

Rapport à Monsieur le Secrétaire d'Etat à l'outre-mer

Saint-Martin, Saint-Barthélemy :
Quel avenir pour les îles du nord de la Guadeloupe ?

Remis par : **Monsieur François SENERS**
Maître des requêtes au Conseil d'Etat

Décembre 1999

SOMMAIRE

Introduction

Première partie : état des lieux.

- 1- Deux îles singulières au sein de l'outre-mer français.
- 2- Origines et particularités du régime économique et fiscal.

Deuxième partie : perspectives pour Saint-Martin.

Une économie fragile.

- 1- Les facteurs de déstabilisation.
- 2- L'avenir de la zone franche.
- 3- Le coût de la vie.

Un équilibre social à rétablir.

- 2-1 Adapter l'enseignement.
- 2-2 Former les cadres saint-martinois.
- 2-3 Rapprocher la justice.
- 2-4 Maîtriser l'immigration.
- 2-5 Résoudre le problème des 50 pas géométriques.

Evolution statutaire : une perspective à moyen terme.

- 3-1 Une réflexion inachevée.
- 3-2 La recherche d'un équilibre financier.
- 3-3 Des mesures administratives à court terme.
- 3-4 La nécessité d'une approche globale franco-hollandaise.

Troisième partie : perspectives pour Saint-Barthélemy.

- 1- De solides fondations.
 - 1-1 Une économie touristique ciblée et prospère.
 - 1-2 Une commune très autonome.

- 2- Quel statut pour Saint-Barthélemy ?
 - 2-1 Les justifications d'une réforme.
 - 2-2 Les statuts envisageables.
 - 2-2-1 L'hypothèse d'une collectivité territoriale à statut particulier
 - 2-2-1 L'hypothèse d'un territoire d'outre-mer.

- 3- Le régime fiscal.

Conclusion

Introduction

Le 9 octobre 1862, le général Frébault, gouverneur de la Guadeloupe, présida une importante réunion du conseil privé de la colonie au cours de laquelle furent évoquées la situation de la dépendance de Saint-Martin et les mesures administratives particulières à prendre concernant cette île.

Le compte rendu qui en a été fait mérite d'être cité : " M. le Gouverneur se demande de quel intérêt peut être pour la colonie la conservation de Saint-Martin surtout lorsque cette dépendance sera devenue un port franc. Déjà elle prend très peu à la Guadeloupe, se revêt de vêtements anglais et s'approvisionne à Saint-Barthélemy, le port étant franc, elle restera presque sans rapport avec nous. (...) Le chef de la colonie exprime l'avis que la métropole prenne totalement à son compte la dépendance de Saint-Martin et qu'à la Guadeloupe n'incombe pas le soin de l'entretenir, même partiellement ; si cette île est utile à la France, qu'elle assume sur elle toutes les charges qui en résultent et dégage la colonie ".

Cet épisode historique n'illustre que trop bien les relations ambiguës qu'entretiennent, depuis plus d'un siècle, la France et la Guadeloupe avec les îles de Saint-Martin et Saint-Barthélemy. Marginalisées par la géographie, par leurs cultures particulières, tenues à l'écart des grands axes de la politique de développement des Antilles françaises (productions agricoles tropicales, infrastructures publiques, services publics), ces deux îles n'ont cessé d'être livrées à des forces centrifuges. La singularité de leur situation actuelle est donc moins le fruit d'une volonté locale de différenciation que celui d'une carence administrative historique.

Economiquement et socialement, les vingt dernières années ont profondément transformé l'économie des deux îles du nord de la Guadeloupe. Deux petits points oubliés sur la carte sont devenus deux des destinations touristiques les plus prisées de l'arc Caraïbe ; leurs réseaux commerciaux sont devenus parmi les plus denses des Antilles françaises et leur population a plus que triplé. Terres d'émigration pendant des générations, elles sont aujourd'hui soumises à d'importants flux d'immigration.

Leur régime administratif actuel ne se traduit, en droit, par aucune particularité marquante : chacune des îles constitue une commune et un arrondissement les regroupe depuis 1963. Mais l'originalité ou le flou des règles qui y sont applicables l'emportent en réalité bien souvent sur l'assimilation affichée au statut départemental. Naguère encore " terra incognita " de l'administration française, elles paraissent être aujourd'hui en porte à faux, sur plusieurs points, avec les politiques de gestion publique de l'outre-mer.

Quant à la volonté de nombreux responsables locaux d'obtenir des réformes permettant à Saint-Martin et Saint-Barthélemy de trouver un équilibre institutionnel et juridique plus approprié à leur identité particulière, elle n'a jamais trouvé d'écho significatif.

La situation spécifique de ces îles doit être aujourd'hui prise en considération : l'orientation future de leur développement économique et la préservation de leur équilibre social appellent des choix clairs et stratégiques. Il appartient à l'Etat de fixer le cap de ces orientations, en concertation avec les responsables politiques et économiques locaux. Un tel processus, conduit sur des bases purement objectives, doit viser deux objectifs : assurer à ces deux îles une stabilité institutionnelle et économique, d'une part, valoriser la présence française dans la partie nord de la Caraïbe, d'autre part.

Le présent rapport s'efforce d'en explorer les voies et d'en préciser les conditions.

*

Première partie : ETAT DES LIEUX

1 - SAINT-MARTIN ET SAINT-BARTHELEMY : DEUX ÎLES SINGULIERES AU SEIN DE L'OUTRE-MER FRANÇAIS

De nombreux facteurs originaux distinguent nettement les deux îles du nord du reste de l'archipel guadeloupéen et, à certains égards, du reste de l'outre-mer :

1-1 La géographie

Saint-Martin et Saint-Barthélemy sont distantes de 250 km de la Guadeloupe; elles en sont séparées par plusieurs îles étrangères (Montserrat, Antigua et Barbuda, Saint Kitts, Nevis, Saint-Eustache). Elles appartiennent, géographiquement, au petit archipel du plateau de Saba qui regroupe, avec elles, les îles de Saba (P-B), Anguilla (GB) et Saint-Eustache (P-B). Elles ne sont qu'à 180 km de Porto Rico, poste avancé de l'économie américaine, et de ses trois millions et demi d'habitants. Selon l'expression aujourd'hui consacrée, elles souffrent, au sein du territoire national, d'une double insularité : coupées de la métropoles, elles le sont aussi de leur département de rattachement.

1-2 L'histoire

Saint-Martin et Saint-Barthélemy sont entrées, comme plusieurs autres îles de la Caraïbe, dans l'histoire de France au milieu du XVIIème siècle. Saint-Martin fut l'objet d'un partage entre la France et la Hollande par un traité, original et toujours en vigueur, du 23 mars 1648 qui assure une totale liberté de circulation entre les deux parties de l'île. Saint-Barthélemy fut achetée en 1674 à l'ordre de Malte qui en était propriétaire depuis 1651.

Comme la plupart des possessions antillaises, les deux îles furent soumises, pendant un siècle et demi, aux aléas des rivalités des puissances européennes. Leur évolution fut cependant sensiblement différente.

Saint-Barthélemy, qui ne produisait aucune richesse, fut rapidement considérée comme une possession inutile par la Couronne qui résolut de s'en défaire. L'île fut cédée, le 1er juin 1784, au roi de Suède, en échange de droits d'accès pour les navires français au port et aux entrepôts de Göteborg. Elle resta sous administration suédoise près d'un siècle, jusqu'à sa rétrocession à la France par le traité du 10 août 1877. La Suède, petite puissance coloniale à l'échelle de la Caraïbe, eut l'idée de faire de sa possession un port franc dans lequel les navires de toutes nationalités purent mouiller et entreposer leurs marchandises. C'est à cette période, qui fut pour Saint-Barthélemy une période de prospérité relative, que remonte l'origine historique du statut d'exonération douanière et fiscale de l'île. Le traité de rétrocession de 1877 fut approuvé par une consultation des habitants de l'île et Saint-Barthélemy fut rattachée à la Guadeloupe le 16 mars 1878 après paiement par la France d'une somme dont le roi de Suède eut l'élégance de faire don à l'île.

Saint-Martin connut, pendant cette même période, l'histoire plus agitée des îles antillaises soumises aux guerres que se livraient les puissances coloniales. Bien que dotée de peu de richesses naturelles (des salines et de petites exploitations de coton, tabac et indigo), elle fut occupée à plusieurs reprises par des puissances étrangères jusqu'au traité de Paris de 1816 qui rendit à la France sa partie nord. C'est à cette date qu'elle fut rattachée à la Guadeloupe. Une convention signée le 28 novembre 1839 avec la Hollande confirma l'application des stipulations du traité de 1648.

A partir de 1816 pour Saint-Martin, de 1878 pour Saint-Barthélemy, des embryons d'administration coloniale furent installés dans les îles du nord et le régime juridique applicable en Guadeloupe y fut rendu théoriquement applicable. Cette situation parut rapidement artificielle et intenable. La pauvreté des deux îles, d'une part, l'originalité de leur situation et de leur histoire d'autre part, conduisirent rapidement les administrateurs à proposer l'établissement de régimes juridiques spécifiques et adaptés. Invité par le gouverneur à en délibérer, le Conseil privé de la Guadeloupe adopta le 11 février 1850, à la suite d'un débat très nourri et étonnamment proche des problématiques contemporaines, une délibération approuvant un arrêté "qui concède à la dépendance de Saint-Martin de nouvelles immunités commerciales ainsi que des faveurs nouvelles pour encourager l'exploitation de ses salines", alors seules richesses de l'île. Cet acte peut être considéré comme le point de départ historique de nombreuses décisions des autorités françaises qui ont dessiné, au cours des décennies suivantes et jusqu'à la période contemporaine, les contours des régimes juridiques spécifiques de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy. C'est à partir de lui que s'est développée la situation, ambiguë et singulière, de deux îles qui, pour être

administrativement rattachées à la Guadeloupe, s'en distinguent juridiquement à de nombreux égards. Il est intéressant de noter les motivations de cette décision : outre les difficultés économiques rencontrées par les Saint-Martinois, dues à l'isolement, et les contraintes liées à la coexistence avec la partie hollandaise, c'est principalement l'ambition de faire de la partie française de Saint-Martin une place commerciale dynamique, profitant à toutes les Antilles françaises et rivalisant avec Porto-Rico et les îles Vierges britanniques et américaines qui a pesé. On retrouve ainsi, de la part des autorités française de l'époque, une préoccupation et des pratiques qui rejoignent les choix faits par la Suède pendant sa période d'administration de Saint-Barthélemy.

A la suite de la délibération du 11 février 1850 et d'une seconde, intervenue le 9 octobre 1862, le gouverneur de la Guadeloupe, investi des pouvoirs de l'autorité coloniale, prit plusieurs arrêtés (11 février 1850, 9 octobre 1862, 16 décembre 1881, 14 août 1882, 19 janvier 1891) qui ont doté Saint-Martin, en quelques années, d'un régime de très large franchise commerciale, douanière et fiscale. Par un arrêté du 21 novembre 1878, il fit bénéficier l'île de Saint-Barthélemy, redevenue française, de dispositions analogues. C'est au cours de cette même période que furent adoptées les premières délibérations du conseil général de la Guadeloupe faisant bénéficier Saint-Barthélemy et Saint-Martin d'une part des recettes d'octroi perçues en Guadeloupe alors même que les droits d'octroi n'étaient pas exigibles dans ces deux îles, préfigurant un dispositif de solidarité financière qui existe encore à l'heure actuelle. Ces délibérations ont été approuvées par décrets (voir, par exemple, les décrets du 29 juin 1862 et du 11 mars 1879).

La mise en place de ce régime économique spécifique fut cependant suivie d'une attitude administrative dont la situation actuelle porte encore les marques : **considérées comme étant à part au sein de l'archipel guadeloupéen, les deux îles furent entièrement livrées à elles mêmes. L'administration française fut en effet quasi absente de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy de 1880 jusqu'au lendemain de la seconde guerre mondiale. C'est ainsi que, par la carence de l'administration coloniale, s'est développée localement une culture d'auto administration qui s'est traduite par un mélange de règles coutumières locales, de vides juridiques et de pratiques importées de l'étranger. La départementalisation de 1946 n'a guère modifié cette situation. C'est plus par automatisme que par volonté réelle que le régime juridique applicable à la Guadeloupe a été étendu aux deux îles du nord (cf. infra ce qui concerne l'application du droit fiscal national) et la nouvelle administration départementale s'est montrée aussi peu présente que celle de la colonie défunte. Ce n'est qu'en 1963, avec la création d'un arrondissement des îles du nord et l'installation d'un sous-**

préfet, que l'administration française a témoigné son intention de rompre avec presque un siècle d'absence. Encore faut-il souligner que la mise en place effective de l'administration n'a réellement débuté qu'au cours des années 1970. A l'inauguration de la sous-préfecture, le premier sous-préfet, M. Guy Maillard, ne pouvait s'appuyer que sur un juge d'instance, sans palais de justice, et sur une poignée de gendarmes. L'effort de mise à niveau des services de l'Etat n'est toujours pas terminé, même si, depuis le début de l'actuelle décennie, les principales administrations nécessaires à une bonne administration sont présentes, au moins à Saint-Martin.

1-3 La culture et la sociologie

Quatre facteurs contribuent à donner à la population de chacune des deux îles du nord une identité très différente de celle de la Guadeloupe :

* Les origines. La population de Saint-Barthélemy a la particularité, rare dans la Caraïbe, d'être blanche en très forte majorité. Descendants d'expatriés de métropole, les Saint-Barths n'ont pas de lien direct avec les familles békés de Guadeloupe ou de Martinique. Pauvres et isolés, ils se sont accrochés à leur île malgré son caractère longtemps inhospitalier. Les Saint-Martinois, quant à eux, n'ont pas de liens directs avec les Guadeloupéens : anglophones, ils sont apparentés aux populations de culture anglo-américaine du nord de l'arc caraïbe.

* La langue : même si l'usage du français a beaucoup progressé depuis quelques années, **l'anglais demeure la langue maternelle des Saint-Martinois**. Cette langue est pour eux le lien indispensable avec leurs voisins de Sint-Maarten (appellation de la partie hollandaise) et des îles anglophones environnantes. Bien que francophones et très attachés à la culture française, les Saint-Barths ne peuvent, quant à eux, négliger la langue de leur environnement géographique et, surtout, de leur clientèle majoritaire.

* Le mode de vie : influencés par la langue et, surtout, par l'environnement géographique et économique, les habitudes et modes de vie locaux diffèrent sensiblement de ceux des autres Antilles françaises. Un Guadeloupéen est, à bien des égards, plus dépaysé dans les îles du nord, et en particulier à Saint-Martin, qu'il ne l'est en métropole.

* L'ouverture vers l'extérieur : sans être à proprement parler cosmopolites, les sociétés saint-martinoise et saint-barth se caractérisent par une très grande ouverture vers l'extérieur

et, notamment, vers la Caraïbe et l'Amérique du nord. C'est le résultat de longues années d'expatriation forcée des habitants, pendant les décennies où l'économie locale était quasi inexistante, et de l'accueil de nombreux étrangers. **Alors que la Guadeloupe et la Martinique restent encore, pour l'essentiel, orientées vers une relation privilégiée avec la métropole, les îles du nord se sont ouvertes depuis fort longtemps sur leur environnement caraïbe et américain.**

1-4 L'économie, enfin, est un dernier facteur majeur de différenciation. Sèches et dépourvues de grands espaces cultivables, les îles du nord n'ont jamais connu les grandes cultures tropicales sur lesquelles se sont bâties les économies antillaises traditionnelles. **Dans la période contemporaine, le tourisme représente le seul poumon économique de ces deux îles et il pèse d'un poids très supérieur à celui qu'il a en Guadeloupe.** En outre, sur le plan qualitatif, l'économie touristique des îles du nord est orientée très différemment de celle du continent : la clientèle américaine, quasi absente en Guadeloupe, y est majoritaire, et les segments de marché sont particuliers (clientèle peu nombreuse et fortunée à Saint-Barthélemy qui offre de petites unités hôtelières et un commerce complémentaire de luxe ; complémentarité avec la partie hollandaise à Saint-Martin avec grands casinos et commerce hors taxes).

Le régime fiscal particulier appliqué aux deux îles a, bien sûr, fortement contribué à façonner ces économies originales.

2 - ORIGINES et PARTICULARITES du REGIME ECONOMIQUE et FISCAL des ÎLES de SAINT-MARTIN et SAINT-BARTHELEMY

Le régime douanier et fiscal de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy a été marqué, au sein des Antilles françaises, par de fortes particularités, depuis les origines de la colonisation.

Il a été rappelé, précédemment, dans quel contexte historique sont intervenues, au début de la III^{ème} République, les premières mesures modernes de différenciation du régime douanier et fiscal des îles du nord.

L'attention portée aux spécificités des deux îles a cependant décliné au début du XX^{ème} siècle. C'est ainsi, en particulier, que la délibération du conseil général de la Guadeloupe du 2 juin 1922 qui a institué l'impôt sur le revenu dans la colonie est restée muette sur son application dans les deux dépendances du nord.

De même, le régime de forte spécificité des deux îles du nord au sein de l'archipel guadeloupéen fut implicitement et, sans doute involontairement, ébranlé par la mise en place, en 1946, de la départementalisation. Cette réforme majeure de l'après-guerre intervint en effet sans qu'aient été prises en compte les particularités de la situation de ces deux îles sous l'ancien statut colonial. Le 19 mars 1946, Saint-Martin et Saint-Barthélemy se retrouvèrent banalisées dans le statut de communes d'un département d'outre-mer. Toutefois, dès 1947, les décrets d'application de la loi de départementalisation vinrent préciser que les régimes juridiques particuliers appliqués à ces deux îles seraient maintenus en vigueur jusqu'à nouvel ordre. C'est ainsi, par exemple, que le décret 47-2390 du 27 décembre 1947 maintint en vigueur le régime commercial et douanier des deux îles et que les décrets n° 48-540 et 48-563 du 30 mars 1948 firent de même pour la réglementation relative aux contributions indirectes, d'une part, et aux impôts directs et taxes assimilées, d'autre part. Ces dispositions réglementaires, manifestement prises à la hâte et sans avoir été précédées d'une réflexion suffisamment poussée, sont, pour une bonne part, responsables de la confusion juridique qui entoure le régime fiscal contemporain des deux îles. Hormis celles relatives aux droits indirects auxquelles le décret n° 48-540 a entendu conférer un caractère permanent, ces dispositions devaient certes être provisoires, dans l'attente de réglementations nouvelles. Elles connurent, cependant, le sort habituel des dispositions provisoires : la plupart d'entre elles sont toujours en vigueur.

La carence des autorités législatives et réglementaires conduisit l'administration à fixer sa doctrine par des instructions ou notes de services éparses. On peut citer, notamment, s'agissant de la TVA (sur laquelle les textes de 1948 étaient muets) plusieurs instructions de la direction générale des douanes ou du service de la législation fiscale (3 juillet 1948, 4 décembre 1957, 12 mai 1993) précisant que la taxe est, pour l'essentiel de son régime, inapplicable aux deux îles.

Ce n'est que depuis la fin des années 1980 que les autorités nationales sont intervenues à nouveau pour conforter, en matière douanière et en matière d'impôts indirects, la situation particulière des îles du nord:

- alors que la négociation du traité de Rome avait ignoré la situation des deux îles, le code des douanes communautaires adopté par le règlement CEE du 12 octobre 1992 a reconnu, à la demande des autorités françaises, l'extraterritorialité des îles du nord au titre des pratiques coutumières d'une portée géographique et économique limitée prévues par son article 2 ;

- la loi du 17 juillet 1992 réformant l'octroi de mer exclut Saint-Martin et Saint-Barthélemy de la zone de perception de cette taxe.

On peut, à l'heure actuelle, dresser le tableau suivant du droit applicable, en matière douanière et fiscale, aux deux îles du nord de la Guadeloupe.

2-1 Droits de douane et assimilés :

2-1-1 Droits de douane :

Ainsi qu'il a été dit ci-dessus, depuis l'entrée en vigueur du nouveau code des douanes communautaires, le 1er janvier 1993, Saint-Martin et Saint-Barthélemy sont en situation reconnue d'extraterritorialité, la France ayant indiqué aux autorités communautaires "que la non perception des droits de douane dans les îles de Saint-Barthélemy et Saint-Martin (partie française) est une pratique coutumière au sens de l'article 2 du présent règlement" (déclaration inscrite en annexe du règlement du 12 octobre 1992 établissant le code des douanes communautaire).

De fait, la non perception des droits de douane dans les deux îles est un principe bien établi qui ne soulève plus de difficulté notable. Les services des douanes n'interviennent, dans les deux îles, que dans le cadre de la surveillance générale et de la lutte contre les trafics illicites.

2-1-2 Octroi de mer :

Les dispositions de l'article 19 de la loi n° 92-676 du 17 juillet 1992 exonèrent explicitement les deux îles du paiement de ce droit, confirmant les anciennes dispositions de l'arrêté gubernatorial du 9 octobre 1862. En revanche, elles bénéficient des ressources provenant de cette recette perçue dans le reste de la Guadeloupe.

2-1-3 Une particularité mérite d'être signalée: depuis la loi n° 74-1114 du 27 décembre 1974 portant loi de finances rectificative pour 1974, la commune de Saint-Barthélemy bénéficie légalement d'un droit spécifique dit "droit de quai". Il s'agit d'un droit ad valorem de 4% perçu sur toute marchandise importée dans l'île. Ce droit avait été institué par un arrêté municipal du 24 mai 1879 approuvé par le gouverneur de la Guadeloupe.

2-2 Impôts indirects :

L'état du droit applicable n'est pas d'une absolue clarté.

2-2-1 S'agissant en premier lieu de la TVA, il a été dit ci-dessus qu'aucun texte explicite ne prévoit qu'elle n'est pas applicable dans les îles du nord. En particulier, le décret précité du 30 mars 1948 exonérant les deux îles de droits indirects est muet s'agissant des taxes sur le chiffre d'affaire. **Toutefois, dans un souci de cohérence avec les règles en vigueur pour les principaux autres impôts indirects, l'administration fiscale a été conduite à plusieurs reprises à préciser, par notes ou instructions administratives, que la TVA n'est pas applicable à Saint-Martin et Saint-Barthélemy** (il s'agit, pour l'essentiel, des notes ou instructions précitées des 3 juillet 1948, 4 décembre 1957 et 12 mai 1993, confirmées également par plusieurs réponses ministérielles, pour certaines publiées au Journal Officiel). Le fondement juridique de la doctrine de l'administration fiscale est le décret n° 48-540 précité du 30 mars 1948 maintenant l'exonération de droits indirects dans les deux îles. Si ce point ne suscite plus guère de

polémiques¹, il serait cependant souhaitable que cette exonération fasse l'objet d'une reconnaissance dans le code général des impôts comme c'est le cas pour la Guyane.

Il existe une exception à la non applicabilité de la TVA : il s'agit de la TVA en matière immobilière. Se fondant sur la circonstance que cette TVA particulière a été instituée par une loi du 15 mars 1963, postérieure au décret du 30 mars 1948, l'administration fiscale estime en effet qu'elle est applicable dans les îles du nord. Elle y est effectivement perçue mais elle est l'objet de contestations et l'analyse juridique de la DGI n'est effectivement pas d'une absolue cohérence. Une clarification s'impose en la matière.

2-2-2 S'agissant des autres droits indirects, le régime fiscal est fondé, pour l'essentiel, sur l'exonération prévue par l'article 12 du décret précité du 30 mars 1948.

Toutefois, sans que les raisons juridiques aient pu être déterminées dans le cadre de cette étude, deux taxes sont considérées par l'administration fiscale comme exigibles dans les deux îles: le droit de licence sur les débits de boisson régi par les articles 1568 et suivants du CGI et la taxe sur les spectacles (articles 1559 et suivants du CGI). Cette dernière taxe ne présente plus beaucoup d'intérêt depuis que la plupart des spectacles sont entrés dans le champ d'application de la TVA, en 1970 et 1971. Quant au droit de licence sur les débits de boisson, il est à noter qu'il bénéficie aux budgets communaux et non à celui de l'Etat.

De même, les droits d'enregistrement sur les mutations à titre gratuit (successions ou donations) ou onéreux (ventes d'immeubles et cessions de fonds de commerce) sont applicables à Saint-Martin comme à Saint-Barthélemy.

2-2-3 Il existe, enfin, des droits indirects propres aux îles du nord

Saint-Barthélemy bénéficie, ainsi qu'il a été précisé, d'un droit de quai ad valorem.

La commune de Saint-Martin bénéficie quant à elle de trois dispositions spécifiques :

- l'article 21 de la loi de finances rectificative du 30 décembre 1987 a institué au profit de la commune une taxe additionnelle à la taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules (article 1585-1 du CGI);

¹ Dans un arrêt du 22 janvier 1991, la cour administrative d'appel de Paris a considéré "qu'il est constant que les opérations réalisées dans les îles de Saint-Martin et Saint-Barthélemy ne sont pas effectivement soumises à cette taxe".

- l'article 41-2 de la loi de finances rectificative du 29 décembre 1989 a institué une taxe annuelle sur les locations de véhicules, destinée à financer l'amélioration du réseau routier;

- la même loi de finances rectificative a fixé à 5% le taux de la taxe de séjour perçue dans la commune (ancien article L. 233-33 du code des communes, aujourd'hui article L. 2563-7 du code général des collectivités territoriales).

2-3 Impôts directs locaux

Les contributions directes locales n'ont pas été mises en recouvrement à Saint-Martin et Saint-Barthélemy avant la départementalisation. L'ensemble des impôts directs locaux y sont aujourd'hui applicables (depuis le 1er janvier 1980 seulement à Saint-Barthélemy), ainsi que l'a, en particulier, jugé le Conseil d'Etat dans un arrêt du 6 mai 1983. Ces impôts sont normalement perçus à Saint-Martin, la commune accordant une importance particulière à ces recettes pour assurer son développement.

Cette situation est bien admise par les contribuables locaux, bien qu'il existe un foyer de contestation concernant la taxe professionnelle, de nombreux entrepreneurs estimant que le statut de zone franche, d'une part, est incompatible avec cet impôt et que son inexistence sur la partie hollandaise de l'île le rend, d'autre part, discriminatoire dans le contexte de l'île (voir infra, dans les développements concernant le statut de zone franche de Saint-Martin).

A Saint-Barthélemy, les impôts locaux ne sont pas perçus, le conseil municipal s'étant toujours refusé à en voter les taux. Les municipalités successives ont estimé que le budget de la commune était suffisamment alimenté par le produit du droit de quai.

2-4 Impôts directs nationaux

C'est en la matière que la situation est la plus complexe. Elle est marquée, depuis l'origine, par de fortes ambiguïtés ainsi que par un manque de cohérence entre le droit et la pratique. **En droit, il est aujourd'hui établi que l'institution de l'impôt sur le revenu (IR) et de l'impôt sur les sociétés (IS) en Guadeloupe n'a pas prévu d'exemption au profit des deux îles du nord. C'est pourtant la position inverse qui a longtemps été communément admise, y compris par**

l'administration jusqu'à une période récente : il était considéré que le régime général dérogatoire institué dans les îles du nord en 1850-1880 et en 1947-1948 avait pour conséquence que ces deux impôts ne s'appliquaient pas aux îles du nord et que s'appliquait en la matière la disposition du décret du 30 mars 1948 aux termes de laquelle "le régime particulier aux dépendances de Saint-Martin et Saint-Barthélemy est maintenu provisoirement en vigueur". La rareté, pour ne pas dire l'inexistence des contentieux relatifs aux impôts directs dans les deux îles témoigne, jusqu'aux années 1980, du consensus qui régnait sur ces questions. Il est vrai aussi qu'il y avait, jusqu'à cette date, peu de matière imposable. **Conduit à se prononcer en 1981, le tribunal administratif de Basse-Terre (jugements n° 152/80, 12/81 et 58/81 du 20 novembre 1981) a confirmé cette analyse en jugeant que les contribuables des deux îles du nord étaient exonérés d'impôt sur le revenu, ce qui atteste, pour le moins, que la thèse de l'exemption n'était pas absurde.**

C'est un arrêt de section du Conseil d'Etat, rendu le 22 mars 1985 sur appel du ministre du budget, qui a bouleversé la situation : le Conseil d'Etat a annulé les jugements précités du tribunal administratif de Basse-Terre. Il a considéré que le décret du 30 mars 1948 a rendu applicable les impôts directs et assimilés en Guadeloupe sans exclure les deux îles du nord; que la circonstance que l'impôt sur le revenu n'a pas été appliqué dans ces îles avant la départementalisation ne confère aucun droit acquis aux contribuables locaux et que la disposition de l'article 20 du décret précité qui prévoit que le régime particulier appliqué aux dépendances de Saint-Martin et Saint-Barthélemy est maintenu provisoirement en vigueur n'a pas pu avoir légalement pour effet de maintenir un régime particulier d'exonération résultant d'une situation de fait illégale . Par un arrêt ultérieur, du 14 juin 1989, le Conseil d'Etat a précisé que l'impôt sur les sociétés, qui n'a été institué qu'en décembre 1948, ne pouvait être concerné par les dispositions spécifiques de l'article 20 du décret du 30 mars 1948 et qu'il était donc applicable dans les deux îles du nord.

Dans l'arrêt de section du 22 mars 1985, le Conseil d'Etat a également été conduit à répondre à l'argumentation historique développée par les habitants de Saint-Barthélemy concernant les droits qu'ils estiment tenir du traité de rétrocession à la France du 10 août 1877. Il a considéré que les décisions prises par les autorités suédoises au XVIIIème siècle de faire bénéficier l'île d'exemptions de droits n'avaient pas conféré à Saint-Barthélemy des privilèges fiscaux de caractère permanent et irrévocable. Il en a déduit que les stipulations de l'article 3 du protocole annexé au traité du 10 août 1877, aux termes desquelles "la France succède aux droits et obligations résultant de tous actes régulièrement faits par la couronne de Suède ou en son nom pour des objets d'intérêt public ou domanial concernant spécialement la

colonie de Saint-Barthélemy" n'ont pas eu pour effet de conférer à l'île des privilèges fiscaux de la nature de ceux qui sont garantis par un traité international. Il en a conclu que l'article 3 de la loi de ratification du 3 mars 1878, aux termes duquel "toutes les lois, tous les règlements et arrêtés publiés ou promulgués à la Guadeloupe auront force et vigueur à Saint-Barthélemy" ont entraîné de plein droit l'application dans l'île du régime fiscal en vigueur en Guadeloupe.

Sur le fondement de cette décision, l'administration fiscale, qui n'avait jamais, par le passé, réellement manifesté son intention d'imposer les contribuables de Saint-Barthélemy, a engagé une première campagne qui est à l'origine des turbulences de la période contemporaine. La question a pris une tournure politique lors de la campagne des législatives de 1986. De passage à Saint-Barthélemy dans le cadre d'une tournée antillaise, M. Jacques Chirac a été alerté sur ce qui lui a été présenté comme une remise en cause, par le gouvernement d'alors, de droits historiques. N'ayant pas connaissance de la réalité de la situation juridique, il s'est engagé, en cas de victoire aux élections, à maintenir, au profit des habitants de l'île, ce qu'il a appelé le "statu quo" en étant convaincu que cela correspondait à une situation légale.

Le gouvernement formé en mars 1986 et particulièrement M. Bernard Pons, ministre des DOM-TOM, furent chargés de régler le problème. Découvrant la réalité de la situation juridique, notamment à l'occasion d'une visite effectuée en novembre 1986, le ministre obtint du gouvernement, dans l'attente d'un règlement global, que des instructions soient données aux services fiscaux de ne pas poursuivre les contribuables qui ne remplissaient pas de déclarations. Il y eut, sans que le terme fut employé, mise en place d'un véritable moratoire fiscal.

Dans ce cadre, sur instructions ministérielles, les poursuites engagées contre les contribuables récalcitrants furent abandonnées et des dégrèvements gracieux furent prononcés en 1986 et 1987. C'est à cette date que les fonctionnaires de l'île, qui étaient quasiment les seuls à payer l'impôt sur le revenu, ont décidé de cesser de remplir leurs déclarations.

C'est de cette période également que date la réactivation des revendications fiscales des milieux économiques de Saint-Martin. En effet, alors que rien, sinon le passé suédois, ne distinguait, en droit, l'île de Saint-Martin de celle de Saint-Barthélemy sur le plan de la situation fiscale, les Saint-Martinois n'ont pas manifesté, au cours des dernières décennies, un activisme particulier sur ces questions. Il n'est pas très aisé d'expliquer cette situation. Certes, l'administration fiscale, très peu présente dans l'île, se montrait peu pressante, mais il est établi que le recouvrement de l'impôt sur le revenu y a été, au cours des vingt dernières années, à peu

près conforme aux standards guadeloupéens. C'est une situation que l'on peut probablement mettre au crédit de l'attitude très réaliste de la municipalité de Saint-Martin : fortement dépendante, pour assurer son développement, de l'amélioration du rendement de la fiscalité locale, elle a incontestablement eu un rôle pédagogique en insistant auprès de la population sur l'importance des rentrées fiscales. A l'inverse de celle de Saint-Barthélemy qui n'applique pas la fiscalité directe locale, elle n'a cessé de se préoccuper de l'amélioration du recouvrement des taxes locales. Les impôts d'Etat ont été, dans une moindre mesure, bénéficiaires de cet effort d'éducation civique, d'une part, et de recouvrement, d'autre part. **(Il est à noter que cette situation correspond, aujourd'hui encore, en dépit de l'impression superficielle due aux péripéties récentes, à la réalité fiscale saint-martinoise: le taux de recouvrement des impôts directs d'Etat y est relativement bon dans le contexte général des DOM. Le discours très responsable tenu localement par les autorités municipales en est toujours l'un des facteurs).**

M. Pons a rapidement été convaincu que la seule façon de permettre aux deux îles du nord de disposer d'un régime fiscal très spécifique était de leur donner un statut particulier de collectivité territoriale fondé sur l'article 72 de la Constitution, un tel statut leur permettant, par ailleurs, de disposer d'un régime juridique adapté à leurs nombreuses spécificités. **Sa conviction a été renforcée par l'avis rendu le 4 février 1988, à la demande du Premier ministre, par le Conseil d'Etat, qui a estimé qu'une loi qui se bornerait à exonérer d'impôt sur le revenu les habitants d'une commune d'un DOM méconnaîtrait les principes constitutionnels des articles 6 et 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 d'égalité devant la loi et devant les charges publiques.** Les élections présidentielles de mai 1988 ont interrompu le processus de réforme du statut des deux îles.

Les gouvernements suivants ont tous choisi d'ignorer le sujet. Des mesures ponctuelles ont été prises, ainsi qu'il a été dit précédemment, pour créer des recettes indirectes au profit de la commune de Saint-Martin, mais le problème fiscal de fond a été prudemment évité, l'Etat ne prenant position ni dans le sens de la normalisation ni dans celui de la reconnaissance des particularismes. Seules quelques velléités ponctuelles de l'administration fiscale ont émaillé cette décennie. Mais ce ne furent, à chaque fois, que des " coups d'épée dans l'eau " et les populations locales purent légitimement en retirer l'impression que l'Etat jouait avec elles au chat et à la souris.

Alerté sur ces incohérences, M. Pierre Mazeaud, alors président de la commission des lois de l'Assemblée nationale, effectua une mission dans l'île à l'automne 1996. Il en revint convaincu

qu'il fallait clarifier la situation et il proposa au Parlement un dispositif tendant à légaliser la situation fiscale de fait des deux îles. Sa proposition, qui exonérait Saint-Martin et Saint-Barthélemy de l'IRPP et de l'IS mais pas de l'ISF, fut adoptée par l'Assemblée nationale le 4 décembre 1996. Le Sénat manifesta de fortes réticences et choisit, avant de se prononcer, d'envoyer en mission sur place les sénateurs François Blaizot et Michel Dreyfus-Schmidt qui remirent, le 9 mai 1997, un rapport qui ne prenait pas précisément position. En tout état de cause, la dissolution de l'Assemblée nationale entraîna un changement de gouvernement et d'orientation.

*

Il est enfin nécessaire de souligner que la situation fiscale des deux îles du nord ne peut pas être appréhendée sans prendre en considération l'environnement géographique de ces îles.

2-5 Le contexte fiscal du nord de la Caraïbe

Saint-Martin et Saint-Barthélemy se trouvent dans un environnement économique profondément différent de celui de la Guadeloupe et de la Martinique. La partie nord de l'arc caraïbe est en effet fortement marqué par le poids de l'économie américaine. Cette économie est aux portes des deux îles du nord, par l'intermédiaire des îles Vierges américaines, avec lesquelles Saint-Martinois et Saint-Barths ont de nombreux liens historiques et, surtout, de Porto Rico. De nombreux autres Etats ou territoires de la zone sont intégrés, depuis de nombreuses années, dans cette sphère économique : la Jamaïque, les Bahamas, les Iles Caïman, Saint-Domingue, les Iles Vierges britanniques, Anguilla, Saint Christophe et Nevis, Antigua et Barbuda, Sint-Maarten. Toutes ces îles sont, en fait ou en droit, comme nos deux îles du nord, dans la zone dollar. Certaines constituent des paradis fiscaux traditionnels (Bahamas, Iles Caïmans). Presque toutes les autres constituent des zones de basse, voire très basse, pression fiscale. Leur régime fiscal est à peu près standardisé : les impôts directs y sont essentiellement forfaitaires, en particulier pour les entreprises (sur le modèle de notre ancienne patente), et la part essentielle des recettes publiques provient de taxations indirectes (essence, électricité, eau...). L'uniformisation de ces régimes fiscaux, engagée depuis de nombreuses années, a été accélérée au cours des années 1980 par la mise en place du Plan Reagan pour la Caraïbe (CBI : Carribean Bassin Initiative). Ce plan, destiné à consolider à la fois les économies fragiles de la zone et l'emprise économique américaine, s'est traduit par l'ouverture du marché américain aux produits de la Caraïbe ayant acquis localement au moins 35% de valeur ajoutée ou y ayant été transformés substantiellement. Le plan a suscité une vive concurrence entre les pays concernés pour attirer les entreprises

susceptibles de produire localement et ceci explique la tendance à la mise en place de régimes fiscaux avantageux et similaires. Comme seuls les pays indépendants de la Caraïbe étaient éligibles au Plan Reagan, les territoires exclus (Iles Vierges britanniques, Anguilla et, dans une moindre mesure, Sint-Maarten) ont fait de la surenchère fiscale et se sont délibérément ouverts aux activités financières ou de services offshore. Ces territoires, voisins immédiats de Saint-Martin et Saint-Barthélemy, constituent aujourd'hui des paradis fiscaux ou des espaces fiscaux préférentiels.

Saint-Barthélemy et la partie française de Saint-Martin ne pouvaient, sauf à être économiquement étouffées ou marginalisés, être en rupture avec cette évolution générale. Leur régime fiscal particulier, même illégal, leur a permis de rester en phase avec les autres îles de cette partie de la Caraïbe. Elles ont même certainement compensé ce que le caractère incertain de leur droit fiscal leur faisait perdre ; à Saint-Martin, par l'attrait, pour les investisseurs français, de la défiscalisation de la loi Pons ; à Saint-Barthélemy, par une gestion particulièrement avisée du potentiel touristique.

Il est évident que les incertitudes entourant l'avenir de la défiscalisation et la remise en cause par l'Etat du régime fiscal coutumier sont de nature à déstabiliser l'économie de ces deux îles. L'économie de Saint-Barthélemy ne pourrait que se recroqueviller sur l'activité hôtelière; celle de Saint-Martin serait menacée d'être aspirée par la partie hollandaise de l'île.

Deuxième partie : **PERSPECTIVES POUR SAINT-MARTIN**

Peu de communes françaises ont connu une transformation aussi brutale que celle qui a fait passer Saint-Martin, en quelques années à peine, de l'état d'île oubliée à celui de destination emblématique du tourisme antillais. **Peuplée de 8.000 habitants au début des années 1980, la commune en comptait 30.000 à la fin de la décennie.** Cet afflux de population est le reflet de la transformation de l'économie locale et, incontestablement, d'une certaine réussite ; mais il a également brutalement perturbé l'équilibre social insulaire et entraîné, pour la collectivité publique, d'importants coûts budgétaires. Un seul exemple suffit à illustrer cette évolution et ses conséquences pour l'avenir de l'île : le nombre d'enfants scolarisés dans la commune a doublé entre 1990 et 1998, passant de 2.500 à 5.000. Dans l'immédiat, il a fallu construire les infrastructures et nommer les personnels nécessaires à l'accueil de tous ces jeunes. Mais, pour l'avenir, ce sont autant d'emplois qu'il faudra créer. Or le dynamisme de l'économie locale a été profondément affecté depuis quelques années par la conjugaison de facteurs conjoncturels ou structurels : cyclones, extinction progressive du dispositif de défiscalisation des investissements, apparition, dans la zone caraïbe, de concurrents nouveaux. Ayant surmonté la récession liée à la guerre du Golfe et les coups d'arrêt cycloniques, Saint-Martin se trouve aujourd'hui confrontée à des difficultés plus profondes qui menacent son essor économique et sa stabilité sociale.

1 - UNE ECONOMIE FRAGILE

Le tissu économique de Saint-Martin a suivi l'évolution de l'explosion démographique de l'île depuis le début des années 1980. Quelques chiffres suffisent à illustrer ce phénomène exceptionnel : quelques centaines de chambres d'hôtel en 1985, 3.500 aujourd'hui ; 55 artisans recensés en 1981, plus de 1.000 en 1997 ; 1.500 entreprises des secteurs du commerce, de l'industrie et des services en 1989, plus de 3.500 actuellement. Même si les chiffres ne sont pas d'une absolue fiabilité, on peut considérer qu'existent actuellement plus de 4.500 entreprises (3.500 relevant de la CCI et un millier de la Chambre des métiers) se répartissant ainsi, pour les catégories principales :

- 2.200 dans le secteur des services,
- 1.200 dans le commerce,
- 400 dans le B.T.P.

1-1 Les facteurs de déstabilisation de l'économie locale

Saint-Martin n'a pas d'autre choix économique, à court et moyen terme, que de valoriser son potentiel touristique. L'économie de l'île a en effet changé de nature en quelques années et les succès rencontrés (près de cinq milliards d'investissements, 3.000 chambres d'hôtel et 10.000 emplois créés) ne peuvent cacher les facteurs de fragilité qui menacent cette dynamique. Ces facteurs sont au nombre de cinq, si l'on fait abstraction des phénomènes climatiques (l'économie locale a été très affectée par les cyclones au cours de la dernière décennie) et des facteurs sociaux qui seront évoqués ultérieurement :

- les distorsions de compétitivité dont souffrent les entreprises ;
- l'érosion rapide des capacités hôtelières ;
- les insuffisances de la formation professionnelle ;
- le manque de diversification de l'offre touristique ;
- les retards en matière d'infrastructures.

1-1-1 Le facteur clé de la compétitivité

Le succès de la destination touristique Saint-Martin, au cours de la décennie écoulée, est le fruit d'une conjonction de facteurs : la beauté objective des sites, l'attrait d'une destination nouvelle (l'effet de mode est très important en matière touristique), l'accroissement rapide de l'offre en matière d'hébergement et de la capacité de transport aérien. L'effet de mode étant, pour l'essentiel, passé, l'île se trouve aujourd'hui directement confrontée à la concurrence acharnée que se livrent de nombreuses îles de la Caraïbe. Il faut noter à cet égard que Saint-Martin ne peut compter sur la clientèle française quasi-captive qui assure, pour l'essentiel, l'activité touristique de la Guadeloupe ou de la Martinique. La clientèle de Saint-Martin n'est européenne que pour un tiers, française que pour un quart et majoritairement américaine (50 % des Etats-Unis, 15 % d'Amérique du sud). Cette clientèle est extrêmement volatile ; elle se détermine en fonctions de critères qui sont, pour l'essentiel, le rapport qualité-prix, l'attrait de la nouveauté, la sécurité. Dans la Caraïbe, plusieurs îles ont aujourd'hui le vent en poupe aux yeux des tour-opérateurs et des clients : Sainte-Lucie, St Kitts, Nevis, Anguilla, et, surtout, Cuba dont

l'ouverture au tourisme, redoutée depuis plusieurs années, est bien engagée. Ces destinations, particulièrement Cuba, drainent une proportion croissante des flux touristiques de la Caraïbe. Pour les autres, la concurrence est rude et ne peut se faire que sur les prix ou sur des créneaux très particuliers (comme celui du tourisme de très haut de gamme et de la sécurité exceptionnelle, s'agissant de Saint-Barthélemy).

Saint-Martin est l'une des îles les plus touchées par cette réorientation des flux touristiques. Son offre hôtelière est concentrée sur le segment de milieu de gamme, le plus exposé à la concurrence, et elle ne peut guère compter, en termes de spécificités, que sur les casinos de la partie hollandaise et le " french touch ", ou, plus précisément, le " french food " qui a fait l'attrait, pour les Américains, de la destination depuis dix ans. Ces deux avantages sont fortement réduits par la concurrence : les casinos, dont la clientèle américaine est très friande, se multiplient dans la Caraïbe (ainsi que sur les paquebots de croisière) et de nombreux hôtels ou restaurants phares des nouvelles destinations ont fait appel à des chefs français qui attirent la clientèle gastronome. Saint-Martin, qui n'offre malheureusement pas aux visiteurs un niveau de sécurité supérieur à la moyenne de la région, est réduit aujourd'hui, à lutter sur le terrain des prix. Or c'est celui sur lequel sa position comparative est la plus faible.

Les tarifs de l'hôtellerie et de la restauration, qui ont été fortement resserrés au cours des dernières années, sont fortement contraints par le coût du travail inhérent au régime social national. Qu'il s'agisse du salaire minimum ou des charges sociales, et en laissant de côté les prélèvements fiscaux, il existe évidemment un différentiel considérable entre les territoires français et les autres îles de la Caraïbe où le salaire minimal, lorsqu'il existe, est souvent dérisoire et où le niveau de protection sociale est des plus modestes.

Saint-Martin subit ce déphasage du coût du travail plus qu'aucune des autres îles françaises pour deux raisons :

- la première, déjà mentionnée, est liée à la composition différente de sa clientèle ;
- la seconde et principale tient à la présence immédiate d'un territoire étranger dont les entreprises supportent des charges considérablement allégées.

Le premier et plus redoutable concurrent de Saint-Martin est en effet Sint-Maarten : la partie hollandaise a les mêmes atouts qu'elle (certains sont même supérieurs : casinos,

infrastructures portuaires et aéroportuaires), la même image aux yeux de la clientèle, et elle bénéficie d'un avantage comparatif très significatif en matière de coûts salariaux.

Plusieurs études ont été réalisées ces dernières années sur les situations fiscales et sociales comparées de Saint-Martin et Sint-Maarten, notamment par l'inspection générale des finances en 1991 et par la CCI de Basse-Terre en 1996. Cette dernière a procédé à un examen particulièrement détaillé, pour de nombreuses catégories d'entreprises ou d'activités.

Il ressort de ces études, confirmées par la présente, que si les charges fiscales des entreprises des deux parties de l'île sont globalement équivalentes (notamment depuis que les services fiscaux de la partie hollandaise ont renforcé la rigueur de leurs contrôles), il existe, au détriment de la partie française, un différentiel très élevé en matière de salaires et de charges sociales : le salaire minimum de la partie hollandaise est inférieur de moitié au SMIC français et les charges sociales y sont, globalement, trois fois plus faibles. On peut illustrer cette situation par l'exemple d'une entreprise employant 15 salariés au SMIC et deux cadres ayant un salaire net de 15.000 F par mois : du côté français, l'entreprise supporte des dépenses salariales supérieures de 63 % à sa concurrente et des charges patronales supérieures de 174 %, soit, dans cet exemple, un surcoût annuel de près de 900.000 F.

La distorsion de concurrence est donc considérable et atteint particulièrement les secteurs d'activité qui sont fortement consommateurs de main d'œuvre : bâtiment, hôtellerie, restauration. Ce sont justement, avec le commerce, les secteurs clés de l'économie locale. L'économie saint-martinoise ne pourra donc faire face à la concurrence qu'avec l'aide de dispositifs adaptés de réduction des coûts salariaux.

Il faut relever, par ailleurs, que l'ambitieux plan de développement adopté récemment par les autorités de Sint-Maarten, après les années de marasme consécutives au cyclone de 1994, prévoient des extensions considérables des zones d'activité jouxtant le port de commerce, qui accueille l'essentiel du trafic marchandises de l'île, le port de croisière (plus de 750.000 passagers débarqués par an actuellement) et l'aéroport international Juliana. Ces extensions offriront aux entreprises et commerces français une très grande facilité de délocalisation, d'autant que les nombreuses banques de la partie hollandaise leur offriront toutes les facilités nécessaires. Ce scénario, d'une très grande vraisemblance dans le contexte de l'île, ramènerait Saint-Martin vingt ans en arrière en termes de développement. Le transfert des activités commerciales et artisanales à Sint-Maarten porterait, en outre, un coup certainement très rude à l'hôtellerie dont le taux de rentabilité est déjà médiocre.

Le déclin de l'activité hôtelière de Saint-Martin (3 500 chambres) serait un échec patent pour l'Etat qui a financé le développement de ce secteur, à grands frais, par la défiscalisation.

1-1-2 L'érosion des capacités hôtelières liée à la sortie de la défiscalisation

La très grande majorité des hôtels de Saint-Martin a été construite en défiscalisation (il semblerait, précisément, que 250 chambres seulement sur 3.500 n'aient pas été financées sous le régime de la loi Pons). Beaucoup de ces hôtels ont été financés sous forme de lots par des investisseurs individuels qui ont confié la gestion de leur part aux gestionnaires des hôtels. La conjonction de l'arrivée à expiration du délai pendant lequel les investissements défiscalisés devaient être exploités sous forme hôtelière et de la baisse de rentabilité des établissements se traduit actuellement par de nombreuses reprises de jouissance par les investisseurs qui préfèrent utiliser leur bien à titre personnel, par exemple sous la forme d'un petit appartement de vacances, ou le louer sous forme de résidence hôtelière. Plusieurs hôtels ont ainsi déjà été conduits à fermer ou à se transformer en résidence et de nombreux autres sont menacés à court terme.

Ce phénomène, s'il n'est pas contrarié, va entraîner deux effets très négatifs sur l'industrie touristique locale. D'une part, l'atomisation des capacités d'hébergement va rendre la destination inexploitable pour les grands réseaux de tour-opérateurs ; le taux global de remplissage risque de chuter et les opérations de promotion, qui doivent beaucoup aux professionnels de l'hôtellerie, vont s'étioler. D'autre part, le secteur hôtelier va perdre de nombreux emplois : le niveau d'emplois induit par les résidences hôtelières est en effet beaucoup plus faible que celui des hôtels traditionnels et celui des appartements ou chambres de passage est encore plus réduit. Cette situation n'est certes pas spécifique à Saint-Martin ; toutefois elle s'y manifeste avec une acuité particulière pour deux raisons : c'est, d'une part, la collectivité d'outre-mer où l'on trouve la plus grande concentration d'hôtels défiscalisés et celle, d'autre part, où le secteur touristique pèse le plus lourd dans l'économie locale. Il est donc très important, pour enrayer cette évolution préoccupante, que des mesures soient prises en deux directions :

- pour inciter les investisseurs, sur le plan fiscal, à continuer à mettre leur investissement à disposition des gestionnaires hôteliers ;

- pour améliorer, sur le plan économique, la rentabilité des hôtels.

1-1-3 L'insuffisance de la formation professionnelle

La qualité du service est l'un des critères essentiels sur lesquels la clientèle fonde ses choix en matière hôtelière. Au delà de ce seul secteur, force est de reconnaître que le niveau de formation professionnelle dispensé à Saint-Martin est insuffisant au regard des standards actuels. Les difficultés rencontrées ont deux origines complémentaires.

En premier lieu, les salariés sont, structurellement, peu formés. Les originaires de Saint-Martin n'ont découvert que récemment la nécessité d'acquérir des formations techniques solides ; les étrangers, issus fréquemment d'une immigration plus ou moins clandestine, n'ont pas eu accès à la formation scolaire ou professionnelle. Le personnel métropolitain, enfin, est composé pour une bonne part de personnes qui n'avaient, avant leur arrivée sur place, aucune expérience des métiers du tourisme. La plupart se sont insérés, au hasard des créations d'emplois, dans une économie dont l'expansion rapide, pendant dix ans, a largement ignoré les règles de qualification professionnelle.

En second lieu, le dispositif public de formation professionnelle est incapable d'offrir aux entreprises locales les professionnels dont elles ont besoin. Beaucoup d'établissements ont dû, au moment de leur ouverture, assurer eux mêmes la formation de leurs salariés.

Des efforts ont été effectués, depuis le début des années 1990 par l'Etat, la Région et les chambres consulaires, mais ils restent très insuffisants pour faire face aux besoins du stock des salariés insuffisamment formés et au flux de plus en plus considérable des jeunes qui arrivent sur le marché du travail. Il est vrai que le coût très élevé généré par l'envoi en stage ou en apprentissage en Guadeloupe est un frein considérable, ce qui illustre bien les handicaps de la double insularité.

Il est donc fortement souhaitable qu'un audit des besoins de formation professionnelle soit effectué et qu'un plan ambitieux de remise à niveau soit engagé. Ce plan devra en particulier s'efforcer de donner aux Saint-martinois d'origine les chances d'obtenir une place équitable dans les recrutements futurs, ce qui implique, notamment, que soient prise en considération leur langue maternelle.

1-1-4 Le manque de diversification de l'offre touristique

Le tourisme hôtelier et le commerce représentent les points forts de l'offre touristique de Saint-Martin. C'est un noyau dur qui ne pourra prospérer que si l'économie locale s'enrichit d'activités complémentaires. Cette diversification est triplement nécessaire : pour atténuer les risques inhérents à une mono-activité, pour renforcer l'attractivité de la destination et pour offrir aux nombreux jeunes qui arrivent en âge de travailler les emplois que l'hôtellerie et le commerce, quasi saturés, ne pourront plus leur offrir.

Au moins deux domaines de diversification touristique s'offrent à Saint-Martin :

- l'accueil de l'industrie de la croisière, qui connaît un essor exceptionnel et durable dans la Caraïbe. La baie de Marigot offre aux paquebots au départ de Miami un lieu d'escale très séduisant : charme du site et des promenades, richesse de l'offre commerciale, qualité des restaurants, sécurité satisfaisante. De même, la plaisance connaît un essor dont la partie française n'a, jusqu'à présent, que très médiocrement tiré parti. Offrir aux yachts et charters une base de mouillage, d'entretien, d'accastillage et de ravitaillement entraînerait de nombreuses créations d'emplois dans des branches aujourd'hui délaissées.

Ceci implique la création d'infrastructures qui, pour certaines, ne sont pas à l'échelle des moyens de la commune (port de croisière) et qui nécessiteront l'aide de la Région ou, plus probablement, de l'État, soit sous forme d'investissements directs, soit sous forme de concession défiscalisée.

- Proche de la côte est des Etat-Unis, bien reliée à l'Europe et à l'Amérique du sud, Saint-Martin dispose de capacités d'accueil sous utilisées à certaines périodes qui se prêtent au développement du tourisme professionnel (congrès, séminaires...). Celui ci nécessite, entre autres, la création d'un centre de congrès.

1-1-5 Les retards en matière d'infrastructures publiques

Depuis le début du boom démographique, l'effort qui a été fait en matière d'infrastructures publiques s'est concentré sur la satisfaction des besoins les plus urgents de la population résidente : routes, établissements scolaires, assainissement, production et distribution d'eau... Inévitablement, les infrastructures structurantes de l'essor économique ont

été délaissées, d'autant que la partie hollandaise dispose d'un aéroport international et d'un port en eau profonde, de commerce et de croisière, qui ont servi de poumon économique aux deux parties de l'île.

L'absence ou l'insuffisance de certaines infrastructures est aujourd'hui un handicap pour le développement de la partie française:

- un port susceptible d'accueillir les bateaux de croisière modernes ainsi que les approvisionnements vitaux de la partie française (notamment les carburants qui sont lourdement taxés à leur arrivée en partie hollandaise, sans aucun profit fiscal pour les collectivités françaises) ;

- un aéroport régional digne de ce nom, susceptible d'accueillir les vols privés qui souffrent de la saturation de l'aéroport international Juliana. L'accueil de ce trafic régional ou d'affaires permettrait de développer, autour de la piste existante à Grand Case, un véritable pôle d'activité participant à la diversification de l'économie locale .

Le port et l'aéroport sont de compétence départementale et le conseil général de la Guadeloupe ne disposera pas, pendant plusieurs années, des moyens financiers nécessaires à leur redimensionnement. Il est donc nécessaire d'envisager un partenariat Etat-commune pour prendre en charge le financement de ces opérations.

- L'hôpital de Saint-Martin, sous-dimensionné, vétuste et endommagé par les cyclones, ne répond plus ni aux exigences d'une population résidente de 30.000 habitants ni à celles de la clientèle touristique américaine et européenne. La qualité de l'offre de santé est en effet l'un des critères importants de choix d'une destination touristique.

La reconstruction de l'hôpital est programmée sur un nouveau site, mais elle se heurte encore à des problèmes de financement. La réalisation de ce projet représente incontestablement une priorité.

- Enfin, la réalisation d'un équipement de traitement et d'élimination des déchets ne peut plus être différée.

1-2 L'avenir de la zone franche

Aux problématiques ponctuelles qui viennent d'être évoquées, il faut ajouter une réflexion plus globale sur la vocation économique de Saint-Martin et, plus précisément, sur sa vocation à constituer une zone franche.

Cette réflexion nécessite en premier lieu de clarifier cette notion qui se prête, au moins dans le contexte local, à plusieurs interprétations.

* La première interprétation est relative à une **zone off-shore**, selon l'expression anglo-saxonne consacrée. Une telle zone se caractérise par l'offre de conditions réglementaires et fiscales spécifiques et attrayantes aux activités réalisées par des non résidents en dehors du marché local. On trouve de nombreux centres off-shore dans la Caraïbe et, en particulier, Sint-Maarten dispose d'un régime de fiscalité off-shore. Les services financiers constituent l'essentiel du marché des activités off-shore. Même si l'exercice d'activités financières off-shore transparentes et propres est intellectuellement envisageable, l'expérience montre malheureusement qu'elles favorisent, volens nolens, les trafics illicites et le blanchiment. **Il faut souligner que la France, compte tenu de ses positions de principe et de ses engagements communautaires, ne peut pas envisager la création de telles activités sur un de ses territoires, quel que soit d'ailleurs le statut de celui-ci (voir infra, s'agissant du futur régime fiscal de Saint-Barthélemy).** Celles qui existent sont, au demeurant, condamnées à disparaître progressivement. On peut d'ailleurs relever que le centre de banking off-shore qui s'était développé il y a quelques années à Anguilla, île voisine de Saint-Martin, rendu célèbre en France par l'affaire Triangle, a aujourd'hui disparu sur pression des autorités anglaises et américaines.

S'agissant des activités off-shore non financières, l'étude effectuée en 1991 par l'inspection générale des finances et l'IEDOM a montré que le potentiel de développement que l'on peut en espérer à Saint-Martin est des plus modestes.

* Si l'on écarte la notion de zone off-shore, ainsi que celle de zone franche industrielle, totalement inadaptée à la situation locale, il ne reste que **l'hypothèse de la zone franche commerciale**, qui a le mérite d'être en phase avec le développement récent de l'île. Plusieurs réglementations des zones franches commerciales existent.

Au niveau communautaire, la réglementation en matière de zones franches, issue du règlement CEE n° 2504/88 du Conseil du 25 juillet 1988, fixe des limites très restrictives qui ne permettent pas de répondre à la situation locale. (En particulier, ce régime n'a ni pour objet ni pour effet d'instituer un régime général de franchises douanières et fiscales au profit des résidents).

Au niveau national, le titre XI du code des douanes (articles 286 et suivants) a défini la zone franche comme une " enclave territoriale instituée en vue de faire considérer les marchandises qui s'y trouvent comme n'étant pas sur le territoire douanier pour l'application des droits de douane et des taxes dont elles sont passibles à raison de l'importation, ainsi que des restrictions quantitatives ". Cette définition paraît coller à la réalité saint-martinoise, mais les autres dispositions de ce titre prévoient que la mise à la consommation des marchandises placées en zone franche entraîne la perception des droits de douane et taxes exigibles à l'importation, ce qui est en contradiction avec le régime local.

La loi de programme du 31 décembre 1986 relative au développement des DOM, dite loi Pons, a autorisé la création de zones franches " en vue de favoriser la constitution de pôles de développement économique en liaison avec les zones portuaires ou aéroportuaires ". Mais la vocation de ces zones n'est que de favoriser les activités d'exportation et de réexportation, le cas échéant de marchandises ayant fait l'objet de transformations sur place. Les marchandises sortant du périmètre de la zone pour être mises à la consommation locale se trouvent en effet assujetties aux droits de douane et taxes d'importation. L'objet de ces zones est donc plus restrictif que ce qui existe à Saint-Martin. Toutefois, la constitution autour du port ou de l'aéroport, de telles zones franches présenterait l'avantage, pour les activités de réexportation vers la Caraïbe ou l'Amérique de marchandises importées, d'alléger les entreprises réexportatrices (ou transformatrices) du poids de la taxe professionnelle. Cette exonération est en effet prévue par la loi de 1986. Dans un cadre certes limité mais qui correspond à un créneau de développement des activités commerciales locales, ce type de zone franche présente donc un intérêt réel pour Saint-Martin. **Il appartient à la commune de solliciter la création, par décret, d'une telle zone.**

Plus récemment, diverses dispositions législatives à portée nationale sont venues compléter la famille des zones commerciales franches. C'est le cas, en particulier, depuis 1991, de plusieurs dispositifs qui tendent à développer le tissu commercial des zones urbaines défavorisées. Les zones franches urbaines, créées par la loi du 14 novembre 1996, en sont la principale illustration

et elles ont connu des applications en Guadeloupe comme dans tous les départements d'outre-mer. Il s'agit cependant d'un régime qui se limite à des exonérations fiscales temporaires et qui n'a aucune incidence en matière douanière. En outre, ces zones ne visent que des quartiers limités et répondant à des critères assez stricts. La Corse a certes fait l'objet d'un traitement spécifique, se traduisant par une prise en compte de la totalité de son territoire, mais cette disposition, qui n'a pas pu être examinée par le Conseil constitutionnel, est d'une constitutionnalité douteuse. En outre, depuis l'adoption de cette loi, la Commission européenne a adopté une communication en date du 14 mai 1997 qui encadre très rigoureusement les aides publiques aux entreprises dans les quartiers défavorisés. (On sait qu'aux termes de l'article 92 du Traité de Rome " sont incompatibles avec le marché commun, dans la mesure où elles affectent les échanges entre les Etats membres, les aides accordées par les Etats ou au moyen de ressources d'Etat sous quelque forme que ce soit, qui faussent ou menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions ". Les tolérances, admises au profit de zones défavorisées, doivent être avalisées préalablement par la Commission). **Il n'est donc pas possible d'envisager l'extension à la totalité du territoire de la commune de Saint-Martin du dispositif d'exonération fiscale de la loi du 14 novembre 1996 (et dont le terme est, en tout état de cause, prévu au 31 décembre 2001).**

En tout état de cause, il faut souligner que **Saint-Martin dispose déjà d'éléments essentiels d'un statut de zone franche commerciale.**

En effet, une zone franche commerciale suppose en premier lieu une exonération de droits de douane et de taxes liées à l'importation. Il a été rappelé précédemment que le nouveau code des douanes communautaire donne, depuis le 1^{er} janvier 1993, une base légale à l'exemption de tous droits de douane sur le territoire de Saint-Martin, et que la loi du 17 juillet 1992 exonère l'île du paiement de l'octroi de mer. Sur ces points fondamentaux, le statut de zone franche est bien établi.

C'est sur le terrain des dispositifs fiscaux d'accompagnement de l'extraterritorialité douanière que peuvent porter les aménagements de la situation actuelle. **D'une part, l'exonération de TVA doit être validée par une disposition législative.** Même si la situation actuelle, qui repose, ainsi que cela a été souligné, sur des décisions administratives, ne pose pas de difficultés majeures, il est souhaitable de clarifier la situation. L'exemple de la Guyane atteste que la loi fiscale peut prendre en compte une situation locale particulière. Il conviendra, dans ce cadre, de s'interroger sur la pertinence économique du maintien d'un régime spécial en matière de TVA immobilière.

D'autre part, **une réflexion doit être menée sur un dispositif d'exonération de la taxe professionnelle**, que ce soit dans le cadre géographique limité de zones franches de la loi du 31 décembre 1986 ou dans un cadre plus général. Un dispositif de cette nature comporterait deux avantages : une harmonisation avec la partie hollandaise qui ne connaît pas un tel impôt et la dynamisation des entreprises locales qui pourraient accentuer leur rayonnement régional. A l'inverse, deux écueils méritent d'être pris en considération. Le premier tient à ce qu'une telle exonération, si elle n'est pas compensée par l'Etat, accentuera les difficultés financières de la commune. En termes de développement, ce qui sera gagné d'un côté sera perdu de l'autre. Le second écueil tient à ce que l'attractivité supplémentaire de l'île pour les entrepreneurs se traduira nécessairement par de nouvelles arrivées de l'extérieur et une accentuation consécutive de la marginalisation des entrepreneurs d'origine saint-martinoise. Cette préoccupation, qui rejoint celle, plus générale, de l'équilibre social de l'île (voir infra), ne peut être écartée d'un revers de main.

Toutes ces raisons paraissent justifier, d'une part, qu'une réflexion complémentaire soit conduite localement, en fonction d'objectifs de développement clairement affichés et, d'autre part, qu'une priorité soit donnée à une expérimentation de zones franches exportatrices, soumises au régime de la loi du 31 décembre 1986, autour du port de Galisbay et de l'aéroport de Grand-Case.

Ces zones pourraient se voir assigner un double objectif : la diffusion de produits français manufacturés (point fort du commerce local) dans la zone nord caraïbes et, de manière plus innovante, l'exportation vers les mêmes marchés de services à forte valeur ajoutée (ingénierie, informatique, énergie, nouvelles technologies...). Il y a probablement, sur ce terrain, compte tenu de la position de l'île, de la qualité de ses infrastructures et de ses liaisons aériennes, un réel potentiel de développement dont profiterait l'économie locale, celle des deux départements antillais (qui disposent, en certains domaines, de savoir-faire technologiques remarquables, en particulier dans le domaine des technologies agricoles et de la médecine tropicale, mais qui manquent de contact avec les marchés nord-caraïbes et avec le marché américain) et même celle de métropole. Saint-Martin peut en effet devenir un relais d'exportation pour de nombreuses PME françaises ou européennes qui souhaitent approcher les marchés américains tout en bénéficiant d'une base logistique et juridique européenne. Le bassin économique nord-caraïbe, dont Saint-Martin est l'une des portes d'entrée, représente, à moins de deux heures d'avion, un marché de l'ordre de 50 millions d'habitants : Saint-Martin est à 180 km de Porto Rico (3,5 millions d'habitants), à 700 km de Saint-Domingue et Haïti (15 millions d'habitants), 1.800 km de

Cuba (12 millions d'habitants) et 2.000 km de la Floride (13 millions d'habitants). Les places économiques dominantes y sont Miami et sa " base avancée " de San Juan à Porto Rico, ainsi que les zones franches, en plein essor, de Cuba et Saint-Domingue.

C'est autour de ces pôles que se dessine l'économie dominante de la zone pour les deux ou trois prochaines décennies. A condition de ne pas perdre trop de temps, Saint-Martin a de sérieux atouts pour y prendre une place de choix : proximité géographique et culturelle, stabilité juridique, bilinguisme voire trilinguisme (l'espagnol y est de plus en plus parlé), infrastructures, esprit d'entreprise. **En outre, Saint-Martin sera, à partir du 1^{er} janvier 2002, le seul espace monétaire commun à l'Euro et au dollar.**

L'appartenance de Saint-Martin à l'Union européenne ne constitue pas un obstacle à une telle évolution économique. Au contraire, il est possible de s'appuyer sur les dispositions du nouvel article 299 § 2 du Traité d'Amsterdam. Aux termes de cet article, qui se substitue à l'ancien article 227 § 2 du traité de Rome, " *Les dispositions du présent traité sont applicables aux départements français d'outre-mer, aux Açores, à Madère et aux îles Canaries.*

Toutefois, compte tenu de la situation économique et sociale structurelle des départements français d'outre-mer, des Açores, de Madère et des îles Canaries, qui est aggravée par leur éloignement, l'insularité, leur faible superficie, le relief et le climat difficiles, leur dépendance économique vis à vis d'un petit nombre de produits, facteurs dont la permanence et la combinaison nuisent gravement à leur développement, le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, arrête des mesures spécifiques visant, en particulier, à fixer les conditions de l'application du présent traité à ces régions, y compris les politiques communes.

Le Conseil, en arrêtant les mesures visées au deuxième alinéa, tient compte des domaines tels que les politiques douanières et commerciales, la politique fiscale, les zones franches, les politiques dans les domaines de l'agriculture et de la pêche, les conditions d'approvisionnement en matières premières et en biens de consommation de première nécessité, les aides d'Etat et les conditions d'accès aux fonds structurels et aux programmes horizontaux de la Communauté.

Le Conseil arrête les mesures visées au deuxième alinéa en tenant compte des caractéristiques et contraintes particulières des régions ultrapériphériques sans nuire à l'intégrité et à la cohérence de l'ordre juridique communautaire, y compris le marché intérieur et les politiques communes".

Ce texte constitue une véritable charte économique des régions ultrapériphériques de la Communauté. Certes, l'interprétation qui pourra en être faite n'est pas encore absolument limpide, mais le Conseil européen qui s'est tenu à Cologne les 3 et 4 juin 1999 a demandé à la Commission d'en définir les principes d'application.

Dans le contexte de Saint-Martin, cet article devrait, en tout état de cause, faciliter l'adoption de mesures spécifiques dans l'ensemble des matières couvertes par le Traité et, notamment, en application de son troisième alinéa, en matière de politiques douanière, fiscale et commerciale et de zones franches.

*

Au total, sur le plan économique, la situation de Saint-Martin appelle un certain nombre de dispositions :

1- Un dispositif global d'allègement des charges salariales des entreprises, élargi à l'ensemble des secteurs d'activité.

2- Un dispositif fiscal de nature à faciliter la prolongation de l'exploitation commerciale des hôtels construits en défiscalisation, dans le cadre plus global de l'examen des suites du dispositif créé en 1986.

3- La définition, après audit, d'un plan de remise à niveau du dispositif public de formation professionnelle.

4- Une programmation des infrastructures permettant la diversification de l'économie locale sans doute dans le cadre du prochain contrat de plan Etat-région.

5- La reconnaissance par la loi du régime d'exonération de la TVA.

6- L'élaboration, en concertation avec les responsables politiques et économiques locaux, d'un régime d'exonération de la taxe professionnelle susceptible de compléter le statut actuel de zone franche commerciale au profit des entreprises exportatrices. Plus généralement, la création de conditions permettant à l'île de jouer, au profit des produits et services français et européens, le rôle d'une base d'exportation vers les marchés régionaux.

Les points 1, 2, et 5 relèvent de décisions autonomes de l'Etat. Les points 3 et 4 peuvent trouver leur place dans la programmation du XIIème Plan (et dans le contrat de région dont un volet devrait concerner Saint-Martin) et l'élaboration du DOCUP. Le point 6 appelle un débat local puis une concertation active entre l'Etat, la commune et, en tant que de besoin, avec les autorités communautaires.

1-3 Le coût de la vie à Saint-Martin

Un dernier volet de la situation économique locale doit encore être évoqué : la prise en compte des surcoûts de la vie à Saint-Martin dans le régime de l'impôt sur le revenu. **Si les entreprises de la partie française de l'île ne peuvent être regardées comme étant plus lourdement imposées que leurs homologues de la partie hollandaise, la situation des contribuables de l'île mérite très certainement un examen attentif. Deux réalités objectives doivent en effet être prises en considération :**

*** En premier lieu, le coût de la vie dans l'île est incontestablement très supérieur à ce qu'il est sur le territoire métropolitain ainsi que dans les DOM, alors même que les droits indirects ne s'appliquent pas.** Qu'il s'agisse du prix des logements, des transports (un aller retour en Guadeloupe coûte plus de 1.000 F), des produits de consommation courante (en l'absence de toute production locale, y compris en matière agricole, tout est importé), de l'eau (exclusivement produite par dessalement d'eau de mer et vendue au prix moyen de 45 F le m³), de la santé (l'insuffisance des structures locales impose de nombreux déplacements en Guadeloupe voire en métropole), de l'éducation (toutes les formations supérieures ou spécialisées imposent l'envoi et l'hébergement des enfants en Guadeloupe ou en métropole), des assurances (depuis la succession des cyclones des dernières années, les primes atteignent des niveaux très élevés), de l'usure très accélérée des véhicules du fait du mauvais état des routes, la vie à Saint-Martin entraîne des surcoûts nombreux et considérables.

*** En second lieu, le niveau de prestation de plusieurs services ou équipements publics est très inférieur à ce qu'il est dans la moyenne nationale et dans les départements antillais :** le système de santé est désuet, le système éducatif encore incomplet, le système judiciaire quasi absent. Ces carences se traduisent, pour les résidents locaux, par autant de

surcoûts, parfois considérables, comme lorsqu'il est nécessaire de se rendre en Guadeloupe pour une instance juridictionnelle.

Il est exact que le différentiel de coût de la vie est compensé, partiellement, par l'exonération de TVA. On peut néanmoins légitimement s'interroger sur les compléments qui pourraient être apportés à cet avantage.

2 - UN EQUILIBRE SOCIAL A RETABLIR

La société saint-martinoise est aujourd'hui une société éclatée où les antagonismes intercommunautaires l'emportent sur la cohésion sociale. Les difficultés économiques avivent des clivages et des tensions qui s'expriment de plus en plus ouvertement. Pourrait-il en être autrement dans une île dont les originaires, longtemps maîtres de leur environnement, de leur culture et de leur mode de vie, ont été réduits, en quinze années de développement débridé, à une communauté minoritaire, tant sur le plan démographique que sur le plan économique ?

En attendant les chiffres du dernier recensement, ceux de 1995 indiquent que la population saint-martinoise n'est plus composée que de 28 % de Saint-Martinois de souche ; 9 % de la population est originaire des Antilles françaises, 8 % de métropole. Le reste, soit 55 % de la population est composée d'étrangers ; il s'agit, pour l'essentiel, d'Haïtiens ou de Dominicains, attirés pendant la décennie 1980 par la multiplication des chantiers.

Deux phénomènes de déstabilisation sociale résultent de cette évolution démographique incontrôlée.

Le premier est lié à l'évolution des attentes de la population étrangère. Heureux, à leur arrivée à Saint-Martin, de trouver du travail, même dans des conditions de grande précarité, ils sont très nombreux à avoir fait souche dans l'île. Ils y vivent en famille, repliés sur leurs communautés et la raréfaction de l'emploi ne leur permet plus d'espérer une amélioration rapide de leurs conditions d'existence. Leurs enfants, souvent nés sur place, atteignent pour les plus anciens l'adolescence ; mal préparés aux études, maîtrisant mal le français, leur échec scolaire quasi général les destine à reproduire, en marge d'une île apparemment riche, la vie d'exclus de leurs parents. Cette jeunesse mal intégrée, dont on commence à percevoir les frustrations, jette

une ombre sur l'avenir social de l'île. Seule une politique très active de soutien de l'activité économique et de création d'emplois permettra d'atténuer les difficultés prévisibles.

Le second phénomène de déstabilisation sociale est l'antagonisme ouvert entre la communauté saint-martinoise d'origine et la communauté métropolitaine. De nombreux Saint-Martinois vivent mal la double marginalisation dont ils ont été victimes, progressivement, depuis quinze ans : marginalisation culturelle et marginalisation économique.

Sur le plan culturel, il est incontestable que l'arrivée massive de métropolitains a entraîné une évolution profonde : la langue anglaise ne cesse de reculer face au français, le système éducatif favorise considérablement les jeunes métropolitains, les habitudes sociales, vestimentaires, alimentaires, s'euro-péanisent. Accueillies dans un premier temps avec sympathie ou indifférence, ces modifications sont aujourd'hui de plus en plus souvent perçues comme des menaces pour l'identité saint-martinoise. L'inadaptation du système scolaire, son incapacité à prendre en considération la langue maternelle locale, suscitent des critiques grandissantes. Il est vrai que le taux d'échec scolaire des Saint-Martinois donne le sentiment d'une très forte inégalité des chances.

Sur le plan économique, l'arrivée brutale de nombreux chefs d'entreprises, artisans ou commerçants, rompus aux méthodes modernes et aux goûts de la clientèle touristique, a fait de l'entrepreneur métropolitain le principal bénéficiaire du boom touristique. Pire encore, de nombreux emplois modestes du commerce, de la restauration ou de l'hôtellerie sont tenus par de jeunes métropolitains venus tenter leur chance sur l'île et qui se voient, pour de simples raisons d'affinités culturelles parfois, préférés aux postulants locaux. Certains secteurs de l'île, souvent les plus touristiques, ressemblent incontestablement à des enclaves blanches. Même si de nombreux Saint-Martinois ont, eux aussi, bénéficié du développement, même si certains d'entre eux n'ont pas fait les efforts d'adaptation nécessaires, cette situation porte en germe des rancœurs et des révoltes. Face à un pouvoir économique largement passé entre les mains des métropolitains, seul le maintien, jusqu'à présent, d'un pouvoir politique saint-martinois a permis d'éviter des confrontations trop brutales. Si les prochaines échéances politiques devaient remettre en cause cette situation, il faudrait redouter de très vives tensions.

Plusieurs actions originales de l'Etat seraient de nature à atténuer ces clivages et à redonner crédit, localement, aux principes républicains d'égalité et de solidarité.

2-1 La première est attendue depuis de nombreuses années : elle consiste à adapter l'enseignement local au contexte anglophone. Que le bilinguisme soit vécu par les structures de l'éducation nationale, dans une île française située aux portes de l'Amérique, comme un handicap et non comme un atout constitue un échec grave de notre système éducatif. **Cet échec est illustré par les résultats des élèves aux évaluations nationales qui sont effectuées chaque année : les élèves de Saint-Barthélemy sont au niveau de la moyenne nationale ; ceux de Saint-Martin sont vingt points en dessous.** Depuis plus de dix ans, les missions et les rapports se sont succédés en vain pour que l'on adopte, dans les écoles de l'île, un enseignement partagé entre le français et l'anglais. Il suffirait, pour l'essentiel, de faire de la maîtrise de l'anglais, l'un des critères d'affectation des enseignants et d'adapter les méthodes éprouvées dans les classes bilingues qui existent en métropole. Cette réforme, à elle seule, aurait un impact concret et psychologique considérable.

2-2 La seconde action consisterait à mettre en œuvre un programme de formation de cadres saint-martinois. Il n'y a pas à Saint-Martin, contrairement à la Martinique ou à la Guadeloupe, de tradition de formation administrative ou universitaire. La nature des activités traditionnelles de l'île, pêche, agriculture, commerce et artisanat, ainsi que l'absence de système structuré de formation ont, au contraire, forgé un archétype local d'entrepreneur " self made man ". La transformation brutale de la société et de l'économie s'est traduite par une quasi-exclusion des Saint-Martinois des postes de responsabilité qui exigent une maîtrise administrative ou technique.

Pour y remédier rapidement, ce qui est indispensable à l'équilibre social de l'île, il est proposé de confier à l'Etat la conduite d'un programme, qui pourrait s'étaler sur quelques années, de formation de plusieurs dizaines de cadres locaux : gestionnaires administratifs, financiers, hospitaliers, capables de prendre progressivement des responsabilités dans les services publics administratifs, industriels et commerciaux ou sociaux. A l'image du programme " 400 cadres " mis en œuvre au profit des Mélanésiens dans le cadre des accords de Matignon, il suffirait, à l'échelle de Saint-Martin, d'engager un programme 50 cadres . Les formations, réservées à de jeunes bacheliers, pourraient être dispensées dans des administrations ou établissements publics de métropole et des DOM.

Parallèlement à ce programme spécifique, il est indispensable que les organismes consulaires territorialement compétents (CCI de Basse-Terre, Chambre de métiers et Chambre d'agriculture) mettent en place des dispositifs adaptés de formation des professionnels saint-martinois qui ont le sentiment d'avoir été brutalement relégués en queue de peloton depuis la

transformation économique et d'être, purement et simplement, menacés d'éviction sur leur propre île. Il serait d'ailleurs éminemment souhaitable, compte tenu de l'éloignement et des coûts de transport, que ces organismes mettent en place des antennes locales dont la vocation première serait le soutien aux professionnels d'origine saint-martinoise. L'incitation et l'aide de l'Etat faciliteraient ce processus.

2-3 Le service public de la justice, qui est l'un des garants de l'ordre social, est également défaillant à Saint-Martin. Seul un tribunal d'instance fonctionne sur l'île, ce qui est totalement insuffisant : qu'il s'agisse de litiges commerciaux, de litiges du travail ou, à fortiori, de procès pénaux, les justiciables doivent se rendre à Basse-Terre, ce qui est source de retards, de dépenses élevées et même d'incompréhension. L'éloignement de la justice renforce en effet le sentiment des Saint-Martinois d'avoir à faire face à un Etat lointain et incapable d'appréhender les réalités locales. Deux orientations s'imposent :

* Une commune qui compte la seconde population du département, la plus importante concentration d'activité commerciale et qui est géographiquement isolée doit pouvoir disposer d'un minimum d'infrastructures judiciaires. **L'implantation d'un tribunal de commerce et d'un tribunal des prud hommes devrait être programmée à court terme.**

* La composition très particulière de la population locale, l'histoire administrative cahotique et la coexistence, de fait, entre le droit français, le droit anglo-saxon, le droit néerlandais et un quasi droit coutumier local, rendent éminemment souhaitable **une application extensive des modes non contentieux de résolution des conflits**, conciliation et médiation judiciaire. Les mêmes motifs justifient très certainement le recours, comme dans d'autres collectivités d'outre-mer où les particularismes juridiques et culturels sont très marqués, à des assesseurs locaux, non professionnels, dans certaines formations de jugement (notamment en matière civile, commerciale ou sociale).

2-4 Comment ne pas rappeler également, bien que ce point ait été souligné de multiples fois, que l'équilibre social de Saint-Martin implique une maîtrise des flux migratoires. Dans un contexte caraïbe de forte émigration clandestine, Saint-Martin constitue malheureusement un ventre mou. La partie hollandaise s'accommode d'une perméabilité de sa frontière, qu'elle organise même parfois et qui est pour elle sans conséquences néfastes : faisant un choix évident entre un territoire relevant de la patrie des droits de l'homme et des droits sociaux et un territoire juridiquement et socialement plus austère, les immigrants s'installent en partie française même lorsqu'ils travaillent en partie hollandaise. Sauf à se résoudre à une déstabilisation explosive du

tissu social saint-martinois, la France doit s'efforcer de stopper cette dérive. Cela passe par une politique plus volontariste de contrôles et de reconduites à la frontière et, sans doute aussi, par des discussions avec les autorités de la partie hollandaise. Cette question pourrait être traitée dans le groupe de contact qui sera suggéré plus tard.

2-5 Enfin, il faut souligner que la situation inextricable de la zone des cinquante pas géométriques empoisonne toujours la situation foncière et sociale. Il est indispensable que tous les services concernés de l'Etat aient à cœur de faire jouer rapidement et efficacement les dispositions de la loi du 30 décembre 1996. Si elle devait, dans quelques mois, se révéler inappropriée à un règlement définitif de ce problème, il conviendrait de rechercher un règlement spécifique, peut-être par voie d'ordonnance de l'article 38 de la Constitution.

3 - EVOLUTION STATUTAIRE : UNE INTERROGATION DE PLUS LONG TERME

Deux raisons principales empêchent d'envisager à court terme une évolution statutaire de Saint-Martin.

3-1 La première tient à ce que l'avenir institutionnel de la partie française de Saint-Martin n'apparaît pas clairement. Si la plupart des responsables locaux s'accordent pour considérer que la situation particulière de l'île appelle la mise en place d'une décentralisation adaptée, aucun consensus n'existe sur les modalités juridiques que devraient revêtir cette adaptation. En outre, en dehors d'un petit nombre de personnes ou d'associations, la population n'a jamais été invitée à débattre de ces perspectives. Enfin, l'évolution institutionnelle de la partie hollandaise de l'île suscite beaucoup d'incertitudes qui rejaillissent, partiellement, sur la partie française.

La partie hollandaise, Sint-Maarten, est intégrée dans la Fédération des Antilles néerlandaises, territoire autonome du royaume des Pays-Bas. La Fédération est composée des îles de Curaçao, où se trouvent les autorités territoriales, de Bonaire, Saba, Saint-Eustache et Sint-Maarten. Aruba, qui appartenait auparavant à la Fédération, s'en est détachée il y a quelques années pour constituer une entité autonome, rattachée directement à La Haye. Bien que disposant d'une assez large autonomie au sein de la Fédération, Sint-Maarten semble depuis quelques années vouloir s'émanciper totalement des autorités de Curaçao et obtenir un statut analogue à celui d'Aruba. Un premier référendum, organisé en 1994, a abouti au statu quo. **Depuis, la création**

par Curaçao d'un nouvel impôt qui frappe particulièrement Sint-Maarten semble avoir infléchi l'opinion publique qui est appelée à se prononcer, par un nouveau référendum organisé à l'automne 1999, sur le statut futur du territoire. Parmi les options proposées figurent le statu quo, l'indépendance, le réaménagement des liens avec Curaçao, la création d'une province des Pays-Bas et un statut de forte autonomie interne inspiré de celui d'Aruba. **On peut observer que les deux dernières options correspondent, mutatis mutandis, à nos statuts de DOM et de TOM.**

L'incertitude qui prévaut à l'heure actuelle sur le choix qui sera fait, le fait même qu'autant d'options, aussi radicalement différentes, puissent être envisagées attestent la très grande indécision du corps politique et social local. Cette indécision trouve un écho très net sur la partie française, d'une part, parce qu'elle renvoie les Saint-Martinois français à leurs propres interrogations, d'autre part, parce que beaucoup considèrent, sans doute à juste titre, qu'il devrait y avoir une cohérence dans l'évolution statutaire des deux moitiés de l'île. Beaucoup de responsables locaux, ou simples citoyens, estiment qu'il serait prudent d'attendre les choix de la partie hollandaise qui semble plus pressée d'évoluer, et de prendre le recul nécessaire pour faire, le moment venu, le bilan coûts-avantages des réformes engagées.

3-2 Le second obstacle à une évolution à court terme du statut de Saint-Martin tient aux contraintes financières

Pour les raisons qui ont été évoquées précédemment (croissance démographique, retards d'infrastructures publiques, croissance des charges de fonctionnement...), la commune de Saint-Martin se trouve dans une situation de très forte dépendance financière vis à vis de l'extérieur. Les crédits européens, nationaux et guadeloupéens représentent pour elle des apports difficilement remplaçables. Or, si les crédits d'Etat pourraient ne pas être affectés par un changement de statut, la création d'une collectivité à statut particulier se traduirait nécessairement par la perte des fonds structurels européens et des crédits départementaux et régionaux provenant de la Guadeloupe. L'équation financière peut, sans entrer dans des détails inutiles, se résumer ainsi :

- apport annuel moyen des fonds structurels européens : 20 MF (DOCUP 1994-1999) ;
- apport annuel moyen des fonds régionaux : plus de 100 MF (1996-1998).
- apport annuel moyen des fonds départementaux : plus de 120 MF (1996-1998).

Au total, on peut admettre que ces trois contributions annuelles représentent une somme annuelle de l'ordre de 250 MF. Ces pertes de recettes seraient toutefois compensées partiellement :

- par le produit des impôts prélevés localement au profit du département et de la région, soit un montant global de 60 MF en 1998;

- par l'affectation directe à Saint-Martin de certains transferts de l'Etat actuellement effectués au profit de la région ou du département (DGF,DGD...): 60 MF environ. (Certaines estimations effectuées récemment par la commune et qui font état de montants nettement supérieurs sont fondées sur un calcul simpliste et erroné, basé sur l'application d'un simple ratio de dotation par habitant qui ne correspond pas à la réalité des dotations de l'Etat).

Au total, la perte financière s'élèverait à 250 MF - 120 MF, soit 130 MF qu'il appartiendrait à la collectivité saint-martinoise de trouver localement. Encore faut-il souligner que ce chiffre s'entend à dépenses constantes et qu'il a été souligné précédemment que Saint-Martin doit accomplir, au cours des prochaines années, un effort de rattrapage en matière d'infrastructures publiques. Il est évident que l'actuelle fiscalité locale ne peut pas permettre de recouvrer de telles sommes: les quatre impôts locaux traditionnels contribuent pour environ 40 MF seulement au budget communal et leurs taux sont déjà élevés et supérieurs à la moyenne départementale (13,9 % pour la taxe d'habitation, 21,2 % pour le foncier bâti, 14,5 % pour la taxe professionnelle, 80,3 % pour le foncier non bâti). On peut certes attendre d'un meilleur recouvrement de ces impôts une augmentation sensible des recettes, mais pas à la hauteur des besoins de financement de la commune. Les créations de recettes nouvelles envisagées ne peuvent être raisonnablement regardées comme permettant d'équilibrer les pertes précitées: les estimations qui ont été faites, ici ou là, sont de purs calculs théoriques et, sauf à envisager une taxation qui asphyxierait l'économie touristique de l'île², ces droits indirects, au demeurant très étroitement dépendants du niveau de l'activité économique, ne sont pas à l'échelle des besoins actuels de financement. S'agissant des fonds européens, il est exact que le FED, auquel les PTOM sont éligibles, peut apporter des contributions ponctuelles. Mais, globalement et sur une longue période, il ne représente qu'une proportion très faible des fonds structurels.

² Il y a, dans certaines propositions qui sont faites localement, une double contradiction : d'une part, on ne peut pas à la fois souhaiter l'instauration d'une véritable zone franche et prévoir l'instauration de droits indirects nombreux et pesants ; d'autre part, on ne peut pas chercher à conforter une économie touristique concurrentielle et faire supporter, directement ou indirectement, l'essentiel des recettes locales par l'activité touristique.

Il n'existe, à vrai dire, qu'une seule hypothèse plausible de financement local du manque à gagner qui résulterait d'une autonomie statutaire : c'est celle qui repose sur la création d'une place financière off-shore attirant sur l'île, à l'image de ce qui se fait dans d'autres paradis antillais, des entreprises et capitaux du monde entier. Sans même évoquer les incertitudes qui pèsent sur la capacité de Saint-Martin à présenter un caractère réellement attractif en la matière et sur le bilan financier réel d'une telle orientation (fort bien analysées, en 1991 par un rapport de l'inspection des finances et de l'IEDOM, sous la conduite de M. Thill), cette formule méconnaît gravement les engagements de la France, de l'Union européenne et, plus globalement, de la communauté internationale dans la lutte contre la grande criminalité et le blanchiment de l'argent issu des différents trafics. Pour Saint-Martin comme pour le reste du territoire national, une telle hypothèse est absolument exclue.

Pour ces motifs, il ne peut être envisagé de donner à la commune de Saint-Martin, à brève échéance, un statut de plus grande autonomie administrative.

Cette conclusion provisoire appelle toutefois deux observations complémentaires :

- En premier lieu, l'incapacité actuelle de la commune à assumer seule les compétences aujourd'hui partagées entre elle, le département et la région ne fait pas obstacle à ce que, par conventions librement négociées, lui soit déléguées certaines compétences régionales ou départementales. Qu'il s'agisse, par exemple, de la gestion de l'aéroport régional de Grand Case, du port de Marigot ou bien encore de la promotion touristique, la commune serait mieux à même de prendre les décisions relatives à son développement, à la condition que les moyens financiers adéquats lui soient également délégués par le conseil régional et le conseil général. Des adaptations législatives doivent pouvoir être proposées sur ce point.

- En second lieu, un regard prospectif conduit à considérer qu'à moyen ou long terme une plus large autonomie administrative devrait être accordée à Saint Martin. Deux raisons principales militent en ce sens.

Tout d'abord, la commune de Saint-Martin constitue, à l'évidence, une entité suffisamment singulière pour relever d'une organisation administrative adaptée à ses spécificités. Continuer durablement à gérer dans un même cadre juridique des réalités aussi profondément différentes que celles de l'île et du " continent " guadeloupéen heurte le bon sens. Par ailleurs, le même bon sens conduit à envisager un rapprochement statutaire entre les deux moitiés de l'île. Certes, trois

siècles d'histoire se sont accommodés de disparités institutionnelles, mais les contraintes juridiques et les enjeux de la période contemporaine n'ont plus rien à voir avec celles du passé. Dans le contexte actuel de compétition économique au sein de la Caraïbe, les deux Saint-Martin devront conduire des politiques de plus en plus cohérentes, sous peine d'assister à leur déclin commun. Ces politiques cohérentes nécessiteront un régime commun vis-à-vis de l'Europe, des capacités de décision locales similaires, des moyens financiers équivalents, des procédures harmonisées. Sauf improbable évolution de Sint-Maarten vers un statut comparable à celui d'un département français, c'est à la partie française qu'il appartiendra, pour l'essentiel, de faire l'effort de rapprochement, sans renier pour autant les fondements de son identité. Tel est, même s'il est aujourd'hui iconoclaste de le dire, le sens probable et souhaitable de l'évolution institutionnelle de l'île de Saint-Martin.

Seules les incertitudes sur les choix qui seront faits dans un proche avenir à Sint-Maarten et l'incapacité de Saint-Martin à disposer à court terme des moyens financiers de son autonomie imposent de n'envisager une telle évolution, pour l'heure, que sous un angle théorique. Il importe cependant d'engager la réflexion dès à présent. C'est aux Saint-Martinois, bien sûr, qu'il appartient de la conduire, mais il est souhaitable que l'Etat s'y associe. Il serait souhaitable que, sur cette question stratégique, les autorités françaises, nationales et locales, invitent leurs homologues de La Haye et de Philipsburg à s'associer à leur réflexion. Un groupe de contact quadripartite pourrait être créé à cet effet (voir infra).

Bien évidemment, une évolution statutaire ne pourrait être engagée, en tout état de cause, qu'après consultation des populations intéressées.

3-3 A court terme, plusieurs aménagements administratifs sont cependant souhaitables au profit de Saint-Martin :

- **faire bénéficier l'île d'un volet spécifique du contrat de plan**, afin que les équipements prioritaires soient mieux pris en compte et que la commune soit étroitement associée à la programmation ;

- **confier à la commune, par voie de conventions passées avec le département et la région, des délégations de pouvoirs significatives** dans les domaines d'action qui relèvent du conseil régional ou du conseil général et qui sont stratégiques pour son développement (port, aéroport, formation, action sanitaire, promotion touristique) ;

3-4 Constituer un groupe de contact franco-hollandais chargé du développement et de l'avenir de l'île de Saint-Martin

Que de nombreux enjeux de développement économique et d'infrastructures publiques soient communs aux deux parties de l'île est une évidence ; que les nombreuses déclarations locales faites sur ce sujet depuis de nombreuses années ne dépassent pas, dans leur immense majorité, le stade de l'incantation, en est une seconde. Qu'il faille envisager de manière concertée les évolutions statutaires futures est une idée qui a été peu évoquée jusqu'à présent mais que le bon sens impose. Il est très souhaitable, pour donner à ces réflexions stratégiques à la fois un élan nouveau et un cadre institutionnel, de mettre en place un groupe officiel quadripartite réunissant l'Etat, les Pays-Bas, la commune de Saint-Martin et les autorités de Sint-Maarten. (Dans l'hypothèse où Sint-Maarten n'obtiendrait pas, dans les prochains mois, son détachement de la Fédération des Antilles néerlandaises, il faudrait inclure les autorités de Curaçao dans le groupe de contact).

Un tel groupe n'aurait pas pour vocation de court-circuiter les relations bilatérales courantes qui s'établissent entre autorités locales, mais de donner, sur des sujets qui nécessitent des contributions politiques, juridiques ou financières de la part des deux métropoles, une portée et une dynamique nouvelles à cette coopération. Quatre thèmes de réflexion, au moins, pourraient lui être assignés :

- * la réalisation d'infrastructures ou de projets de développement conjoints ;
- * la mise en place d'un contrôle effectif de l'immigration dans l'île ;
- * la convergence ou l'harmonisation des régimes juridiques et fiscaux ;
- * la préparation concertée des éventuelles évolutions statutaires.

Par ailleurs, cette instance pourrait élaborer et soumettre à la Commission de Bruxelles un plan cohérent de financement communautaire du développement de l'île combinant, en particulier, les crédits du FEDER et ceux du FED. La Commission s'est, à plusieurs reprises ces dernières années, déclarée intéressée par une telle approche combinée, mais ce dispositif original n'a jamais pu lui être soumis de manière élaborée. Cet exemple illustre bien les avancées que l'on peut attendre d'une étroite concertation entre les deux autorités étatiques et les deux autorités locales en cause.

Le groupe pourrait se réunir une à deux fois par an, en alternance dans chaque pays, au niveau ministériel. Il serait relayé, dans les intervalles, par les parties présentes sur place(sous-

préfet et maire du coté français, lieutenant gouverneur et gouvernement local du coté hollandais).

Il est à noter enfin que, s'agissant de la coopération décentralisée entre la commune de Saint-Martin et les autorités de Sint-Maarten, aucune évolution juridique spécifique ne paraît s'imposer à court terme. Les dispositions de la loi du 6 février 1992, relative à l'administration territoriale de la République, sont en effet tout à fait adaptées à l'établissement de relations de coopération transfrontalières entre les deux parties de l'île. Toutefois, le groupe de contact pourrait apprécier l'opportunité de permettre aux autorités locales de l'île de signer, par délégation, des accords bilatéraux dans des matières relevant de compétences nationales. (Ceci, compte tenu du niveau d'autonomie dont disposeront probablement les autorités de Sint-Maarten, concernera sans doute principalement la France). Le cas échéant, il faudra également prévoir des conventions de délégation de la région ou du département à la commune, dans les domaines de compétence de ces deux collectivités guadeloupéennes.

Troisième partie : **PERSPECTIVES POUR SAINT-BARTHELEMY**

1 - DE SOLIDES FONDATIONS

Distante de Saint-Martin de quelques kilomètres à peine, Saint-Barthélemy n'en constitue pas moins un monde à part. Sans revenir sur les particularismes sociologiques, culturels et historiques précédemment évoqués, deux points essentiels doivent être soulignés :

- la création d'une économie touristique prospère et très ciblée ;
- la prise en charge directe par la commune d'un grand nombre de services publics relevant d'autres collectivités publiques.

1-1 Une économie touristique ciblée et prospère

Quasiment sans ressources jusqu'au début des années 60, ne disposant sur son territoire exigü et sec d'aucune capacité à développer des activités agricoles ou industrielles, Saint-Barthélemy a eu la chance de séduire, par son isolement, son charme et la quiétude qu'elle offre, quelques Américains de la côte est. En quelques années, l'île est devenue le lieu privilégié de villégiature de riches personnalités qui ont posé les premiers jalons d'une économie touristique basée sur le luxe, le calme et la sécurité. La réussite de l'île a été de ne pas dévier de cette ligne et de conserver le contrôle du développement touristique. Saint-Barthélemy jouit désormais d'une réputation méritée liée à la qualité de ses infrastructures hôtelières, toutes de taille mesurée, à la densité de son tissu commercial, concentré sur les produits de luxe français, et à la sécurité exceptionnelle que l'on y trouve. Le créneau, particulièrement adapté à la taille de l'île (25 km²), se révèle sûr et rentable : la clientèle, nord américaine aux deux tiers, est fidèle et aisée, et les concurrents sont très peu nombreux dans la région.

La capacité d'accueil de l'île est d'environ 2.500 lits répartis en un peu plus de 600 chambres d'hôtel (dont plus de 450 en trois et quatre étoiles) et 350 villas. Environ 70.000 clients sont hébergés annuellement en hôtel et 130.000 visiteurs débarquent des paquebots et yachts. (Saint-Martin, à titre de comparaison, voit passer annuellement de l'ordre de 1.200.000 visiteurs, sans que l'on puisse distinguer précisément les deux parties de l'île).

Ce potentiel touristique bâti, à quelques rares exceptions près, sans le concours de la loi de défiscalisation, assure à l'économie locale une très grande stabilité pour les dix ou vingt années à venir. Saint-Barthélemy a d'ailleurs prouvé, ces dernières années, une remarquable capacité à surmonter les crises conjoncturelles, qu'il s'agisse de la guerre du Golfe ou des destructions cycloniques.

2-2 Le second élément déterminant de la situation locale est la très forte autonomie de gestion acquise par la commune. Historiquement, cette situation est le fruit de la défection complète de l'Etat et du département pendant de nombreuses décennies. Isolée, peu peuplée (moins de 3.000 habitants jusqu'aux années 60), longtemps considérée comme dépourvue de potentiel économique, Saint-Barthélemy a été livrée, pour ne pas dire abandonnée, à elle-même. Un exemple illustre bien cette situation. Lorsque, en mars 1878, fut concrétisée la rétrocession de l'île à la France, des festivités furent organisées pendant plusieurs jours en présence du gouverneur de la Guadeloupe et du dernier gouverneur suédois : banquets, feux d'artifice, réjouissances diverses. La relation qui est faite de ces festivités par le chanoine Ballivet se termine ainsi : Le lendemain, les autorités françaises partirent pour la Guadeloupe, et l'administration de l'île fut provisoirement confiée à un juge de paix. Le provisoire tint ses promesses : le juge de paix resta seul administrateur pendant quelques années avant de quitter l'île lui aussi. La relève ne fut assurée que par l'installation, dans l'île voisine de Saint-Martin, d'un sous-préfet en 1963.

Il n'y a donc pas à s'étonner que se soit développée, depuis un siècle, une culture administrative locale qui veut que des responsabilités administratives très larges soient exercées par la municipalité. L'une des réussites les plus remarquables de l'île est que cette gestion directe, longtemps dotée de peu de moyens, a réussi à assurer à la population locale un niveau de prestations publiques satisfaisant, tout en favorisant l'essor touristique et commercial de l'île. Ceci n'a été possible que grâce à l'implication très forte des équipes municipales successives et à la cohésion et à la solidarité de la population.

Cette histoire particulière a entraîné trois conséquences majeures.

D'abord, la commune de Saint-Barthélemy gère, par délégation ou de fait, plusieurs infrastructures qui relèvent, en droit, des compétences départementales : c'est le cas du port, de l'aéroport et, dans une moindre mesure, du collège et du centre de secours incendie. Son rôle est également significatif dans des domaines qui lui échappent juridiquement, qu'il s'agisse de la santé

ou de la sécurité. Ceci donne à la gestion locale des affaires publiques et aux relations entre la commune et les autres collectivités, y compris l'Etat, une configuration très originale.

Ensuite, les responsables de l'île ont acquis la conviction profonde qu'ils sont capables, et sans doute seuls capables, d'assurer le développement de Saint-Barthélemy.

Enfin et par voie de conséquence, ces mêmes responsables réclament depuis plusieurs années une évolution du statut de l'île qui mette le droit en conformité avec la réalité et qui leur garantisse une profonde autonomie de gestion. Telle est effectivement, en l'absence de réelles préoccupations économiques ou sociales, la problématique essentielle de cette île française pour les années à venir.

2 - QUEL STATUT POUR SAINT-BARTHELEMY ?

Cette question appelle, bien sûr, une réponse fondamentalement politique que ce rapport n'a pas vocation à apporter et qui relève des autorités gouvernementales, de la population locale et de ses représentants. Deux aspects méritent toutefois un éclairage technique: les motifs qui pourraient justifier une évolution statutaire et les formes que pourraient revêtir une future organisation institutionnelle de Saint-Barthélemy .

2-1 Les justifications d'une réforme

Un changement statutaire est un processus complexe et lourd de conséquences que seule une inadaptation profonde du statut existant à la situation d'une collectivité peut justifier. En l'espèce, la situation de double insularité imposée à Saint-Barthélemy par son statut de commune excentrée de la Guadeloupe peut être regardée comme constituant un frein sérieux à son développement. Certes le conseil régional a su, depuis quelques années, faire preuve d'une solidarité active et éclairée envers l'île, mais les domaines d'intervention de la région ne sont pas les plus importants pour Saint-Barthélemy. Ceux du département le sont beaucoup plus et cette collectivité n'apporte pas à sa dépendance lointaine, probablement par manque de moyens, l'attention qu'elle est en droit d'en attendre. Il est vrai que les recettes fiscales départementales ne sont pas prélevées dans l'île.

Quelques exemples suffisent à illustrer cette situation :

- S'agissant de l'action sanitaire et sociale, le dispensaire de Saint-Barthélemy a dû être fermé faute d'entretien par le département. Une nouvelle construction est en cours, entièrement à la charge de la commune.

- S'agissant du centre de secours, le délabrement des moyens d'intervention (absence de véhicule de secours aux asphyxiés et brûlés et de véhicule d'intervention pour l'aéroport) a conduit la commune à financer directement les équipements les plus essentiels.

- S'agissant des transports scolaires, aucune aide départementale n'est apportée à la commune.

- S'agissant de l'adduction d'eau potable, alors même que l'île fait face à des coûts exceptionnels liés à la nécessité de dessaler l'eau de mer (coût moyen de vente : 60 F le m³), elle doit assumer seule depuis trois ans la charge liée à l'extension de son réseau.

- S'agissant des routes départementales, l'île souffre d'un réseau en béton, aussi vétuste que non conforme aux normes de sécurité, que les difficultés financières du département menacent de laisser encore se dégrader.

- S'agissant du port et de l'aéroport, qui sont les deux poumons économiques de l'île, des conventions de gestion, signées en 1982, permettent à la commune de prendre les mesures courantes de gestion, mais les décisions importantes nécessitent l'intervention du département. L'extension du port de Gustavia et la réfection de la piste de l'aéroport, endommagée par un cyclone en 1995, sont des dossiers bloqués.

Dans plusieurs de ces cas, la carence de l'intervention du département entraîne des reports ou des pertes pures et simples de crédits européens pourtant disponibles mais dont la procédure d'engagement exige l'intervention de la collectivité départementale.

Outre que des facteurs externes de blocage sont toujours difficiles à supporter, il faut reconnaître que la situation insulaire de Saint-Barthélemy ne peut pas s'accommoder de tels retards d'équipements. C'est la sécurité de sa population et la survie de son économie qui sont en cause ; **sur ce second point, il est patent que la crédibilité même d'une destination qui vise le haut de gamme est affectée par le manque de sécurité des infrastructures de transport et les insuffisances de la fourniture d'eau ou du système de santé.**

S'agissant des réglementations dont l'Etat est plus directement responsable, des inadaptations du statut départemental de droit commun apparaissent également. On se bornera à en citer trois exemples :

- La carte sanitaire s'oppose à ce que l'île dispose d'un centre hospitalier apte à faire face aux besoins d'une population insulaire. Qu'il s'agisse de la plupart des interventions chirurgicales ou des accouchements, l'hôpital local se borne à faire transférer les patients vers les autres établissements du département, Saint-Martin ou Pointe-à-Pitre. **7.000 habitants et 200.000 visiteurs par an sont donc soumis au régime des évacuations sanitaires aériennes, périlleuses**

lorsqu'elles sont effectuées de nuit. La carte sanitaire de Guadeloupe étant excédentaire, l'ouverture d'une clinique privée à été refusée. La défaillance du système de santé, outre son impact sur la population locale, est certainement le facteur principal de fragilisation de l'économie touristique de l'île, notamment vis à vis de la clientèle américaine, très sensible à cette question. Par ailleurs, en l'absence de lits de long séjour, les personnes âgées dépendantes ne peuvent être légalement prises en charge. **La réglementation nationale et départementale est donc vécue comme interdisant à la population d'une île isolée de mettre au monde sur place ses enfants et d'héberger ses vieillards.**

- L'urbanisme est le second exemple de réglementation nationale inadaptée. Les contraintes géographiques de l'île (exiguïté, sécheresse, étroitesse de la bande littorale) et celles de sa sociologie (traditions familiales, volonté de conserver la maîtrise du foncier) se conjuguent pour rendre très difficilement applicables les règles nationales. L'impossibilité dans laquelle se sont trouvées, depuis près de vingt ans, les municipalités successives, d'établir un plan d'occupation des sols en témoigne. **La situation foncière particulière est au cœur des enjeux économiques et sociaux et justifie à l'évidence un corpus de règles originales.**

- Le dispositif de défiscalisation, issu de la loi du 31 décembre 1986, est un exemple flagrant de loi inadaptée au contexte local au point d'y être nocive. Destinée à attirer des investisseurs dans des collectivités d'outre-mer naturellement peu attractives en termes de rentabilité du capital, elle s'est révélée être, à Saint-Barthélemy, en absolue contradiction avec la volonté locale de maîtrise des infrastructures touristiques. L'île, ayant naturellement un fort pouvoir d'attraction, s'est trouvée soumise à une très forte pression foncière et immobilière qui aurait pu, si la population et les autorités locales n'avaient pas tenu le cap de la stratégie économique locale, dénaturer irrémédiablement ses structures hôtelières.

Sur un autre terrain et contrairement à la situation actuelle de Saint-Martin, **Saint-Barthélemy est en mesure de faire face aux contraintes de gestion liées à l'autonomie administrative.**

Il faut rappeler en effet que la sortie du statut départemental entraîne nécessairement la perte des fonds structurels européens (notamment celle du FEDER) et des financements régionaux et départementaux. Pour Saint-Barthélemy, cela représenterait une perte annuelle de l'ordre de 15 à 20 MF (les interventions du FEDER y sont très ponctuelles et se prêtent mal à un lissage). Mais l'exiguïté de l'île, le tarissement de certains financements guadeloupéens ces dernières années, et la capacité du tissu économique local à générer des financements de

substitution rendent crédible, sur le plan financier, une telle évolution. Outre le droit de quai qui existe déjà et dont le taux peut être majoré, plusieurs des ressources envisagées par la municipalité paraissent de nature, sauf récession de l'économie, à compenser les flux actuels : évolution de la taxe de séjour, redevance sur les locations d'unités d'hébergement, redevance sur les locations de véhicules, sur les immatriculations, redevance locale sur les carburants. La taxe de séjour appliquée selon le régime en vigueur à Saint-Martin rapporterait la moitié de perte des crédits guadeloupéens ; une taxe locale d'1 franc par litre de carburant couvrirait la part manquante.

La population locale doit cependant avoir conscience du fait que l'autonomie administrative lui imposera nécessairement une contribution plus lourde aux charges de la collectivité et que les autorités locales ne pourront, pour des raisons de survie financière, se montrer aussi conciliantes que l'Etat l'a été envers les mauvais contribuables. De ce point de vue, un engagement lucide de la population de l'île (qui rechigne parfois, à l'heure actuelle, à acquitter certaines contributions locales telle que la redevance d'enlèvement des ordures ménagères) est l'une des conditions sine qua non de l'engagement de toute réforme.

La commune de Saint-Barthélemy a prouvé, quant à elle, qu'elle était capable de gérer avec succès des services publics diversifiés. Depuis le début de la décennie, elle a notamment réussi à doubler ses dépenses annuelles d'investissement (de 16 à 35 MF), tout en réduisant son endettement et ses frais financiers de 25 %.

2-2 Les statuts envisageables

La revendication locale s'articule autour de trois préoccupations principales :

- le refus de l'indépendance ;
- la volonté de bénéficier d'institutions distinctes de la Guadeloupe ;
- le transfert aux autorités locales de l'ensemble des compétences communales, départementales et régionales ainsi que de certaines compétences étatiques.

Pour répondre à ces objectifs, les réflexions conduites ces dernières années par la commune l'ont conduite à élaborer un projet de transformation en collectivité territoriale à statut particulier, en application de l'article 72 de la Constitution. Constitué d'une quarantaine d'articles, ce projet envisage de confier à un conseil de Saint-Barthélemy, substitué au conseil municipal, l'ensemble des compétences exercées actuellement par l'assemblée municipale, le

conseil régional et le conseil général. En outre, le conseil de Saint-Barthélemy se verrait reconnaître une compétence en matière fiscale et douanière, pour instituer toute forme de contributions directes ou indirectes sur l'île, ainsi qu'une compétence générale en matière d'urbanisme et de transports. Si ces deux derniers domaines ne soulèvent pas de difficulté de principe (sous réserve d'une définition précise du champ de compétence relatif aux transports), il n'en va pas de même en matière de contributions directes et indirectes.

L'article 34 de la Constitution du 4 octobre 1958 donne au seul législateur compétence pour fixer les règles concernant l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures. Seule la loi peut ainsi définir le régime fiscal de l'île et le projet qui a été élaboré est, sur ce point, en contradiction avec la Constitution. Certes, le statut de la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon qui a inspiré, à bien des égards, le projet de Saint-Barthélemy et pu induire en erreur ses concepteurs, donne au conseil général de cet archipel une compétence fiscale. Mais cette situation, qui n'est pas conforme à la Constitution (la loi du 11 juin 1985 relative au statut de Saint-Pierre-et-Miquelon n'a pas été déférée au Conseil constitutionnel) ne s'explique que par l'histoire institutionnelle particulière de cet archipel : Saint-Pierre-et-Miquelon avait, avant 1976, le statut de territoire d'outre-mer qui rend possible des dérogations au champ de compétence du Parlement. L'archipel a pu, dans ce cadre, disposer d'une compétence fiscale qui lui a été maintenue en 1985 lorsque son statut a été modifié. Mais ce précédent ne peut être reproduit.

Ce constat place l'île devant l'alternative suivante :

- soit elle considère que le statut de collectivité territoriale est le plus adapté à sa situation et elle renonce à exercer les compétences fiscales ;

- soit elle estime, au contraire, que ces compétences lui sont essentielles et elle se résout à envisager le seul statut qui, dans notre droit institutionnel, permet à une collectivité territoriale d'exercer des compétences qui dérogent aux dispositions de l'article 34 de la Constitution : celui de territoire d'outre-mer (TOM). Les territoires d'outre-mer qui ont, selon l'article 74 de la Constitution, " une organisation particulière tenant compte de leurs intérêts propres dans l'ensemble des intérêts de la République " se sont en effet vus reconnaître par le Conseil constitutionnel, notamment dans sa décision du 9 mai 1991 relative au statut de la Corse, la possibilité de bénéficier d'aménagements aux dispositions constitutionnelles de l'article 34.

Dans la première hypothèse, le régime fiscal de Saint-Barthélemy devrait être défini par la loi. Ceci ne soulève pas de difficulté juridique. Toutefois, les autorités locales se verraient privées de la maîtrise de ce régime et il faudrait attendre de l'administration centrale et du Parlement qu'ils élaborent et adoptent des règles s'éloignant très sensiblement, si l'on veut coller à la situation locale, des standards nationaux. Un tel système ne manquerait pas, très certainement, de se heurter à de nombreux facteurs de blocage.

La seconde hypothèse, celle du TOM, aurait le mérite évident d'apporter une réponse nette et complète à ce que souhaitent les responsables de l'île. Force est en effet de constater que l'autonomie de gestion très accentuée qui est réclamée nécessite, pour trouver toute sa mesure, le bénéfice de ce que l'on appelle la spécialité législative : ce principe juridique se traduit par le fait que les lois votées par le Parlement ne sont pas applicables sur le territoire et l'activité normative relève des autorités locales. Les lois françaises ne s'appliquent, par exception, que dans deux cas de figure :

- lorsqu'il s'agit de lois de souveraineté (droits politiques et libertés publiques) ;
- lorsque le Parlement, après consultation des autorités locales, a explicitement prévu leur application.

Hérité du statut colonial, maintenu par la IV^{ème} et la V^{ème} Républiques (par opposition au principe d'identité législative qui a prévalu dans les DOM depuis la Libération), ce principe est le complément logique de l'autonomie interne.

La transformation éventuelle de Saint-Barthélemy en territoire d'outre-mer suscite toutefois deux interrogations.

La première est de principe. Le statut de TOM pouvait à l'origine être regardé comme ayant une vocation transitoire. Il était en effet, même si ce n'est pas explicitement souligné dans le texte constitutionnel, conçu pour permettre à des territoires très éloignés de la métropole et marqués par de très fortes spécificités de déterminer librement leur destin et, notamment, s'il le souhaitent, de pouvoir accéder à l'indépendance. Or, cela a été souligné, aucune volonté d'indépendance, à court ou long terme, ne s'est manifestée à Saint-Barthélemy. On pourrait répondre à ce paradoxe en soulignant que le territoire de Wallis-et-Futuna ne semble nullement s'orienter sur la voie de l'indépendance. On pourrait également faire valoir que, plus d'un demi

siècle après la création du statut de TOM et alors que le nombre des territoires qui en relèvent s'est considérablement réduit, il est envisageable de conférer une nouvelle orientation à cette catégorie de collectivités territoriales.

La seconde interrogation est plus pratique. Elle tient aux lourdes conséquences d'un tel changement de statut sur le régime juridique applicable dans l'île. La différence entre un TOM et une collectivité territoriale de l'article 72 ne concerne ni les droits politiques et les libertés publiques, les lois de souveraineté s'appliquant de plein droit, ni le statut européen, un TOM pouvant avoir, autant qu'une collectivité territoriale, le statut de PTOM vis à vis de l'Europe communautaire. La différence principale tient aux droits économiques et sociaux qui ont vocation, dans un TOM, à relever des réglementations locales en application du principe de spécialité législative. Comme le droit fiscal, le droit commercial, le droit du travail, le droit sanitaire, le droit social ont ainsi vocation à être territorialisés. Ceci offre, dans le contexte de Saint-Barthélemy, de nombreuses opportunités positives d'adaptation de législations nationales inappropriées (en matière de fiscalité, d'urbanisme, de réglementation sanitaire, voire de programmes scolaires). Mais ceci comporte également, dans des domaines dans lesquels la population entend au contraire bénéficier pleinement des avantages nationaux, des risques de distorsion. C'est, évidemment, la question de la protection sociale qui est la plus délicate. Rien n'interdit à un TOM d'appliquer le code de la sécurité sociale sur son territoire, mais il lui appartient de constituer, dans le cadre de la spécialité législative et de l'autonomie administrative, son régime d'affiliation et de financement.

Parallèlement à ces interrogations, il faut examiner si des motifs juridiques peuvent faire obstacle à ce qu'une commune appartenant à un département d'outre-mer puisse être érigée en TOM.

La suppression d'une commune, prévue par les dispositions des articles L. 2112-2 et L. 2114-1 du code général des collectivités territoriales, ne pose pas de difficulté particulière. La modification des limites de la région Guadeloupe n'en pose pas non plus, du fait du statut, de nature purement législative, des collectivités régionales.

S'agissant de la modification des limites départementales de la Guadeloupe qui résulterait de la transformation du statut de Saint-Barthélemy, plusieurs précédents peuvent être invoqués. La loi du 10 juillet 1964 a substitué la ville de Paris et six nouveaux départements aux anciens départements de la Seine et de la Seine-et-Oise ; la loi du 5 mai 1975 a divisé l'ancien département de Corse en deux nouveaux départements. Aucune disposition constitutionnelle ni

aucun principe général du droit ne font obstacle à ce que les limites d'une collectivité territoriale soient modifiées. Par ailleurs, le législateur a déjà fait passer des collectivités d'une catégorie juridique à une autre : la loi du 19 juillet 1976 a érigé le territoire d'outre-mer de Saint-Pierre-et-Miquelon en département d'outre-mer. La loi du 11 juillet 1985 a soustrait le même archipel à la catégorie des départements pour en faire une collectivité territoriale à statut particulier. Le changement de catégorie peut, en outre, n'affecter qu'une partie du territoire constituant auparavant l'assise géographique d'une collectivité déterminée : la réorganisation administrative de la région parisienne effectuée par la loi du 10 juillet 1964 a ainsi conduit à la création d'une collectivité territoriale à statut particulier (Paris), regardée par le Conseil constitutionnel comme constituant une catégorie nouvelle de collectivités (décision n° 138 DC du 25 février 1982), à partir d'une fraction de l'ancien département de la Seine.

Malgré ces précédents, un élément de doute doit être signalé. Il tient, d'une part, à ce que la loi du 11 juillet 1985 qui a fait passer Saint-Pierre-et-Miquelon du statut de DOM à celui de collectivité à statut particulier n'a pas été examinée par le Conseil constitutionnel, ainsi qu'il a été dit, et, d'autre part, à ce qu'un débat de doctrine s'est noué autour de la question de savoir si un département d'outre-mer, ou une fraction de DOM, peut évoluer vers un statut de spécialité juridique plus marquée. Ce débat s'est notamment déroulé au cours de la discussion sur le changement de statut de Saint-Pierre-et-Miquelon (voir, en particulier, l'exception d'irrecevabilité soulevée par M. Julia devant l'Assemblée nationale, le 29 novembre 1984, J.O.A.N. du même jour, page 6475 et suivantes, et rapport fait au nom de la commission des lois du Sénat par M. Tizon, 2^{ème} session ordinaire 1984-1985, n° 246, page 66). C'est sur le fondement de ce qu'il est convenu d'appeler la " doctrine Capitant " que certains ont considéré que le statut de DOM faisait obstacle à une évolution vers un statut de TOM ou de collectivité à statut particulier.

Selon l'analyse développée par René Capitant à l'occasion de la consultation de la population de la Côte française des Somalis, en 1966 (rapport au nom de la commission des lois de l'Assemblée nationale, n° 2199, 1966), le droit de sécession ouvert aux territoires d'outre-mer par l'article 76, 2^{ème} alinéa de la Constitution de 1958 n'a pas disparu au terme du délai prévu par cet article et peut toujours s'exercer dans les conditions fixées par l'article 53, 3^{ème} alinéa de la Constitution (intervention du Parlement et consentement des populations intéressées). Sur ce point, l'analyse de M. Capitant a été confirmée par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 30 décembre 1975 relative aux Comores.

En revanche, selon M. Capitant, ce droit à sécession ne peut être exercé dans les mêmes conditions par les départements d'outre-mer qui, ne s'étant pas vus reconnaître en 1958 le droit de sécession ou de changement de statut, ne peuvent bénéficier d'un tel droit.

Selon la thèse développée en 1984 par M. Julia, la transformation d'un DOM en TOM ou en collectivité territoriale à statut particulier, ouvre indirectement à la population de ce département un droit à sécession et conduit ainsi à contourner l'interdiction constitutionnelle, telle du moins qu'elle est interprétée par la doctrine Capitant.

Cette analyse n'apparaît pas sans faiblesses. On peut lui objecter, en premier lieu, que la Constitution ne fige pas la catégorie des territoires d'outre-mer et qu'aucune disposition ne fait obstacle à ce qu'une collectivité dotée d'un autre statut puisse évoluer vers celui là. C'est l'analyse qui a été faite, en définitive, par le Parlement en 1984-85 pour Saint-Pierre-et-Miquelon. En second lieu, le fait qu'un département ne dispose pas du droit constitutionnel de sécession ne fait pas obstacle, à lui seul, à ce qu'une telle collectivité puisse être transformée par la loi en territoire d'outre-mer, alors même que ce changement de statut lui ouvre, par voie de conséquence, un tel droit. Seule une position doctrinale, à vrai dire assez dépassée, peut conduire à soutenir le contraire. Quant aux règles constitutionnelles relatives à la mise en œuvre, le cas échéant, du droit à la sécession, elles trouvent à s'appliquer lorsque la question est posée et non en amont, au moment du changement de statut.

Sans préjuger de la position qui pourrait être prise par le juge constitutionnel, il ne semble donc pas que l'érection en territoire d'outre-mer d'une commune d'un département d'outre-mer puisse être regardée comme non conforme à la Constitution. Il est cependant manifeste qu'une réforme nécessitant l'adoption d'une loi statutaire organique, la création probablement inévitable d'un siège de sénateur voire d'un siège de député, ainsi qu'un train sans doute important de dispositions législatives ou réglementaires d'adaptation du droit applicable sur le territoire pourra paraître disproportionnée au regard de la population de l'île. Cet obstacle est toutefois de nature purement politique.

En tout état de cause et comme pour Saint-Martin, une évolution statutaire ne pourrait être engagée qu'après une consultation de la population locale.

Il faut enfin relever que, par deux fois déjà, le conseil général de la Guadeloupe s'est déclaré favorable à l'évolution de Saint-Barthélemy vers un statut spécifique : une première délibération a été adoptée en ce sens le 28 octobre 1996 et une seconde le 29 janvier 1998.

3 - LE REGIME FISCAL DE SAINT-BARTHELEMY EST, DEPUIS PLUSIEURS ANNEES, UNE POMME DE DISCORDE ENTRE L'ETAT ET LA POPULATION DE L'ILE

Le contexte historique et juridique de ce contentieux a été rappelé précédemment. On se bornera à rappeler que le traité franco-suédois du 10 août 1877, relatif à la rétrocession de l'île à la France, se bornait à stipuler, dans le protocole qui lui a été annexé, que "la France succède aux droits et obligations résultant de tous actes régulièrement faits par la couronne de Suède ou en son nom pour des objets d'intérêt public ou domanial concernant spécialement la colonie de Saint-Barthélemy ". Cette formule extraordinairement ambiguë a été interprétée par la population locale comme garantissant le régime de très large exonération fiscale instauré par la Suède au début du XIXème siècle. On sait qu'en tout état de cause, la loi du 3 mars 1878, portant ratification de ce traité, ne s'est pas limitée à la formulation sobre et traditionnelle de ce type de loi mais a disposé explicitement, dans son article 3, que " toutes les lois, tous les règlements et arrêtés publiés ou promulgués à la Guadeloupe auront force et vigueur à Saint-Barthélemy ". **C'est sur le fondement de cette disposition que le Conseil d'Etat a été conduit à juger que les impôts directs d'Etat étaient applicables dans l'île. Juridiquement, la situation actuelle est donc claire.** Sur le plan historique, cependant, les archives montrent que la question du maintien du régime dérogatoire hérité de la Suède a bien été au centre des débats en 1877. Les autorités suédoises, qui s'y étaient engagées auprès de la population locale, ont demandé ce maintien à la France. Ce point est attesté, notamment, par les interventions effectuées à la fin de l'été 1877 par le chargé d'affaires suédois à Paris auprès du duc Decazes, alors ministre des affaires étrangères. Une lettre du 5 septembre 1877, envoyée par le chargé d'affaires suédois à son ministre, indique que les autorités suédoises ont insisté, au cours des négociations avec la France, pour que soit garantie la pérennité du régime d'exemption fiscale. La même lettre semble indiquer que les autorités françaises se seraient montrées réticentes, ce qui peut expliquer l'ambiguïté du traité ainsi que la formulation inhabituelle de la loi de ratification.

On peut conclure de tout cela que si les administrations de l'Etat ont juridiquement raison, les Saint-Barths ont le sentiment d'avoir été historiquement floués. Pour l'avenir, l'évolution de la situation doit être envisagée selon deux hypothèses :

- dans le cadre d'une évolution du statut de l'île.
- dans le cadre du maintien du statut actuel.

Dans l'hypothèse d'un changement de statut de l'île, l'édiction de règles fiscales spécifiques ne soulève pas de difficultés juridiques majeures. Dans le cas d'une collectivité territoriale, ce serait, ainsi qu'il a été dit, au Parlement qu'il appartiendrait d'adopter le droit fiscal particulier. Dans le cas d'un territoire d'outre-mer, les autorités locales seraient investies de cette compétence.

Il convient cependant de souligner que, même dans l'hypothèse d'un TOM, la liberté fiscale ne saurait être absolue. La France est en effet activement engagée, avec ses partenaires de l'Union européenne et de l'OCDE, dans un processus d'élimination des régimes dits de " concurrence fiscale dommageable ". Un code de bonne conduite a été adopté par le Conseil européen le 1^{er} décembre 1997 et un travail de fond est engagé entre les quinze en vue de la normalisation des territoires constituant des paradis fiscaux ou des zones préférentielles. Une clause de ce code de bonne conduite prévoit que les Etats s'engagent à en faire respecter les règles dans leurs territoires associés d'outre-mer. Le conseil des ministres de l'OCDE, quant à lui, a adopté une recommandation, le 9 avril 1998, qui tend également à l'élimination des paradis fiscaux. Ce double processus est suivi avec vigilance par chacune des réunions du G 7.

Deux limites rigoureuses devraient être fixées, en tout état de cause, à un futur code fiscal territorial :

- l'interdiction de la mise en place d'un paradis fiscal et, notamment, d'un statut fiscal favorisant l'installation d'opérations financières off-shore ;

- la limitation du bénéfice du régime fiscal local aux résidents réels de l'île. Déjà actuellement, on peut constater que la situation fiscale particulière de Saint-Barthélemy a attiré un certain nombre de personnes, voire de sociétés, qui résident ou travaillent plus ou moins fictivement sur place et qui, tirant prétexte de leur présence, réclament le bénéfice du statut local. Cette situation est choquante et, qui plus est, elle menace de déstabiliser l'île. Non seulement un nouveau statut de l'île ne devrait pas lui permettre de trouver un

fondement légal mais, au contraire, le statut de résident et la convention fiscale entre l'Etat et le territoire qui devraient être définis ne pourraient que se voir assigner l'objectif de mettre un terme à ce dévoiement du régime local.

Dans l'hypothèse d'un maintien du statut actuel de l'île, une évolution des règles fiscales destinée à prendre en compte les particularités objectives de la situation locale n'est pas juridiquement impossible. Le principe d'égalité des citoyens devant les charges publiques, déterminant en la matière, ne fait pas obstacle en effet à ce que des situations spécifiques puissent être prises en considération. Le législateur français a, d'ailleurs, multiplié ces dernières années les dispositifs qui accordent à des portions de territoire des avantages qui tendent à leur permettre de surmonter des handicaps structurels. Cette territorialisation du droit est l'un des aspects de la déclinaison contemporaine du principe d'égalité. Saisi du régime spécifique reconnu à la Corse, le Conseil constitutionnel l'a jugé conforme à la Constitution, le 20 décembre 1994, compte tenu des particularités géographiques et économiques de l'île. Plus solennellement, il a jugé, le 26 janvier 1995, s'agissant de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, que le principe d'égalité ne fait pas obstacle à ce que le législateur édicte, par l'octroi d'avantages fiscaux, des mesures d'incitation au développement et à l'aménagement de certaines parties du territoire national dans un but d'intérêt général .

S'il est difficile d'admettre, comme l'a souligné le Conseil d'Etat dans un avis rendu le 4 février 1988 à la demande du ministre de l'outre-mer, des exonérations absolues et générales s'agissant des impôts directs, deux réalités locales peuvent, tout au moins, justifier l'application de règles particulières: le coût de la vie et l'inadaptation de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) à la situation foncière de l'île.

S'agissant du coût de la vie, la réalité qui a été décrite concernant Saint-Martin est encore beaucoup plus marquée à Saint-Barthélemy. Les conditions difficiles d'accès à l'île se traduisent par un renchérissement considérable des coûts de transport des produits importés, c'est-à-dire de la quasi-totalité des produits consommés localement. (Un exemple de la façon dont se traduit, dans la vie courante, la double insularité, est l'évolution du prix du kilo de tomates : lorsqu'il est à 6 F sur les marchés de Guadeloupe, il monte à 25 F à Saint-Barthélemy). Le prix du m³ d'eau, produit par une usine de dessalement d'eau de mer en l'absence de toute rivière, source ou nappe phréatique, a été cité. Tout problème de santé qui ne peut être résolu par un praticien de ville nécessite des déplacements coûteux à Saint-Martin ou en Guadeloupe. L'éducation des enfants se traduit, en l'absence de lycée et de toute formation technique ou supérieure sur place,

par de très lourdes dépenses d'hébergement (à Saint-Martin, en Guadeloupe ou en métropole) et de transports. On peut considérer qu'à partir de 14 ans, l'éducation scolaire d'un enfant de l'île coûte en moyenne 30.000 F par an à ses parents en hébergement et transport. On pourrait y ajouter bien d'autres exemples, tels que le coût de l'immobilier ou du foncier pour ceux qui ne possèdent pas de terrain, le coût de l'accès à la justice ou à un grand nombre de services publics qui sont inexistantes sur l'île.

On peut s'interroger sur les moyens de prendre en compte une telle situation. A cet égard, des dispositifs de nature fiscale, comme à Saint-Martin, peuvent être envisagés, sous réserves des limites introduites par l'avis susmentionné du Conseil d'Etat du 4 février 1988.

S'agissant de l'ISF, la situation de Saint-Barthélemy soulève une véritable difficulté. Le foncier, qui est inclus dans l'assiette de cet impôt, a atteint, depuis quelques années, des valeurs considérables du fait de la très forte demande. Dans Gustavia, les terrains sont aujourd'hui estimés à 8.000 F le m² par les domaines. 40% du foncier de l'île est déjà détenu par des propriétaires extérieurs à l'île et les autorités de Saint-Barthélemy, comme de nombreuses familles, s'efforcent de s'opposer à des ventes qui, sur un territoire aussi petit, menacent d'interdire en quelques années aux jeunes de construire leurs maisons et s'établir sur leur île. (Il est rappelé que l'île n'ayant pas de POS et étant recouverte de constructions diffuses, la grande majorité des terrains vierges est constructible). **La plupart des Saint-Barths ont des revenus qui ne leur permettraient pas d'acquitter l'ISF dont ils sont redevables selon les estimations, faites au prix du marché, des terres dont ils ont hérité. L'application de l'impôt les obligerait à vendre une partie ou la totalité de leurs parcelles pour payer leur cotisation. En quelques années, ils se retrouveraient donc mécaniquement dépossédés de leur sol. On peut ajouter que dans une île qui subit déjà une forte pression immobilière, l'application de l'ISF ne peut qu'entraîner, par les ventes qu'elle induit, un bétonnage accéléré. Enfin, favoriser les cessions foncières et les constructions de villas et d'appartements ne peut qu'accentuer le phénomène, détestable, d'installation de faux résidents.**

Il est donc très souhaitable, même dans l'hypothèse d'un maintien du statut actuel, d'adapter le régime de l'ISF. Il n'est pas nécessaire d'exonérer totalement les contribuables locaux : **l'application locale de l'impôt pourrait être adaptée, par exemple en retirant le foncier de l'assiette.** Il pourrait même être envisagé, en compensation, la création d'une taxe spécifique sur les cessions de terrains nus à titre onéreux, qui présenterait l'avantage économique de freiner la spéculation immobilière.

Dans l'une ou l'autre des hypothèses évoquées, on ne peut que recommander qu'une mission de hauts fonctionnaires de l'administration fiscale se rende à Saint-Barthélemy afin, d'une part, de procéder à une expertise de la situation locale (qu'elle connaît très mal) et, d'autre part, d'examiner, avec les autorités locales, les voies envisageables de réforme, voire, dans l'hypothèse d'une évolution statutaire, les contours d'un futur régime fiscal local. Cette mission pourrait également jeter les bases d'une coopération avec les autorités locales en matière d'évasion fiscale.

Il reste enfin à souligner que, sans préjuger des décisions qui pourront être prises sur le terrain institutionnel, une évolution de la fiscalité indirecte locale mérite d'être envisagée. La commune de Saint-Barthélemy est en effet confrontée, pour maintenir son potentiel touristique, à des besoins de financement urgents : le réseau routier est entièrement à rénover, le port et l'aéroport doivent être réaménagés. Ces investissements incombent au département mais, pour les raisons qui ont été évoqués, il est dans l'incapacité de les financer avant plusieurs années. Pour que la commune puisse en assumer la charge, il est souhaitable d'inviter le Parlement à créer, dès 2000, plusieurs des taxes locales qui sont envisagées par les élus de Saint-Barthélemy. La taxe de séjour, inspirée de celle qui est applicable à Saint-Martin depuis 1990, et la taxe locale sur les carburants ne soulèvent pas de grandes difficultés techniques de mise en œuvre et l'affectation de leur produit (de l'ordre de 6 à 8 MF par an pour la taxe de séjour et de 8 à 10 MF pour une taxe d'un franc par litre de carburant) permettrait de financer les infrastructures précitées. Une taxe sur les passagers débarquant à Gustavia pourrait également être instituée. A rebours, on peut s'interroger sur la pertinence du maintien du versement de certaines ressources de la part du conseil régional de la Guadeloupe (octroi de mer, ressources du FIRT) alors que les prélèvements correspondants ne sont pas effectués à Saint-Barthélemy.

*

Conclusion

Une longue période d'isolement géographique et administratif a façonné, à Saint-Martin comme à Saint-Barthélemy, des sociétés profondément originales au point d'être, à certains égards, en rupture avec l'évolution des départements d'outre-mer. Ces deux îles sont, d'une certaine manière, plus caribéennes que la Martinique ou la Guadeloupe. Cette situation peut poser problème à l'administration française mais, d'une part, c'est un état de fait qu'il sera difficile de renverser et, d'autre part, ce positionnement singulier représente, pour la France, de réelles opportunités.

Saint-Martin, société ouverte et dynamique, imprégnée d'esprit d'entreprise, s'inscrit naturellement dans le mouvement de mondialisation auquel elle apporte, à son échelle et à celle de sa zone géographique, une contribution non négligeable. Son potentiel est cependant loin d'être pleinement exploité.

Saint-Barthélemy, soucieuse de préserver son équilibre, affiche une réussite qui peut paraître égoïste mais qui illustre, aux yeux de ses milliers de visiteurs nord américains influents, le savoir faire français.

Les deux îles ont aujourd'hui une vocation naturelle : devenir les laboratoires d'une nouvelle orientation de développement de l'outre-mer, qui rompt avec la logique de la rente pour s'inscrire dans une logique d'insertion compétitive dans l'économie nord caribéenne. Elles ne pourront le faire qu'avec l'appui éclairé de l'Etat, avec lequel elles aspirent à entretenir, enfin, des relations confiantes et constructives. Accepter ou refuser ce partenariat nouveau appelle, malgré la taille modeste de ces îles, plus que des réformes administratives, de véritables décisions politiques.