au caractère impérieux de cette urgence. Ainsi, à mesure que s'éloigne la date de survenance de l'événement, la légitimité du recours à cette procédure s'amenuise.

Même en l'absence d'une décision formelle sur la fin de cette période d'urgence impérieuse, ce régime exorbitant du droit commun n'exonérerait pas la collectivité du respect des principes fondamentaux de la commande publique, à savoir les principes d'égalité de traitement des candidats, de liberté d'accès et de transparence des procédures.

B - Un objectif ambitieux de reconstruction à Saint-Martin, à contractualiser avec l'État

1 - Un parti pris de reconstruction très ambitieux

L'État a eu pour objectif d'apporter les soutiens financiers nécessaires et de mobiliser ses services et agences susceptibles de venir en appui technique à la collectivité. Il s'est engagé à renforcer ses services déconcentrés sur le territoire, afin de consolider notamment sa mission de contrôle du respect du droit et de recouvrement de la fiscalité.

Pour la collectivité, il s'agissait davantage de s'engager à mettre en œuvre la reconstruction, dans le respect d'une trajectoire financière garantissant ses grands équilibres financiers. Cet engagement concerne essentiellement sa capacité à agir de manière pérenne dans son champ de compétences, par l'acquisition ou le renforcement de méthodes de planification et de programmation, ainsi que par l'optimisation des moyens financiers, humains et organisationnels que cela exige.

Conformément à la volonté du Président de la République de saisir l'occasion de construire une île exemplaire en termes de développement durable¹⁵, ce partenariat a affiché des perspectives très ambitieuses. Elles se sont cependant vite révélées particulièrement difficiles à mettre en œuvre, alors même que les objectifs à atteindre n'étaient pas précisés et que les étapes à franchir n'étaient pas clairement séquencées.

2 - Une mobilisation d'appuis sans précédent pour aider la collectivité à porter sa reconstruction

Comme précédemment souligné, en 2017, le potentiel de gestion administrative et technique de la collectivité était caractérisé par un sous-encadrement et des capacités de maîtrise d'ouvrage limitées.

Au titre de son partenariat avec l'État, et pour permettre la définition et la réalisation d'un plan de reconstruction d'ampleur, la collectivité a pris un certain nombre d'engagements dans les conventions conclues : production d'un plan de trésorerie, réalisation d'un audit complet de ses finances, élaboration d'un plan d'optimisation des dépenses de fonctionnement et d'un programme pluriannuel d'investissement (PPI), et conduite de différentes actions en matière d'urbanisme et de planification urbaine. Pour réaliser ces engagements, la collectivité devait renforcer ses capacités de gestion et de maîtrise d'ouvrage. Pour l'aider dans cette tâche, l'État s'engageait à mobiliser ses opérateurs.

Dans cette perspective, le partenariat a prévu l'implication de l'AFD en appui à la collectivité. L'État, au-delà du financement de l'intervention de cet opérateur, a également mobilisé la Caisse des dépôts et consignations (CDC) et ses services en appui.

a) Une mobilisation novatrice et déterminante de l'AFD

L'accompagnement de l'AFD au bénéfice de la collectivité de Saint-Martin avait deux objectifs : renforcer structurellement les compétences techniques et financières de la collectivité et favoriser la mise en œuvre de son programme d'investissement. Pour ce faire, l'AFD a articulé son intervention en trois phases.

¹⁵ Discours prononcé à Cayenne le 28 octobre 2017.

Sur la base des constats dressés au cours de la première phase d'expertise financière et organisationnelle, un programme d'assistance technique a été élaboré durant la période 2018-2019. Ainsi, au cours de la deuxième phase, quatre assistants techniques ont été mobilisés de septembre 2018 à juin 2019, dont un coordonnateur auprès de l'exécutif et de la direction générale des services de la collectivité. Un coordonnateur technique a été placé, de septembre 2018 jusqu'en avril 2020, en appui à la direction des services techniques. Deux experts sectoriels sont intervenus auprès du service des ressources humaines et de la gestion de l'eau. Le dispositif s'est accompagné d'appuis sectoriels en finances, en gestion de la commande publique et en aménagement urbain. L'AFD a également conduit une mission avec Atout France pour accompagner la collectivité dans l'élaboration de sa stratégie touristique. Une troisième phase, lancée en 2020, a prolongé les expertises portant sur la gestion de la commande publique et l'ingénierie.

Financé intégralement par le ministère des outre-mer, le coût global de ce dispositif s'élève à ce stade à 1,66 M€.

b) Un soutien renforcé de l'État aux services de la collectivité

Au-delà de son soutien à la collectivité, renforcé par l'augmentation des effectifs des services déconcentrés sur le territoire et par la mobilisation de ses opérateurs et agences, l'État a également apporté un appui humain et de l'expertise.

Courant 2018, le ministère de l'éducation nationale a affecté auprès du vice-recteur un administrateur civil, mis à disposition de la collectivité pour venir en appui de la reconstruction des équipements scolaires. Cet appui, toujours effectif aujourd'hui, s'est organisé en coordination étroite avec les renforts de maîtrise d'ouvrage mobilisés par l'AFD.

En matière d'urbanisme, le ministère du logement a proposé de déployer une démarche « d'atelier de territoire » afin que les habitants, les élus et les responsables administratifs se projettent conjointement sur une stratégie de développement local.

Engagée dans le courant de l'année 2019, cette démarche, visant à faciliter la conduite des projets de planification urbaine, s'est interrompue en raison des tensions nées entre l'État et la collectivité, en septembre 2019, concernant l'adoption du plan de prévention des risques naturels (PPRN). Elle devrait pouvoir être relancée aujourd'hui.

L'État s'était aussi engagé à faire réaliser un audit économique du territoire par plusieurs inspections générales ministérielles. Le rapport « *Quelle stratégie de développement économique et social pour Saint-Martin et Saint-Barthélemy ?* »¹⁶ préconise de conforter une stratégie touristique orientée vers le public haut de gamme, nécessitant une remise à niveau des équipements, une simplification de la fiscalité, et l'élaboration de schémas sectoriels pour les autres activités économiques (pêche, agriculture, réparation navale, commerce). De plus, le rapport appelle à une gestion rigoureuse des prestations sociales pour ne pas encourager une immigration subie.

Si la collectivité n'a pas souscrit à l'intégralité de ces propositions, elle partage toutefois l'orientation stratégique sur le tourisme et a par ailleurs déjà engagé certaines réformes, notamment celle de la fiscalité.

D'autres missions d'inspection sont intervenues, notamment auprès du service des eaux, et une mission sur les copropriétés était envisagée à l'automne 2020; elle n'a cependant pu être réalisée, pour l'heure, en raison de la crise sanitaire.

c) Une implication de la Caisse des dépôts et consignations

Début 2018, la Banque des Territoires a soutenu plusieurs initiatives visant à financer l'expertise et l'état des lieux des infrastructures numériques. Elle a cofinancé l'actualisation du schéma directeur d'aménagement numérique et l'élaboration du projet « Tintamarre » d'enfouissement des réseaux de télécommunication électronique. Dans le cadre de ce dernier projet, elle s'est engagée à financer sur fonds propres la création de la société support avec la collectivité et les opérateurs.

3 - Un renforcement de la mission d'appui et de contrôle de l'État

Le renforcement de la représentation permanente des services de l'État à Saint-Martin était déjà d'actualité en 2017 avant la survenance de l'ouragan. Le rapport de mars 2018, cité *supra*, constate que le plan de mise à niveau élaboré par le préfet délégué en 2007 n'était toujours pas pleinement mis en œuvre. Cette mise à niveau est aujourd'hui engagée avec l'implantation d'unités territoriales (direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement, direction des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi, direction de la

¹⁶ IGF-IGAS-CGEIET, *Quelle stratégie de développement économique et social à Saint-Martin et Saint-Barthélemy ?*, mars 2018.

jeunesse, des sports et de la cohésion sociale, direction de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt) dont les effectifs sont passés de 17 à 29 équivalents temps plein (ETP). Des renforts ont également été apportés à la préfecture, le nombre d'agents passant de 33 à 38 ETP. Malgré ces renforts, la préfecture de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin ne dispose pas des moyens d'une préfecture de plein exercice comme l'avait souhaité le Président de la République dans son discours d'inauguration des bâtiments provisoires de l'État, lors de sa deuxième visite sur place, le 30 septembre 2018.

Concernant les moyens judiciaires, un tribunal de proximité a été installé à Marigot en mai 2019.

La collectivité reconnaît ces avancées, mais elle souligne l'absence de représentations d'autres administrations (direction départementale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, direction générale de l'aviation civile), et déplore toujours souffrir de l'éloignement concernant l'accès à certaines prestations du tribunal de commerce et du conseil des prud'hommes ou l'accès au droit (aides aux victimes, violences faites aux femmes, etc.). La collectivité considère que la représentation limitée de certaines institutions, telles que la CAF, l'Institut d'émission des départements d'outre-mer, la Caisse générale de sécurité sociale (CGSS), la Banque Postale, nuit aux usagers potentiels et contribue à alimenter le non recours aux prestations sociales à Saint-Martin¹⁷.

Cette appréciation mérite d'être largement relativisée au regard de l'existence de deux maisons de services au public, installées dans les deux quartiers prioritaires (Sandy Ground et Quartier d'Orléans). Ces installations ont fait l'objet de conventions constitutives en partenariat avec Pôle emploi, la CGSS, la CAF, auxquels s'ajoutent aujourd'hui le ministère de la Justice (point d'accès aux droits), l'association France Victimes et l'Association pour le droit à l'initiative économique, et ont bénéficié de financements de la part de l'État.

¹⁷ En 2018, Saint-Martin était dans l'une des collectivités les plus pauvres de France en termes de PIB/habitant, après Mayotte (8 552 €), Wallis-et-Futuna (10 100 € en 2005), à un niveau proche de celui de la Guyane (15 765 €).

II - Une reconstruction quasi-achevée à Saint-Barthélemy

La reconstruction du parc de bâtiments s'est effectuée dans le respect des procédures du droit commun de l'urbanisme et de la construction, en recourant à des procédures simplifiées d'autorisation pour en accélérer le traitement. La collectivité n'est intervenue que dans les domaines relevant de sa compétence et a assuré un soutien auprès des personnes en situation de précarité confrontées aux dégradations de leur habitat.

Pour le parc public, plusieurs équipements communautaires (école de musique, aéroport, clocher de l'église) ont subi des dommages importants. La quasi-totalité des équipements d'éclairage de rue et d'espaces verts, mais aussi deux tronçons de route et la station d'épuration de Gustavia, complètement détruits, ont rapidement été reconstruits.

A - Une reconstruction organisée des équipements et bâtiments communautaires

La reconstruction des infrastructures et bâtiments communautaires s'est déroulée de manière séquencée. Dans l'immédiat après crise, les travaux ont été essentiellement consacrés à la sécurisation des routes, des bâtiments et des réseaux électrique et téléphonique. Ils ont ensuite été engagés par ordre de priorité en s'appuyant sur les dispositions de l'article 30 du décret n°2016-360 du 25 mars 2016, permettant le recours à des marchés publics négociés sans publicité ni mise en concurrence préalables en cas d'urgence impérieuse¹⁸. Enfin, à partir de fin novembre 2017, une phase de reconstruction s'est engagée et la collectivité est revenue au droit commun de la commande publique. Dans ce contexte, la station d'épuration de Gustavia a été rénovée et remise en état en avril 2018.

Un programme initial de reconstruction des réseaux électriques sur une durée de quatre ans a été élaboré en concertation avec EDF. La reconstruction des équipements et bâtiments communautaires à Saint-Barthélemy est à présent achevée. Pour prévenir les éventuelles conséquences d'événements similaires, des précautions ont été prises pour sécuriser les bâtiments publics. Les nouveaux équipements sont désormais conçus en prenant en compte les risques cycloniques et de submersion.

¹⁸ Les prix appliqués ayant été fondés sur des marchés de référence.

B - Un coût quasi-neutre pour la collectivité

La situation financière de la collectivité a été faiblement affectée par l'ouragan et elle a maintenu ses équilibres financiers et budgétaires. Limitant l'effet de la baisse des produits de gestion en 2018, l'État a annulé, comme indiqué, le versement de la dotation globale de compensation négative de cet exercice. Il a aussi soutenu les entreprises en facilitant le déclenchement du dispositif d'activité partielle et en proposant un moratoire sur les charges sociales patronales.

Le niveau des ressources fiscales a aujourd'hui dépassé le montant le plus élevé de la période pré-cyclonique en 2019. Les charges de gestion sont restées contenues. La capacité d'autofinancement s'est stabilisée sur une tendance haussière et la collectivité n'a pas eu recours à l'emprunt, demeurant ainsi sans endettement de long terme.

C - Les enseignements tirés par la collectivité

1 - En matière d'urbanisme et de droit de la construction

La collectivité n'a pas modifié ses règles d'urbanisme à la suite d'Irma et a seulement publié un guide de recommandations en matière de construction. Des réflexions sont engagées sur l'obligation d'aménager une pièce sécurisée pour chaque logement, sur la création d'un niveau refuge en zone inondable et sur la nécessité d'imposer la protection des ouvertures.

2 - Les projets d'équipements spécifiques envisagés

L'ouragan a mis en évidence la vulnérabilité des réseaux électriques et de communication, malgré les actions déjà engagées pour les renforcer. Un programme triennal d'enfouissement de l'ensemble des lignes et de protection des postes transformateurs a été lancé en partenariat avec EDF, que le Fonds d'amortissement des charges d'électrification (FACE) cofinance à hauteur de 9,7 M€. Un nouveau réservoir d'eau d'une capacité de 800 m³ a été livré au second semestre 2020 et un autre est en projet pour doubler la capacité globale de stockage d'eau potable.

À Gustavia, l'aménagement d'un parking enterré de 150 places situé dans les hauteurs de la ville est envisagé avec la possibilité de l'utiliser comme abri sûr pour la population et pour les véhicules des services publics.

Une étude a été lancée pour la conception d'un ouvrage de protection contre les risques de submersion de la route principale d'accès à la ville. Des locaux regroupés et protégés de stockage du matériel des services techniques sont aussi à l'étude.

La construction d'une seconde usine d'incinération des déchets, prévue en 2021 pour un coût estimé à 15 M€, vise à renforcer la capacité de l'usine existante, qui n'est pas parvenue à absorber la totalité du flux de déchets consécutifs à la reconstruction post-Irma.

À plus long terme, la connexion de l'île à un troisième câble sous-marin ainsi que la maîtrise par la collectivité des points hauts névralgiques et la gestion des antennes en régie ou en délégation de service public (DSP) sont à l'étude.

Enfin, pour alerter la population, le déploiement sur le territoire de haut-parleurs connectés à un réseau de fibre est en cours. Des études sont également conduites pour concevoir un système d'alerte par diffusion sur l'ensemble des téléphones portables.

III - Une reconstruction loin d'être achevée à Saint-Martin

A - Près de la moitié du parc de bâtiments et d'équipements reconstruit

Sur le territoire de Saint-Martin, la reconstruction ne résulte pas d'une approche globale. Son niveau d'avancement n'est connu que grâce aux données satellitaires du programme spatial européen Copernicus et au recensement effectué auprès des maîtres d'ouvrage ou de leurs délégataires. Selon les données obtenues en juillet 2019, seulement 20 % des bâtiments détruits avaient été reconstruits. Ce taux est porté à 55 % pour les bâtiments sévèrement endommagés, mais 40 à 49 % de la totalité du parc ayant subi une altération n'étaient toujours pas reconstruits.

Les données du parc privé sont intégrées dans cette analyse. Sa reconstruction est liée pour l'essentiel aux conditions d'indemnisation des assurances, étant précisé que 3/5^{ème} de la population n'étaient pas assurées. La Fédération Française de l'Assurance a estimé le montant des dégâts à 1,13 Md€ pour 17 110 sinistres. À la fin juin 2019, 926 M€ avaient été réglés.

Concernant le parc de logement sociaux, la totalité du parc a été reconstruite.

Tableau n° 4 : données sur la reconstruction des bailleurs sociaux présents à Saint-Martin

Bailleurs	SIG	SEMSAMAR	SIKOA
Parc/nombre de logements	485	1 085	132
Dégradation	90 % toitures et 50 % menuiserie Détériorations dues aux inondations		
Montant estimés des travaux	22,9 M€	50 M€	8,3 M€
Financement			
Fonds propres	2,8 M€	11 M€	0,1 M€
Emprunt CDC		7,8 M€	2,4 M€
Fonds unique logement	1,7 M€	3,4 M€	0,48 M€
Assurances	18,4 M€	30 M€	5,2 M€

Source : Données collectées auprès des organismes de logements sociaux cités

Un effort important a été consacré à la reconstruction du parc d'équipements scolaires ainsi qu'aux équipements sportifs. L'achèvement de la remise à niveau des écoles du premier degré de l'enseignement public a pu être constaté à l'été 2020. La reconstruction et la rénovation des lycées est terminée ou proche de l'être. Concernant la médiathèque, le centre nautique et le projet de « collège 900 », les études de maîtrise d'œuvre sont encore en cours. Ainsi, sur 44,9 M€ de dépenses d'équipement réalisées en 2018 et en 2019, 16,9 M€ avaient été consacrées aux infrastructures scolaires.

Concernant l'hôpital, les dégâts ont été estimés par les experts de l'assurance et les services techniques d'hôpitaux métropolitains à 9,4 M€ dont 1 M€ de pertes d'exploitation. L'hôpital a reçu une indemnité d'assurance de l'ordre de 7,89 M€ et les travaux sont aujourd'hui terminés. Ces coûts intègrent la prise en compte d'une réfection avec un meilleur niveau de protection pour diminuer la vulnérabilité des structures, en tenant compte des enseignements de l'ouragan.

Pour ce qui concerne l'Ehpad Bethany Home de Saint-Martin, les travaux de réparations ont été réalisés par la SIG, propriétaire, avec le même objectif de réduction de vulnérabilité.

En matière de réseaux, si le réseau électrique a été rapidement remis en fonctionnement, un important chantier d'enfouissement des lignes a été engagé. La mise sous terre du réseau est aujourd'hui achevée à 80 % et

devrait être terminée à la fin 2021. La reprise des branchements est réalisée à 60 % et devrait aussi être terminée cette année. Ces travaux d'un montant global de 23 M€ ont été effectués sous la maîtrise d'ouvrage déléguée d'EDF et financés à hauteur de 80 % par le FACÉ et de 20 % par EDF.

Le réseau d'eau a, lui, été rétabli en quelques semaines, à l'exception toutefois de la relance de la station d'épuration, dont la remise en service a été beaucoup plus délicate, et du renouvellement de 8 000 compteurs qui ont été remplacés sur une plus longue période. Un plan de modernisation du réseau est aujourd'hui intégré au PPI de la collectivité.

Concernant les autres bâtiments et équipements publics, hébergés aujourd'hui dans des structures modulaires temporaires, l'implantation d'une cité administrative regroupant l'ensemble des services déconcentrés de l'État et une nouvelle préfecture est programmée.

La reconstruction des équipements et bâtiments publics de l'État et de la collectivité a été réalisée en arbitrant constamment entre reconstruction à l'identique et opérations de rénovation et de modernisation.

B - Une refondation des services seulement engagée

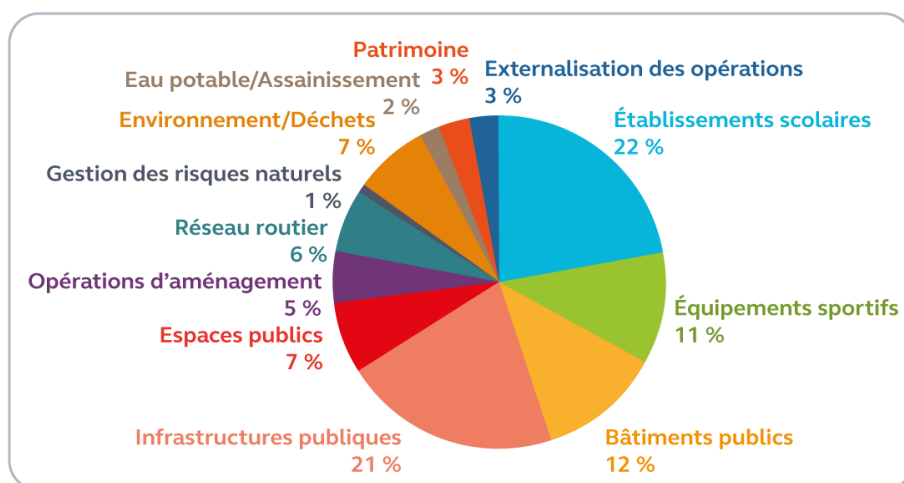
Grâce aux différents appuis reçus, la collectivité a pu adopter en 2019 un nouvel organigramme intégrant la réorganisation de ses services et la recomposition de son encadrement supérieur. Depuis septembre 2019, la direction générale de la collectivité s'organise en cinq pôles. Un cabinet de consultants a été mobilisé pour aider à la mise en place de cette nouvelle organisation, conforter sa capacité à poursuivre la restructuration et promouvoir une culture de gestion au sein des services.

En matière de gestion des ressources humaines, un important travail de régularisation et d'organisation a été réalisé depuis 2018, avec le soutien de l'expertise de l'AFD, dans le cadre d'un projet de service global.

C - Un plan de développement à décliner concrètement

1 - Un programme pluriannuel d'investissements ambitieux

La collectivité s'est dotée en 2018 d'un programme pluriannuel d'investissement (PPI) sur la période 2019-2023, pour un montant total de 230 M€ (dont 63 M€ planifiés en 2020).

Graphique n° 1 : répartition thématique des projets du PPI

Source : rapport de présentation du débat d'orientation budgétaire 2020 de la collectivité de Saint-Martin

Les travaux de reconstruction représentent près de 53 % de ce programme (121 M€) et les nouveaux projets 47 %.

Selon le rapport introductif au débat d'orientation budgétaire pour 2020, 98 M€ devaient être consommés sur les années 2019 à 2021, ce qui correspond à 81 % des chantiers de reconstruction programmés.

Le PPI, pour 2021 à 2023, présenté lors du conseil territorial du 31 mars 2021 et qui prévoit 145 M€ d'investissements sur trois exercices, est désormais un document partagé au sein des services de la collectivité¹⁹. Il intègre, après une très forte hausse des dépenses d'investissement en 2020 et 2021 (de 34 M€ en 2019 à 63 M€ en 2020 et 45 M€ en 2021), une diminution en 2022 et 2023, comme cela s'observe traditionnellement en fin de programmation²⁰. La réalisation du PPI

¹⁹ Sa mise à jour et son suivi sont organisés. Chaque acteur de la collectivité est en mesure de s'y référer : l'exécutif pour arbitrer et fixer les priorités ; la direction générale pour préparer le travail de l'exécutif ; les services techniques pour mettre en œuvre les réalisations et le service des finances pour assurer la trésorerie nécessaire et les besoins de financement.

²⁰ Le PPI a été, lors de la séance du conseil territorial du 12 avril 2021, affiné sur la période 2021-2023 : présenté pour la première fois en AP et en CP, il s'élèvera, pour les trois années concernées, à 153,3 M€ dont 37,3 M€ de CP d'investissements prévus en 2021. La montée en puissance du dispositif devrait se concrétiser en 2022, avec près de 67 M€ de crédits de paiement envisagés pour l'an prochain.

conditionne le versement des financements prévus dans le contrat de convergence et de transformation (CCT)²¹.

2 - Un cadre de financement, adopté par contrat, à mettre en œuvre

Les engagements de financement se sont concrétisés par la signature, en juin 2020, d'un CCT qui lie l'État et la collectivité durant la période 2019-2022.

L'État s'est engagé à hauteur de 47,2 M€ et la collectivité de 31,4 M€. 42,2 M€ de crédits nationaux, 6 M€ de crédits déconcentrés et 23,8 M€ de crédits régionaux sur fonds européens sont par ailleurs mobilisables pour le financement des projets recensés.

Le CCT se traduit par un plan d'action opérationnel reprenant les 17 objectifs de développement durable établis par les Nations-Unies et repris dans l'Accord de Paris, ainsi que les besoins spécifiques des personnes en situation de handicap et l'approche intégrée de l'égalité entre les femmes et les hommes.

Au-delà de ce CCT, la collectivité et la préfecture négociaient, en décembre 2020, les financements supplémentaires en application du plan de relance de l'économie française et du plan REACT-EU (dans leur composante ultramarine).

D - Une coopération avec la partie néerlandaise à relancer

Comme évoqué *supra*, la coopération avec Sint Maarten souffre d'une certaine faiblesse dans sa mise en œuvre et dans son étendue. Si au moment du passage de l'ouragan Irma, les projets de coopération étaient peu développés, ils se sont nettement engagés en 2018. Une réunion quadripartite, réunissant les Pays-Bas, la France, Sint Maarten et Saint-Martin, s'est conclue par une feuille de route et la création de groupes techniques intermédiaires pour faciliter sa mise en œuvre.

²¹ Le CCT de Saint-Martin représente la traduction budgétaire pour le territoire des ambitions arrêtées dans le Livre bleu des outre-mer et la déclinaison du plan de convergence. Ce contrat se substitue au contrat de développement 2014-2020.

Dans ce cadre, un accord de gestion de crise, tirant les enseignements du retour d'expérience d'Irma, a été signé en octobre 2019. Plusieurs autres accords ont permis de renforcer la coopération dans les domaines de la sécurité (échanges de données marchandes, harmonisation des questions de sécurité des navires, etc.).

Si cette dynamique s'est interrompue à l'automne 2019 avec la chute du gouvernement de Sint Maarten, de nombreuses concertations ont néanmoins pu être menées lors de la crise sanitaire. La dernière saison cyclonique a également donné lieu à des échanges réguliers, sans toutefois déboucher systématiquement sur des mesures conjointes concernant les fermetures d'entreprises ou de services publics. On notera cependant que les services météorologiques néerlandais et Météo France ont harmonisé leurs systèmes de vigilance.

En décembre 2020, le nouveau gouvernement de Sint Maarten déclarait vouloir engager un processus de réunions quadripartites sur la question de l'immigration.

CONCLUSION

Les différences de situations entre les deux collectivités françaises, administratives, institutionnelles, économiques, ou encore induites par l'intensité variable des dégâts subis, ont logiquement entraîné des écarts quant à la rapidité et à l'effectivité de la reconstruction.

À Saint-Barthélemy, la reconstruction peut être considérée comme quasiment achevée.

À Saint-Martin, en revanche, en dépit de la conception d'un plan de développement ambitieux, le parc de bâtiments reconstruits est encore limité et la restructuration comme le renforcement des services, s'ils sont engagés, demeurent peu avancés.

D'importants défis doivent encore être relevés pour que la reconstruction du territoire puisse être achevée, alors même que l'exemplarité visée pour cette reconstruction n'est pas acquise aujourd'hui.

Chapitre III

L'achèvement de la reconstruction

de Saint-Martin confronté

à d'importants défis

La reconstruction à Saint-Martin s'est inscrite dans une perspective ambitieuse et complexe. Elle visait à reconstruire rapidement, tout en permettant en parallèle à la collectivité d'assurer le portage des opérations et de contribuer à leur financement. L'État a assuré ce financement et soutenu techniquement la collectivité mais la reconstruction, si elle est engagée, n'est toujours pas achevée. Pour la conduire à terme, la collectivité de Saint-Martin demeure confrontée à plusieurs défis et elle ne pourra pas les relever sans la poursuite du soutien de l'État.

I - Un ambitieux plan de développement et de reconstruction toujours à réaliser

A - Renforcer les capacités locales de maîtrise d'ouvrage et de commande publique

1 - Le renforcement de la maîtrise d'ouvrage

Si la collectivité, fortement soutenue par l'expertise technique externe, a bien engagé la reconstruction des équipements, sa direction de la programmation et de l'ingénierie ne dispose pas encore de l'effectif d'agents qualifiés nécessaire au pilotage de l'ensemble du PPI.

Selon l'AFD, au regard du nombre de projets à réaliser, la direction devrait être constituée de trois à quatre cadres techniques de catégorie A, outre le directeur du service, alors qu'aujourd'hui, un seul cadre est présent. Cette équipe devrait aussi être pluridisciplinaire pour couvrir toutes les spécialités techniques inhérentes à la voirie, aux bâtiments et à l'aménagement. Un architecte et un urbaniste permettraient de coordonner et de superviser les études et les consultations multiples engagées en matière de construction et d'aménagement afin de garantir une unité de vue et une cohérence sur le long terme de tous ces travaux.

Cette organisation est nécessaire, même si la collectivité souhaite sous-traiter une partie de ces tâches à la société d'économie mixte SEMSAMAR.

2 - La maîtrise des risques inhérents à la fonction achat

En matière de commande publique, la reconstruction conduit normalement à un volume important d'achats publics. Or, il est apparu que les services étaient dans l'incapacité matérielle de formaliser des procédures adaptées. Au sein de la collectivité, la pratique de l'achat public souffre d'un fort déficit de compétence juridique, d'un manque d'adaptabilité et d'expertise technique. Ainsi, de nombreux dysfonctionnements ont conduit à plusieurs suites de nature judiciaire depuis la fin 2017.

Cette absence de maîtrise des règles de la commande publique ne permet pas à la collectivité d'engager correctement ses dépenses et conduit à de nombreux rejets de mandats transmis au comptable public. Sur la seule période 2019-2020, 1 113 mandats ont été rejetés pour un montant total de 23,3 M€²². Ce montant cumulé atteignait 33 M€ au 31 décembre 2020.

La réorganisation engagée en 2020 par la collectivité ne constitue que la première étape d'une refondation d'ampleur indispensable de la fonction achats avec le déploiement d'importantes mesures de rationalisation des procédures. La formation des agents et la sensibilisation des élus comme des fournisseurs aux règles de l'achat public devraient également contribuer au déploiement d'une culture respectueuse de ces règles à Saint-Martin.

²² Ce montant ne prend pas en compte une erreur de saisie significative sur la période, de plus de 9 M€. En outre, il convient de relativiser ces données. En effet, un certain nombre de rejets de mandats, pour des montants et des fournisseurs identiques, présentés à des dates différentes, peuvent être interprétés comme des doubles présentations. Une étude fiable aurait nécessité que l'ensemble des mandats soient pointés un par un, en identifiant les factures correspondantes, afin de vérifier que celles-ci n'aient pas fait l'objet de rejets à plusieurs reprises.

B - Acheter la planification urbaine et le plan de prévention contre les risques naturels

À la fin décembre 2020, l'actualisation des documents de planification de l'usage des sols n'était pas encore achevée. Engagée en 2017 après plusieurs échecs antérieurs, elle n'évolue que très lentement. Si la crise sanitaire n'en facilite pas la réalisation, cette réforme qui pourrait générer de nouvelles contraintes d'implantation ou de reconstruction de bâtiments est source de crispations sur un territoire où l'espace foncier disponible est limité. Un événement de l'ampleur d'Irma imposait d'en tirer les conséquences et d'actualiser ce document²³ datant de 2011. La lenteur d'actualisation du plan de prévention contre les risques naturels (PPRN) est révélatrice des difficultés auxquelles est confrontée la collectivité. Elle résulte principalement du fait qu'il prévoira avec certitude l'interdiction de construire dans les zones à risque.

Ce plan constitue aujourd'hui un des instruments essentiels de l'action de l'État pour prévenir les risques naturels et réduire la vulnérabilité des personnes et des biens. En septembre 2018, le Président de la République a rappelé son importance et demandé que l'adoption d'un plan actualisé intervienne avant la fin de l'année 2019. Les services de l'État se sont employés à respecter ces délais et une version provisoire du PPRN a été produite à l'été 2019, mais elle a donné lieu à une forte contestation sociale et à un avis défavorable de la collectivité s'agissant de son adoption.

L'élaboration de ce document s'est inscrite depuis lors dans un cadre conflictuel, conduisant la juridiction administrative à statuer sur les différents litiges relatifs aux actes pris de part et d'autre.

Une perspective de solution s'est cependant dégagée à la suite de la mission conjointe de l'inspection générale de l'administration et du conseil général de l'environnement et du développement durable menée en décembre 2019 et en janvier 2020.

En matière de droit des sols, la police de l'urbanisme relevant de la collectivité n'est pas encore mise en œuvre de façon satisfaisante. Une seule personne est assermentée et son action n'est pas suivie d'effets

²³ Le PPRN, créé par la loi du 2 février 1995, est défini par les articles L. 562-1 et suivants du Code de l'environnement et doit être réalisé dans un délai de trois ans à compter de la date de prescription. Ce délai peut être prorogé de 18 mois une seule fois. Le PPRN peut être modifié ou révisé. Le PPRN est une servitude d'utilité publique associée à des sanctions pénales en cas de non-respect de ses prescriptions et à des conséquences en terme d'indemnisations pour catastrophe naturelle.

suffisants. Sur la base d'environ 100 constats établis d'octobre 2017 à fin 2019, 36 procès-verbaux ont été dressés mais seulement dix ont été transmis à l'autorité judiciaire. Le commissionnement des agents de la DEAL pour l'exercice des polices de l'environnement et de l'urbanisme a contribué à maintenir un niveau élevé de signalements au Parquet. Il importe que la collectivité renforce significativement son action dans le cadre de cette mission de contrôle.

C - Doter la collectivité de règles de droit pour résoudre la question des biens en état d'abandon

Au-delà des dispositions temporaires facilitant la reconstruction des maisons et immeubles, la collectivité a institué l'obligation d'une pièce sécurisée dans tout nouveau bâtiment d'habitation.

Demeure désormais la nécessité de doter la collectivité du cadre juridique lui permettant d'agir sur les biens privés dégradés et abandonnés. Le parc détruit non reconstruit, en particulier les anciens hôtels construits à la faveur des mesures de défiscalisations des années 1990, est important. Il présente des risques pour la sécurité des personnes et porte atteinte à la qualité des paysages, essentielle au développement du tourisme.

Dans cette perspective, la procédure de biens en état d'abandon manifeste, prévue aux articles L. 2243-1 à L. 2243-4 du CGCT, devrait être prochainement étendue et adaptée à Saint-Martin.

II - Un plan pluriannuel d'investissement non encore financé

La programmation prévisionnelle des investissements constitue une forte exigence financière pour la collectivité. Au-delà des financements externes du contrat de convergence et des plans de relance, la collectivité devra dégager la part d'autofinancement nécessaire. Elle devra en outre maintenir un niveau de trésorerie suffisant à son activité quotidienne.

Cette mobilisation des financements nécessite en conséquence que soit établie et respectée une trajectoire financière rigoureuse, claire et précise.

A - Mobiliser les recettes fiscales nécessaires

1 - Un programme d'investissement à fort impact budgétaire et financier

Le PPI a été estimé, lors du débat d'orientation budgétaire de 2020, à 230 M€ pour la période courant de 2019 à 2023 et lors du même débat de 2021, à 145 M€ de 2021 à 2023. Ces perspectives financières, en raison de leur volume, sont sans commune mesure avec ce que la collectivité avait assumé jusqu'à présent. Lors des exercices 2013 à 2018, le montant annuel des dépenses d'investissement réalisées était en moyenne de 25 M€. Le nouveau programme implique un niveau moyen de dépenses de 46 M€ par an, soit près du double.

À volume global inchangé et compte tenu des retards pris, un quasi triplement de la moyenne budgétaire annuelle de 2013 à 2018 est donc à envisager de 2021 à 2023.

Pour le financement de ce PPI, la collectivité prévoyait début 2020 de mobiliser 136,7 M€ de ressources externes (contrat de convergence, reliquat du contrat de développement, fonds européens FEDER, etc.) ce qui aboutissait à un reste à charge pour la collectivité de 93,3 M€. Cette contribution sera nécessairement réajustée avec les dépenses et recettes des plans de relance. Pour la mobilisation de ses ressources internes, la collectivité devra intégrer les contraintes inhérentes au cadrage des finances locales (contrats Cahors²⁴) et à ses engagements du protocole de 2017 actualisé en 2019²⁵.

²⁴ La démarche de contractualisation entre l'État et les collectivités, engagée en 2017 à Cahors, vise à développer une approche partenariale pour la régulation de la dépense locale. En contrepartie de l'effort de réduction des dépenses de fonctionnement demandé aux collectivités, l'État garantit la prévisibilité et la stabilité de ses concours financiers, renonçant aux baisses des dotations globales de fonctionnement mises en œuvre de 2014 à 2017.

²⁵ Une évolution de 10 points sur les restes à recouvrer, un taux de recouvrement des impôts sur le rôle qui doit dépasser les 80 %, un taux de recouvrement des recettes dites « de poche » (taxe d'urbanisme, DSP, fermage, AOT) qui doit évoluer à la hausse avec un objectif de 90 % à partir de 2020, sur le fondement d'une augmentation des titres émis par la collectivité.

2 - Une contribution financière de la collectivité fortement dépendante de ses recettes fiscales

Les recettes fiscales, qui représentent 71 % des recettes de fonctionnement de la collectivité, après avoir marqué une décroissance en 2017, ont repris progressivement dès 2018 leur tendance haussière (initialement engagée en 2012).

Tableau n° 5 : évolution des produits fiscaux de la collectivité (en €)

Impôts	2014	2015	2016	2017	2018
Total des produits fiscaux	73 917 763	89 280 146	97 464 821	73 446 718	74 640 399
Compensation État	0	0	0	12 120 000	25 000 000
Total	73 917 763	89 280 146	97 464 821	85 566 718	109 640 399

Source : Direction Générale des Finances Publiques - Centre des finances publiques de Saint- Martin

En 2019, les recettes fiscales de la collectivité, de 109,6 M€, ont dépassé la moyenne de la période antérieure à 2017 (équivalente à 101 M€ par an). Cette évolution résulte surtout de la croissance des impôts indirects, liée à la hausse des opérations de reconstruction en 2019. Cette tendance a subi les effets de la crise sanitaire en 2020.

Pour l'avenir, le potentiel d'évolution des recettes fiscales dépendra des perspectives de réalisation de la réforme fiscale, dont le projet de transcription juridique a été finalisé en décembre 2020. Cette réforme fiscale, très orientée sur les activités liées au tourisme, s'articule autour de trois blocs (consommation, revenus, patrimoine). Elle vise à simplifier et à déployer la fiscalité indirecte.

La collectivité associe à cette réforme la nécessité d'une gestion modernisée de l'impôt et d'un contrôle fiscal renforcé. Ces objectifs doivent rapidement être pris en compte par le comptable public, responsable du recouvrement, notamment en adaptant l'application informatique.

L'importance de l'enjeu des recettes doit conduire à une action coordonnée de la collectivité, qui décide institutionnellement de l'impôt, et de l'État qui, par convention, le recouvre.

B - Sécuriser une trajectoire budgétaire et financière équilibrée

La collectivité a renforcé ses capacités de gestion financière. Cette initiative illustre la prise de conscience des impératifs de gestion budgétaire, financière et comptable attachés à la réalisation d'un important plan de développement.

La collectivité doit désormais anticiper la façon dont elle entend financer sa contribution au programme prévisionnel d'investissement et apprécier les conséquences de ses futurs arbitrages entre l'autofinancement et la dette à long terme. Si la corrélation entre la planification budgétaire, le PPI et l'identification des projets est dorénavant engagée, ce n'est pas encore le cas pour la détermination d'une trajectoire financière solide.

Au-delà des avancées dans la programmation de l'apurement des créances irrécouvrables, il importe, pour déterminer cette trajectoire, d'améliorer la fiabilité des comptes et de fixer une stratégie d'apurement du stock de dettes de la collectivité envers ses fournisseurs.

La trésorerie de la collectivité atteignait 43,5 M€ à la fin du troisième trimestre 2020, mais à la même époque le stock de dettes envers les fournisseurs s'élevait à 34,7 M€.

À la fin de l'année 2020 des perspectives se dessinaient pour traiter les nombreux rejets de mandats de paiement par le comptable. En revanche, la dette croisée avec la CAF gestionnaire du RSA pour le compte de la collectivité qui s'élevait à 18,7 M€ ne faisait toujours pas l'objet d'un plan de résorption²⁶.

²⁶ La croissance constante des charges sociales inhérentes au RSA depuis 2012, si elle a pu être contenue, a donné lieu à la création d'un prélèvement à la source de 30 % auprès des bénéficiaires du RSA, institué par la collectivité en 2014 et applicable depuis 2015 au titre de son autonomie fiscale. Ce prélèvement a placé la CAF dans une position de collecteur d'un impôt sur le RSA, ce qu'elle n'admet pas pour des raisons de principe. En outre, elle ne peut pas techniquement reverser cet impôt à la collectivité en raison de son système informatique, organisé à l'échelle nationale.

III - L'indispensable poursuite de l'appui technique de l'État

Le parti de reconstruction ambitieux retenu en 2017 impliquait, de fait, un fort soutien de l'État à la collectivité, qui ne pouvait seule relever ces défis.

A - Adapter et moderniser en priorité un recouvrement de l'impôt délégué à l'État

1 - La modernisation du recouvrement fiscal

Si, lors des dernières années, la direction régionale des finances publiques (DRFiP) a mené plusieurs actions visant à optimiser le recouvrement des recettes fiscales, ce dernier se heurte encore trop souvent à de fortes limites : un déficit d'adressage qui relève de la compétence de la collectivité, mais aussi un système informatique comptable non modernisé, constitué d'outils non intégrés, notamment en matière de contrôle qui, lui, relève de l'État, en raison de la convention en matière de recouvrement conclue avec la collectivité.

L'évolution fiscale de la collectivité doit désormais conduire les services de l'État à réaliser d'importantes adaptations de ce système d'information (télé-déclaration et télépaiement, compte fiscal accessible en ligne, etc.). De son côté, la collectivité doit déployer un système d'adressage exhaustif dans les meilleurs délais, de façon à permettre le calcul et le recouvrement de l'impôt.

2 - La nécessité d'une action concertée entre la collectivité et les services fiscaux locaux

Les compétences partagées entre la DRFiP et la collectivité concernant la fiscalité et son recouvrement sont très imbriquées et interdépendantes. Au regard des enjeux, les difficultés multiples à surmonter sont sources de tensions. La voie contentieuse qui a été choisie en 2020 peut être longue et apparaît inadaptée.

La DRFiP, au-delà du protocole de partenariat de 2008, doit prendre pleinement en compte les dispositions du protocole du 6 novembre 2017 visant à conforter l'autonomie fiscale de Saint-Martin. Ce partenariat fonde le financement de la reconstruction et conditionne donc sa réussite.

Cet engagement de l'État est en résonance avec les observations déjà formulées en décembre 2017 par la Cour dans le cadre de son enquête sur l'action et les interventions de l'État à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin : *« 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 »*²⁷.

La Cour regrette que cette recommandation n'ait toujours pas été mise en œuvre. La mobilisation d'un chef de projet conjoint, tel que le permet le CGCT et le prévoit le partenariat État-collectivité de 2017, constituerait une modalité de travail à même de faciliter les échanges. La collectivité a indiqué lors de la contradiction être ouverte à cette perspective.

B - Évaluer et adapter le partenariat entre l'État et la collectivité pour maintenir une collaboration efficace

Le partenariat conclu en 2017 avec la collectivité a conduit l'État à apporter un soutien très important. Il manifestait aussi une volonté des deux parties de régler tous les différends et blocages apparus après la transition institutionnelle de 2007 à 2012. En 2021, toutefois, plusieurs engagements, sans impact direct sur la reconstruction, n'ont aujourd'hui pas été suivis d'effets.

1 - Réexaminer les engagements non tenus pour conforter le partenariat

a) Clore définitivement la transition institutionnelle de 2008

Le partenariat de 2017 entendait revenir sur deux points liés à la transition institutionnelle de 2007/2008 et en particulier sur la réalisation d'un plan de rattrapage et les modalités de fixation de la dotation de compensation de certaines charges transférées.

²⁷ Cour des comptes, référé relatif à *L'action et l'intervention de l'État à Saint-Barthélemy et Saint-Martin*, 22 décembre 2017, <https://www.ccomptes.fr>

L'adoption d'un plan de rattrapage est une revendication ancienne de la collectivité attachée aux modalités de sa constitution en 2007. Il est évoqué à l'article L.O. 6345-3 du CGCT et n'a pas été réalisé.

Il n'y pas eu non plus de réunion d'un groupe de travail pour réexaminer les modalités d'évaluation des charges transférées au bénéfice de la collectivité.

La Cour relève que la revendication de ce plan de rattrapage doit aujourd'hui s'apprécier à l'aune du programme d'investissements contenus dans le contrat de convergence conclu entre l'État et la collectivité.

Concernant les modalités de compensation des charges transférées, il importe désormais, qu'à défaut de pouvoir tenir cet engagement, l'État prenne en compte les motivations qui fondent la demande de la collectivité, en particulier les difficultés inhérentes à l'exercice de la compétence en matière de RSA et ses conséquences financières. La collectivité, qui a fait des efforts importants dans la maîtrise des charges liées au RSA, et l'État doivent trouver impérativement une solution. L'indétermination du règlement de la dette croisée avec la CAF pèse aussi de façon sensible sur la qualité de la gestion budgétaire et financière de la collectivité.

b) Le processus de la reconstruction doit faire l'objet d'un suivi d'exécution plus régulier et documenté.

Les engagements du protocole ont été réalisés de manière contrastée. Si des initiatives ont été prises, plusieurs engagements n'ont pas été mis en œuvre, ou ne l'ont été que partiellement.

Un bilan trimestriel de mise en œuvre du protocole a été présenté lors des réunions du comité interministériel à la reconstruction, qui se sont tenus jusqu'en septembre 2018. La poursuite de ces bilans aurait aidé à un meilleur pilotage et à un suivi des engagements réciproques.

Concernant l'engagement de production statistique, l'Insee a entamé des travaux méthodologiques afin de déterminer si les sources mobilisables permettraient un calcul fiable d'un PIB annuel de Saint-Martin. Il se propose d'apporter un appui méthodologique ponctuel sur les sujets de sa compétence. De son côté, la collectivité a créé une cellule statistique qui s'est rapprochée du département statistique de Sint Maarten.

Enfin, l'action de l'État à Saint-Martin devrait être plus clairement restituée au sein des documents budgétaires. Le Gouvernement est censé présenter chaque année, à l'occasion de l'examen de chaque projet de loi de finances, un bilan des opérations de reconstruction devant les délégations aux outre-mer de l'Assemblée nationale et du Sénat. Cet engagement, non tenu jusqu'à ce jour, doit désormais être mis en œuvre.

2 - Ajuster les appuis d'expertise nécessaires dans une perspective plus stratégique

La reconstruction pose de multiples défis de pratique professionnelle à nombre d'acteurs, qu'ils relèvent des métiers de la gestion administrative, de ceux du bâtiment ou de ceux du génie civil. La capitalisation de leurs expériences a bien été prévue dans le cadre du partenariat liant l'État à la collectivité. Si, dans ce cadre, un guide des bonnes pratiques en matière de reconstruction à destination des architectes et professionnels du génie civil a été élaboré, le colloque international prévu en juillet 2018 à Saint-Martin ou en métropole (Montpellier) n'a finalement pas eu lieu en raison de son coût.

Il serait pourtant nécessaire pour les collectivités qui ont été confrontées au même phénomène climatique de pouvoir bénéficier de l'expérience acquise et les enseignements tirés.

L'important chantier de renforcement des capacités de gestion et de maîtrise d'ouvrage, animé par l'AFD et par un agent du ministère de l'éducation nationale, a contribué à la capitalisation de cette expérience. Ces appuis ont été déterminants dans l'engagement de la reconstruction des équipements scolaires.

Au regard du renforcement important des capacités de gestion de la collectivité, il importe désormais que l'évolution de son organisation se poursuive avec le plus de transparence possible et qu'elle s'inscrive dans une orientation de changement partagée par l'ensemble des agents et au sein des organismes paritaires.

Dans cette perspective, il serait utile de réaliser un état des lieux des capacités de gestion interne de la collectivité, puis d'élaborer un projet de service et un schéma de gestion prévisionnelle des ressources humaines.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Pour achever la reconstruction de Saint-Martin, la collectivité doit relever plusieurs défis : se doter des compétences et instruments juridiques nécessaires à la réalisation de son ambitieux plan de développement ; mobiliser les financements nécessaires ; s'assurer l'indispensable appui technique de l'État tant en gestion qu'en expertise.

À cet égard les prochains mois permettront de mieux apprécier si la méthode choisie et les moyens utilisés restent les plus adaptés au statut particulier, à la situation et aux difficultés spécifiques de cette collectivité d'outre-mer.

En conséquence, la Cour formule les recommandations suivantes :

- 1. achever l'actualisation de la planification urbaine et intensifier l'application de la police administrative de l'urbanisme (collectivité de Saint-Martin) ;*
 - 2. étendre et adapter la législation sur les biens en état d'abandon manifeste prévue aux articles L. 2243-1 à L. 2243-4 du CGCT à Saint-Martin (ministère des outre-mer, ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales) ;*
 - 3. réaliser un suivi des fonds publics mobilisés pour la reconstruction de Saint-Martin (ministère des outre-mer) ;*
 - 4. formaliser et mettre en œuvre une politique d'achats assortie des outils nécessaires (collectivité de Saint-Martin) ;*
 - 5. adopter une trajectoire financière de moyen terme compatible avec le financement du plan de développement et de reconstruction (collectivité de Saint-Martin) ;*
 - 6. réaliser une étude d'impact de la future réforme fiscale (collectivité de Saint-Martin) ;*
 - 7. instaurer une collaboration effective entre la DRFiP et la collectivité de Saint-Martin (ministère de l'économie, des finances et de la relance et collectivité de Saint-Martin) ;*
 - 8. dresser le bilan à fin 2021 des apports et soutiens techniques de l'État et de l'AFD au projet de service de la collectivité (ministère des outre-mer, AFD, collectivité de Saint-Martin).*
-

Conclusion générale

À la différence de Saint-Barthélemy, la reconstruction de Saint-Martin, quatre ans après le passage de l'ouragan Irma en septembre 2017, n'est pas encore terminée à l'été 2021, alors que ce territoire compte à peine 40 000 habitants. Au-delà de l'ampleur massive des dégâts matériels, le double choix fait, dès le lendemain de la catastrophe, de ne pas reconstruire à l'identique et de s'appuyer sur un pilotage par la collectivité explique le retard dont les effets pèsent sur les résidents et l'activité de l'île.

Depuis trois ans, le cadre d'action de la collectivité et, dans une moindre mesure, celui de l'État, ont été renforcés afin d'insérer l'effort de reconstruction dans un ambitieux projet de développement.

Sa matérialisation demeure encore limitée et la réalisation des équipements envisagés reste insuffisamment avancée et perceptible. En outre, la crise sanitaire survenue en 2020 a fragilisé ce processus en imposant une épreuve et des contraintes supplémentaires.

La diversité des modalités de reconstruction envisagées par la France et les Pays-Bas illustre la complexité des responsabilités entre un État appelé à apporter un soutien financier exceptionnel au nom de la solidarité nationale et une collectivité dotée d'un statut d'autonomie fiscale et de gestion très affirmé. L'État, qui demeure le garant de dernier recours, doit faire prévaloir des principes rigoureux d'emploi des fonds publics et optimiser leur incidence, sans compromettre l'autonomie de la collectivité qui les reçoit.

La question est d'autant plus complexe que l'évènement climatique a été d'une gravité exceptionnelle, qu'il a entraîné des dégâts considérables, frappant une petite collectivité ultramarine isolée, largement privée des expertises et des moyens administratifs nécessaires et fragile sur le plan économique.

Il importe que dans les prochains mois, en s'appuyant sur le soutien de l'État, la collectivité surmonte les défis et achève une reconstruction, voulue comme durable et exemplaire, en veillant notamment au respect indispensable des règles de prévention contre les risques.

Il est essentiel de tirer toutes les leçons pour l'avenir du passage de l'ouragan Irma, afin de développer la prévention et aussi d'améliorer les capacités de réaction face à des événements climatiques de cette ampleur, qu'il s'agisse de la gestion de l'urgence ou de la reconstruction. Ces leçons concernent Saint-Martin mais, plus largement, nombre de collectivités ultramarines dont les caractéristiques géographiques et les vulnérabilités sont similaires.

Pour une part substantielle, la réponse à ces défis repose sur la solidité des acteurs publics locaux, sur le soutien de l'État et la solidarité nationale et aussi sur le renforcement de la coopération régionale.

Cette intégration nécessaire dans un système régional dépasse d'ailleurs le cadre des seules relations entre les territoires français. Elle implique aussi, comme l'illustre l'exemple de Saint-Martin et de Sint Maarten, le développement de la coopération avec les États voisins pour la sécurité et la prospérité des habitants de ces territoires.

Liste des abréviations

AFD.....	Agence française de développement
CAF.....	Caisse d’allocations familiales
CDC	Caisse des dépôts et consignations
CGCT.....	Code général des collectivités territoriales
CGEIET	Conseil général de l’économie, de l’industrie, de l’énergie et des technologies
CGSS.....	Caisse générale de sécurité sociale
CJF.....	Code des juridictions financières
DEAL	Direction de l’environnement, de l’aménagement et du logement
DRFiP	Direction régionale des finances publiques
DSP	Délégation de service public
Ehpad	Établissement d’hébergement pour personnes âgées dépendantes
ETP	Équivalent temps plein
FACÉ	Fonds d’amortissement des charges d’électrification
FEDER.....	Fonds européen de développement régional
FSE.....	Fonds social européen
FSUE.....	Fonds de solidarité de l’Union européenne
IGAS	Inspection générale des affaires sociales
Insee	Institut national de la statistique et des études économiques
PIB	Produit intérieur brut
PPI.....	Programme pluriannuel d’investissement
PPRN.....	Plan de prévention des risques naturels
PTOM	Pays et territoire d’outre-mer
REACT-EU	<i>Recovery assistance for cohesion and the territories of Europe</i>
RSA.....	Revenu de solidarité active
RUP.....	Région ultrapériphérique
SEMSAMAR	Société d’économie mixte de Saint-Martin
SIG	Société immobilière de la Guadeloupe

Annexes

Annexe n° 1 : les contrôles réalisés par l' <i>Algemene Rekenkamer</i> , institution supérieure de contrôle des finances publiques (ISC) néerlandaise	70
---	----

Annexe n° 1 : les contrôles réalisés par l'*Algemene Rekenkamer*, institution supérieure de contrôle des finances publiques (ISC) néerlandaise

Selon les procédures de cette institution de contrôle, un premier travail d'examen est intervenu dès 2018, un an après l'évènement. Il a été complété d'une actualisation régulière, menée dans le cadre des examens portant sur l'outre-mer néerlandais réalisés chaque année.

La Banque mondiale est le principal opérateur choisi par les Pays-Bas pour porter le projet de reconstruction. Dans son rapport initial de 2018, l'*Algemene Rekenkamer* constatait qu'une année après la catastrophe, peu de fonds d'aide avaient été dépensés pour Sint Maarten. Au-delà de la difficulté de mobiliser massivement les fonds octroyés en raison des multiples garanties exigées par l'opérateur, la reconstruction se heurtait également localement au manque d'expertise et de personnel. Cette situation a nécessité le déploiement d'une assistance technique. En 2019, l'ISC néerlandaise a constaté, en citant le rapport d'étape de la Banque mondiale pour 2019, que deux causes importantes faisaient obstacle à une reconstruction concluante : la première, relative à la situation politique particulière à Sint Maarten, notamment au dernier trimestre de 2019, retardait la préparation de divers projets de reconstruction; la seconde tenait à une capacité locale de mise en œuvre limitée.

Dans sa dernière actualisation de mai 2021, concernant l'année 2020, l'*Algemene Rekenkamer* relève que les progrès de la reconstruction de Sint Maarten ont été lents. Sur un total de 379 logements devant être restaurés, seuls 44 % l'ont été effectivement. Quant aux 19 écoles endommagées, début 2021, les travaux n'étaient achevés que pour trois d'entre elles.

Selon les estimations, les coûts de réparation des infrastructures et des services publics dépasseront de près de 60 M€ les prévisions initiales. Les 101,1 M€ restants, que les Pays-Bas ont réservés pour la reconstruction de Sint Maarten, ne seront vraisemblablement pas suffisants pour mener à bien tous les projets.

L'*Algemene Rekenkamer* recommande donc au ministre de l'intérieur et des relations avec le Royaume de ne pas programmer de nouveaux projets et de donner en ce sens des instructions précises au représentant des Pays-Bas au sein du groupe de pilotage financier. La priorité doit être donnée à l'achèvement des projets en cours.

**Les publications de l'*Algemene Rekenkamer* concernant
la reconstruction de Sint Maarten**

**1) Focus sur la contribution néerlandaise à la reconstruction de
Sint Maarten**

*Focus op de Nederlandse bijdrage aan de wederopbouw van
Sint-Maarten Rapport 13-12-2018*

**2) Reconstruction de Sint Maarten : une année après la
catastrophe, peu de fonds d'aide dépensés pour Sint Maarten**

*Wederopbouw Sint-Maarten: Jaar na ramp: nog weinig hulpgeld op
Sint-Maarten besteed Nieuwsbericht 13-12-2018*

**3) Reconstruction de Sint Maarten : donner la priorité à la
restauration des maisons et des écoles**

*Wederopbouw Sint-Maarten: geef prioriteit aan het herstel van
huizen en scholen Nieuwsbericht 20-05-2020*

**4) Reconstruction de Sint Maarten : pas de nouveaux projets,
terminés préalablement**

*Wederopbouw Sint-Maarten: geen nieuwe projecten, eerst afronden
Nieuwsbericht 19-05-2021*

Réponses des administrations et organismes concernés

Sommaire

Réponse du Premier ministre	77
Réponse du président du conseil territorial de Saint-Martin.....	81
Réponse du directeur général de l'Agence française de développement (AFD)	88

Destinataire n'ayant pas d'observation

Monsieur le président du conseil territorial de Saint-Barthélemy
--

RÉPONSE DU PREMIER MINISTRE

Dans la nuit du 5 au 6 septembre 2017, l'ouragan IRMA frappait les îles de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy. Classé en catégorie 5, IRMA est à ce jour le cyclone le plus puissant jamais observé dans les Petites Antilles. Face à cette catastrophe majeure, l'État a mobilisé près de 500 millions d'euros pour soutenir les deux îles et leurs populations : 163 millions d'euros au titre du déploiement d'urgence durant la crise et 330 millions pour soutenir l'économie locale, les particuliers et la reconstruction des deux collectivités.

Le Premier ministre de l'époque a créé un comité interministériel pour piloter l'action publique à destination des deux îles et a nommé, le 14 septembre 2017, un délégué interministériel pour leur reconstruction. Appuyé par une équipe resserrée, le délégué interministériel a eu pour rôle de concevoir et coordonner, en lien étroit avec les collectivités, l'ensemble des politiques publiques nécessaires à la reconstruction et au développement des deux îles, ainsi qu'à leur résilience face aux risques naturels et au changement climatique.

À l'occasion du comité interministériel du 21 novembre 2017, le délégué interministériel pour la reconstruction a remis au Gouvernement son rapport sur la reconstruction. Véritable feuille de route de l'État pour une reconstruction exemplaire et durable, ce rapport a servi de base à un protocole d'accord entre l'État et la collectivité de Saint-Martin.

Celui-ci énumère les engagements réciproques de chaque partie en termes d'objectifs et de moyens, et prévoit la mise en place d'une vingtaine d'actions concrètes, qui s'articulent autour de cinq grandes pistes :

- *renforcer les moyens de la préfecture de Saint-Barthélemy et Saint-Martin pour assurer un contrôle de légalité efficace et une meilleure présence des services de l'État sur place ;*
- *gérer au mieux la période de transition en assurant une sécurité optimale, en soutenant les entreprises locales, notamment par des mesures de trésorerie et en faisant en sorte que la reconstruction leur profite en priorité ;*
- *lancer une politique de l'urbanisme responsable et contrôlée en établissant un diagnostic précis du territoire, en révisant les documents d'urbanisme locaux, en mettant en place une stratégie conjointe de lutte contre les implantations illégales et une police de l'urbanisme et de la construction, ou encore en renforçant les capacités d'ingénierie locales ;*

- *initier une réflexion sur le modèle touristique des deux îles à long terme ;*
- *rééquilibrer les relations entre les parties française et néerlandaise de Saint-Martin en renforçant la coopération bilatérale, par exemple via le lancement de projets d'infrastructures communs et la relance du forum de dialogue dit « Q4 » qui regroupe les gouvernements français et néerlandais, la collectivité de Saint-Martin et le gouvernement de Sint Maarten.*

À ce jour, les travaux de reconstruction à Saint-Barthélemy sont presque achevés. Ceux de Saint-Martin nécessitent des délais supplémentaires.

Les recommandations de la Cour vont permettre aux services de l'État et à la collectivité de Saint-Martin d'adapter certaines procédures administratives pour les rendre plus opérationnelles, d'organiser les montées en compétences nécessaires et de renforcer le suivi des financements mobilisés pour la reconstruction. Néanmoins, certaines de celles adressées à l'État appellent quelques commentaires.

• Biens en état d'abandon manifeste (recommandation n°2)

La Cour fait le constat qu'après le passage de l'ouragan IRMA à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin, le parc immobilier comprenait un grand nombre de biens privés dégradés, abandonnés ou non. Si le phénomène n'est pas nouveau, l'ouragan l'a intensifié.

Or, la procédure des biens en état d'abandon manifeste prévue aux articles L. 2243-1 à L. 2243-4 du code général des collectivités territoriales (CGCT), qui permet notamment de contraindre un propriétaire à agir et à rénover son bien et qui donne en cas d'inaction la capacité à la puissance publique d'intervenir, n'est pas applicable actuellement à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin.

La Cour recommande donc une extension de ce dispositif.

Je suis favorable à cette recommandation et c'est la raison pour laquelle une disposition en ce sens a été insérée dans le projet de loi relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, en cours d'examen au Parlement.

• Suivi des fonds publics mobilisés pour la reconstruction (recommandation n°3)

Le rapport souligne que l'action de l'État devrait être plus clairement restituée par les documents budgétaires, afin de concrétiser son engagement de présenter aux délégations aux outre-mer de l'Assemblée nationale et du Sénat un bilan des opérations de reconstruction lors de l'examen des lois de finances. Ce point est repris dans la recommandation n°3 du rapport : « Réaliser un suivi des fonds publics mobilisés pour la reconstruction de Saint Martin ».

Le Gouvernement donnera suite à cette recommandation dans le cadre du document de politique transversale (DPT) outre-mer 2022, dont la procédure d'élaboration vient d'être engagée par le ministère des outre-mer.

Les différents responsables de programme contributeurs au DPT ont été invités à lui communiquer le montant des crédits mobilisés pour la reconstruction de Saint-Martin, depuis l'exercice 2017 jusqu'à l'exercice 2021. Ces informations seront présentées dans une annexe spécifique au DPT.

• Instaurer une collaboration effective entre la DRFiP et la collectivité de Saint-Martin (recommandation n°7)

Cette collaboration effective que la Cour appelle de ses vœux n'a, en fait, jamais cessé. La DRFiP de Guadeloupe a mis en œuvre de manière constante les compétences qui lui sont dévolues par le législateur organique.

Ce dernier a prévu un partage de la compétence fiscale entre la collectivité, qui fixe les règles applicables dans le cadre de son autonomie financière, et l'État, chargé d'assurer les opérations d'assiette, de contrôle et de recouvrement des impôts, droits et taxes en vigueur localement, dans les conditions prévues par une convention passée entre l'État et la collectivité.

Cette convention, datant de 2008 et étant arrivée à échéance en 2016, est désormais obsolète et doit donc être renouvelée afin de tenir compte des évolutions de la fiscalité intervenue depuis lors. Le directeur général des finances publiques a ainsi accepté par une lettre du 26 mars 2021 adressée au président de la collectivité le principe de l'élaboration d'une nouvelle convention de gestion fiscale.

Des réunions de travail ont déjà eu lieu. Elles doivent permettre à la collectivité de préciser ses intentions concernant la réforme fiscale qu'elle projette de mettre en œuvre et, pour la DGFIP, de mesurer précisément l'ensemble de ses impacts sur la fiscalité applicable à Saint-Martin, ainsi que sur le système d'information fiscale de la collectivité. La DGFIP pourra ainsi adapter le périmètre et le contenu de son concours.

En matière informatique, le système d'information déployé au plan national pour la gestion de plus de 38 millions de foyers fiscaux n'est pas adapté, ni en termes de coûts, ni en termes de fonctionnalités, à une fiscalité qui a progressivement divergé de la fiscalité nationale dans le cadre de l'autonomie fiscale de Saint-Martin, et qui est applicable à un nombre réduit de foyers fiscaux.

C'est du reste la raison pour laquelle le système d'information fiscal de la collectivité est déjà constitué majoritairement d'applications spécifiques. Ceci n'enlève rien au fait que le soutien de la DGFIP lui est acquis en matière de gestion fiscale, comme cela lui a été assuré de manière constante.

• Mobilisation limitée du fonds de solidarité de l'Union européenne et application de l'urgence impérieuse dans les marchés publics post-IRMA

Je reviens, enfin, sur deux points abordés par la Cour concernant la mobilisation limitée du fonds de solidarité de l'Union européenne et l'application de l'urgence impérieuse dans les marchés publics post-IRMA

Au titre du Fonds de solidarité de l'Union européenne (FSUE), la Commission européenne a attribué un montant total de 48 906 025 €, dont 46 M€ ont été attribués en priorité à la collectivité de Saint-Martin par le Comité interministériel à la reconstruction du 12 mars 2018.

La consommation devait intervenir dans un délai de 18 mois à compter de la décision de versement de la Commission européenne (prise le 25 juillet 2018), soit avant le 25 janvier 2020.

Comme l'indique le rapport de la Cour, la collectivité de Saint Martin n'a pas été en mesure, malgré les délais qui lui ont été accordés, de produire des factures éligibles à la hauteur des crédits ainsi prévus, ce qui a conduit à réorienter les crédits vers le remboursement de dépenses exposées par plusieurs ministères pour la gestion de la crise.

L'une des difficultés rencontrées par la collectivité de Saint-Martin a été une application extensive de la notion d'urgence impérieuse pour la réalisation d'achats hors du cadre normal des règles de la commande publique.

La collectivité aurait dû d'elle-même, sans qu'une quelconque notification par l'État soit nécessaire, mettre fin à l'utilisation de procédures d'exception dès le 9 octobre 2017, date qu'elle a elle-même considérée comme celle du retour à un « fonctionnement normal ».

Ces règles ont été rappelées par le directeur général des outre-mer au préfet de la région Guadeloupe, par deux courriers en date des 10 septembre 2018 et 9 août 2019, tous deux communiqués à la collectivité.

La notion d'urgence impérieuse, d'essence jurisprudentielle, ne permet pas toujours aux responsables publics de déterminer de façon précise et certaine la période pendant laquelle ils peuvent agir en dérogeant aux règles de droit commun. C'est pourquoi je souhaite que soit créé par la loi un état de calamité naturelle exceptionnelle en outre-mer.

Le projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets définit les conditions cumulatives de déclaration de cet état : un aléa naturel majeur, une atteinte au fonctionnement normal des institutions et un danger grave imminent.

La déclaration de cet état suspend les délais administratifs et permet la mise en œuvre de procédures dérogatoires pour assurer la permanence des institutions. Le projet de loi prévoit une expérimentation pour cinq ans, limitée aux territoires ultra-marins.

Il en résultera un cadre juridique clair pour les responsables publics d'outre-mer confrontés à des circonstances exceptionnelles d'origine naturelle.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL TERRITORIAL DE SAINT-MARTIN

1- Commentaires généraux

La collectivité d'outre-mer (COM) de Saint-Martin prend acte du rapport adressé par la Cour. Elle partage la plupart des constats figurant dans le document, et s'inscrit en accord avec les recommandations exposées. La plupart de ces préconisations, au demeurant, sont d'ores et déjà en cours de mise en œuvre, dans le cadre de la réorganisation de la COM et de la montée en puissance, qualitative et quantitative, de ses Services.

À ce stade, et dans le cadre du format de réponse requis, le rapport inspire à la COM : (i) deux motifs de satisfaction, (ii) deux regrets, et (iii) une attente.

(i) Les deux principaux motifs de satisfaction sont les suivants :

- La Cour reconnaît que les intérêts de la COM ont été lésés, notamment en ce qui concerne la durée de « l'urgence impérieuse », fixée unilatéralement et rétroactivement par le Préfet de Guadeloupe à un peu plus d'un mois (9 octobre 2017), tandis que la collectivité de Saint-Barthélemy, six fois moins impactée par le cyclone (la part des bâtiments détruits ou sévèrement endommagés s'est établie à 5 % du parc à Saint-Barthélemy, tandis qu'elle atteignait 31 % à Saint-Martin (d'après COPERNICUS), a pu bénéficier, en matière de commande publique, des souplesses induites par ce régime juridique près de deux mois supplémentaires (fin novembre 2017).

- Le présent rapport reconnaît une implication perfectible de l'État et de ses services déconcentrés, notamment en ce qui concerne le domaine de la fiscalité. Rappelant les conclusions pertinentes de son référé du 22 décembre 2017 (« 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 ».), la Cour appelle à une coopération loyale et effective de la part de la DRFiP de Guadeloupe, sans laquelle la mise en œuvre de la réforme fiscale décidée en 2018 par la COM deviendrait rapidement caduque et inopérante, reléguant de facto les Saint-Martinois à une condition de contribuables « de seconde zone »...

(ii) Les deux principaux regrets sont les suivants :

- La COM aurait souhaité qu'il soit procédé, fût-ce sommairement, à un calcul, à date, des crédits publics destinés à la reconstruction de Saint-Martin et effectivement consommés.

- Le rapport aurait pu insister davantage sur le non-respect, par le Gouvernement, des engagements pris en novembre 2017 relatifs au réexamen de la compensation des charges mal (2008) ou non (2012) compensées. La COM aurait ainsi souhaité que la réouverture, et le suivi, de ce dossier constituât une recommandation de la Cour, permettant ainsi, dans une perspective consensuelle et constructive, de « clore définitivement la transition institutionnelle de 2008 ».

(iii) Enfin, la COM formule, pour l'avenir, une attente :

- La publication d'un rapport thématique, portant sur l'action et les interventions de l'État à Saint-Martin, aurait du sens à l'horizon 2023-2024 -soit à l'issue du Plan de relance actuellement en cours de mise en œuvre. Un tel rapport avait, certes, été prévu, et partiellement rédigé, en 2015-2016 ; mais il avait été, in fine, remplacé en décembre 2017 (« 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 »). par le référé de sept pages susmentionné. La rédaction d'un tel rapport, voué au demeurant à évaluer l'effectivité des recommandations n°2, 3, 7 et 8, permettrait, un peu plus de quinze ans après l'accession de la commune à la qualité de Collectivité d'outre-mer régie par l'article 74 de la Constitution, de vérifier si les engagements pris par le chef de l'État en septembre 2017 et en septembre 2018 à l'égard des Saint-Martinois ont été tenus.

2- Commentaires détaillés

- La première visite du Président de la République à Saint-Martin est intervenue les 10-11 septembre 2017 (et non pas le 28 octobre).

- « Au 31 décembre 2015, la collectivité avait une proportion d'agents d'encadrement (de catégorie A) inférieure de 25 % à la moyenne nationale (6,7 % pour 9,3 %) ». La COM souhaiterait préciser que, suite à une action volontariste prenant en compte les conclusions et prescriptions du rapport de la CTC de juillet 2018 (portant sur la gestion 2007-2016), cette proportion a connu une tendance haussière. Elle s'établissait déjà à 7,2 % fin 2018 ; elle devrait dépasser 8 % fin 2021.

- La COM souhaite insister, par contraste avec la situation relevée à Sint Maarten (dix gouvernements en dix ans), sur la stabilité des institutions de la partie française de Saint-Martin, avec en moyenne un exécutif tous les 3,5 ans (mars 2012-mars 2022). Cette stabilité politique, qui s'est confirmée après 2017, constitue un atout décisif pour à la fois consolider, dans les années à venir, la reconstruction post-IRMA et réussir la relance post-Covid.

- « Au printemps 2019, plus de la moitié de la contribution néerlandaise avait pourtant déjà été versée ». *La COM souhaiterait, de même, connaître la proportion des fonds publics annoncés en mars 2018 (494,8 M€) effectivement versée sur le territoire de Saint-Martin au printemps 2019.*

- *S'agissant de la dotation exceptionnelle, la COM souhaiterait qu'il soit dûment rappelé que le Protocole État / COM du 6 novembre 2017 prévoyait des versements annuels de 50 M€, et ce sur trois exercices : 2018, 2019 et 2020.*

- « Ces versements (53,2 M€) entre 2017 et 2019) ont permis à la collectivité de toujours disposer de la trésorerie nécessaire pour faire face à ses dépenses, sans compromettre ses équilibres financiers de fonctionnement ». *Cette affirmation est exacte. Mais aucun versement n'est intervenu au titre de l'exercice 2020. Or, compte tenu de la crise sanitaire, qui s'est rajoutée en l'occurrence aux difficultés post-IRMA, la collectivité a subi une perte de recettes de 14,9 M€ qui, contrairement aux autres collectivités de la République, n'a fait l'objet d'aucune compensation de la part de l'État (La COM tient, à cet égard, à souligner le caractère insuffisant et inopérant des dispositions de l'art. 24 la LFR du 30 juillet 2020. La loi de finances rectificatives précise en effet que le montant de la dotation versée est égal à la différence, si elle est positive, entre le montant moyen des recettes perçues entre 2017 et 2019 et le montant de ces mêmes recettes perçues en 2020. Or, la période de référence retenue désavantage considérablement Saint-Martin, les recettes perçues en 2017 et en 2018 ayant été singulièrement affectées par les conséquences du cyclone IRMA. Paradoxalement, le produit de cet impôt [taxe de consommation des produits pétroliers (TCPP)], devrait donc être inférieur, en 2020 (11,6 M€), à celui perçu en 2019 (12,7 M€) tout en restant inférieur à la moyenne des recettes en 2017-2018-2019 (11 M€). Dans ce cas, la COM, in fine, ne recevrait rien au titre de la dotation prévue : elle devrait même, dans quelques semaines rembourser l'acompte de 0,3 M. € (0,3 % des recettes fiscales de l'année : 94 M€) perçu début décembre 2020).*

- « (...) les services de l'État ont considéré que l'urgence impérieuse ne pouvait être invoquée par la collectivité au-delà du 9 octobre 2017, date estimée de « retour à la vie normale sur le territoire ». *La COM tient à rappeler que le « retour à la vie normale » n'est véritablement intervenu qu'à la mi-décembre 2017, avec l'accès à l'eau potable pour l'ensemble des habitants, et le départ des derniers effectifs de la Sécurité civile (17 décembre). Par ailleurs, le communiqué de presse du Gouvernement en date du 17 septembre 2018 mentionne explicitement que « le processus de reconstruction a réellement pu débuter à la mi-novembre*

[2017] à Saint-Barthélemy et début mars [2018] à Saint-Martin » : *la fin de la période d'urgence impérieuse a donc correspondu à la réalité de la situation à Saint-Barthélemy (fin novembre 2017), mais pas à Saint-Martin.*

- « Une troisième phase, lancée en 2020, a prolongé les expertises portant sur la gestion de la commande publique et l'ingénierie ». *La COM tient à préciser, et à déplorer, que cette troisième phase n'est toujours pas entrée en vigueur, ayant été bloquée, in extremis, par le directeur de cabinet du Ministre des outre-mer.*

- « Concernant les moyens judiciaires, un tribunal de proximité a été installé à Marigot en mai 2019 ». *La COM souhaiterait connaître, dans le cadre du présent rapport, l'augmentation des effectifs du ministère de la Justice (en ETP) induite par cette opportune réforme de structure.*

- (...) *et contribue à alimenter le non-recours aux prestations sociales à Saint-Martin ». La COM tient à insister particulièrement sur l'ampleur de ces non-recours, notamment en ce qui concerne le « minimum vieillesse » (ASPA) et la Prime d'activité.*

- « En 2018, Saint-Martin était dans l'une des collectivités les plus pauvres de France en termes de PIB/habitant, après Mayotte (8 552 €), Wallis-et-Futuna (10 100 € en 2005), quasiment ex aequo avec la Guyane (15 765 €) ». *Ces données remontent à 2014 (le PIB de Saint-Martin ayant été calculé en 2018 dans le cadre du dispositif CEROM). La COM souligne que, depuis lors, et compte tenu de la succession de crises ayant affecté le Territoire, le niveau du PIB/habitant n'a guère évolué, en dépit de la baisse de la population constatée ces dernières années (soit - 1 042 hab. entre 2014 [35 107 hab.] et 2018 [34 065 hab.]).*

- « La Fédération Française de l'Assurance a estimé le montant des dégâts à 1,13 Md€ pour 17 110 sinistres. À la fin juin 2019, 926 M€ avaient été réglés ». *Il restait alors près de 200 M€ à payer (somme correspondant au tiers du PIB estimé du Territoire). La COM souhaiterait disposer, dans le cadre du rapport final, des données actualisées de la FFA, à la fin septembre 2020 puis à la fin mars 2021.*

S'agissant du FUL (Fonds d'Urgence Logement, Soit 6 M€ attribués sur une demande de la COM (février 2018) de 12,9 M€.), la COM tient à souligner que, concernant la SEMSAMAR, les versements, intervenus in fine en janvier 2020, ne représentent que 6,8 % des 50 M€ de travaux estimés.

- « Ce montant cumulé atteignait 33 M€ au 31 décembre 2020 ». *La COM tient à souligner qu'à l'échelle nationale, ce montant équivaldrait à environ 130 Md€ non injectés dans l'économie.*

- La COM souhaiterait insister sur sa situation de faible endettement (Le ratio [encours de dette / RRF] est ainsi passé de 40 % en 2015 à 31 % en 2017, puis à 26 % en 2019. Cette même année, la capacité de désendettement de la COM s'établissait à 2,6 ans ; soit de l'ordre de la moitié du niveau constaté pour la moyenne des collectivités locales françaises (5 ans)). A fortiori, elle ne peut que déplorer que l'État n'ait jamais donné suite à sa propre proposition de mars 2018, à savoir proposer un « Grand Emprunt » de 60 M€ à taux zéro (les intérêts étant voués à être pris en charge par l'État).

- « Il n'y pas eu non plus de réunion d'un groupe de travail pour réexaminer les modalités d'évaluation des charges transférées au bénéfice de la collectivité ». La COM souhaite apporter les précisions suivantes sur ce sujet d'importance. En effet, les charges relatives aux compétences transférées en 2012 n'ont jamais été évaluées.

Cette situation inédite, et fortement préjudiciable pour la collectivité de Saint-Martin, avait été rappelée, soulignée et dénoncée par la Chambre territoriale des comptes, dans son rapport provisoire (17 janvier 2017) relatif à la gestion de la COM entre 2007 et 2016. En effet, le point 2.1.7 dudit rapport aboutissait à une recommandation tout à fait pertinente, a fortiori dans le contexte post-IRMA (recommandation n°2 : Évaluer, même a posteriori, le montant des charges relatives aux compétences transférées en 2012) : il y était dûment signalé que, s'agissant de la deuxième vague de transfert de compétences (1er avril 2012) relative aux domaines de l'urbanisme, de la construction, de l'habitation, du logement et de l'énergie, la procédure prévue au CGCT n'avait pas été respectée, aucun arrêté (comparable à celui d'avril 2011, lui-même ayant substantiellement sous-évalué les charges transférées selon la CTC) n'ayant fixé le montant des charges et le droit à compensation transférées à Saint-Martin. Dès lors, la CTC, préconisait la mesure suivante : « à défaut de calcul de compensation a priori, un calcul, plus fiable, est possible a posteriori ; il devrait être établi par la collectivité pour le cas où la réouverture d'une discussion avec l'État apparaîtrait possible ». Alors que la réouverture de telles discussions avec l'État venait tout juste d'être actée par la signature, respectivement par le Premier ministre et la Ministre des outre-Mer, des deux protocoles en novembre 2017, la disparition soudaine, dans le corps du rapport définitif (13 avril 2018), de ce point 2.1.7 et, surtout, de la recommandation correspondante, a singulièrement compliqué la position de la COM dans ses négociations avec l'État courant 2018. La collectivité attendait, en effet, beaucoup de la publication de ce rapport, censé déclencher la constitution du groupe de travail ad hoc, destiné, en vertu des dispositions des Protocoles État / COM du 6 novembre 2017 (cf. point II, 7^{ème} paragraphe : « Un groupe de travail ad hoc, associant notamment la collectivité, sera mis en place dès la publication des rapports définitifs de la Chambre territoriale des comptes et de la Cour des comptes. Ce groupe de travail étudiera toutes les préconisations établies par les magistrats, y compris le réexamen des compensations non-perçues ou

sous-estimées à l'occasion des transferts de compétences établis entre 2007 et 2012, consécutivement au changement de statut de la collectivité de Saint-Martin ») et du 21 novembre 2017(cf. paragraphes 1 à 3 du point 4 : « En lien avec la Délégation interministérielle pour la reconstruction de Saint-Martin, la collectivité proposera, d'ici le 31 mars 2018, un Plan pluriannuel d'investissement et de rattrapage, portant sur la période 2018-2023, et hiérarchisant les priorités et les projets en fonction des besoins des populations et de l'économie de Saint-Martin. Ce Plan tiendra compte des dispositions de l'article L.O 6345-3 du CGCT tendant à établir un plan de rattrapage sur la rénovation et la construction d'équipements structurants visant à permettre le développement économique et touristique et évaluant les engagements financiers respectifs de l'État et de la collectivité. Suite aux conclusions du groupe de travail mentionné au 7ème paragraphe du point 2 du Protocole n°1, il pourrait, par le biais d'un avenant au Contrat de développement 2017-2020, pallier tout ou partie des insuffisances constatées en matière de compensation financière des charges transférées », à étudier le réexamen des compensations sous-estimées (2007) ou non-perçues (2012) à l'occasion des transferts de compétences établis. Cette situation, toujours pendante, ne peut que contredire, voire contrarier, l'objectif de rattrapage, pourtant dûment reconnu, en 2017, par l'État au plus haut niveau.

- S'agissant de la production statistique, la COM rappelle qu'en dépit d'affirmations régulières et rassurantes de la part de l'Insee depuis trois ans, elle se situe toujours dans un « angle mort » de la statistique publique nationale. L'absence d'indice des prix, par exemple, a ainsi été préjudiciable après IRMA, empêchant la COM d'évaluer les dérives inflationnistes et anti-concurrentielles. Enfin, la création d'une cellule statistique (L'institut statistique de la Polynésie française (ISPF) ne saurait constituer un exemple à suivre intégralement, ne serait-ce que par l'ampleur des moyens budgétaires et humains requis, correspondant au demeurant aux réalités d'une COM huit fois plus peuplée et neuf fois plus « riche » (en termes de PIB) que Saint-Martin) ne saurait se concevoir qu'en complément d'un engagement réel de l'Insee.

En conclusion, la COM approuve les huit recommandations formulées, dont les $\frac{3}{4}$ relèvent, intégralement ou partiellement, de sa responsabilité. La recommandation n°2(« Étendre et adapter la législation sur les biens en état d'abandon manifeste prévue aux articles L. 243-1 à L. 2243-4 du CGCT à Saint- Martin ») requiert un examen approfondi et bienveillant, notamment dans le cadre du projet de loi dit « 4 D ». La COM, enfin, attend beaucoup de la recommandation n°3 (« Réaliser un suivi des fonds publics mobilisés pour la reconstruction de Saint-Martin »), qui pourrait, au demeurant, s'inscrire dans le cadre d'une amélioration des documents de politique transversale annexés aux PLF : ces derniers, en effet, ne reflètent que partiellement l'effort budgétaire annuel de l'État en direction de Saint-Martin.

**RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE L'AGENCE
FRANÇAISE DE DÉVELOPPEMENT (AFD)**

Votre rapport très bien documenté retrace avec précision le rôle de tous les acteurs clés impliqués dans la reconstruction de ces territoires ultramarins de la République. Comme vous avez pu le noter, l'Agence française de développement (AFD) a su rapidement se mobiliser, à la demande et aux côtés de l'État, pour œuvrer à cette reconstruction et elle partage en tous points les constats dressés par la Cour.

Il m'apparaît également important que nous puissions mobiliser des ressources auprès du Ministère des outre-mer afin d'opérer un bilan de ce dispositif exceptionnel, à la fois par le volume des ressources financières mobilisées et par le schéma d'assistance technique novateur mis en place par l'AFD, pour en tirer des leçons opérationnelles. Ces dernières pourraient d'ailleurs éclairer la mise en œuvre d'autres dispositifs conçus par l'État, et en particulier les Contrats de redressement des collectivités d'outre-mer (COROM) actuellement en cours de déploiement.
