

**SAINT-PIERRE-ET-MIQUELON  
A L'HEURE DE LA COLLECTIVITE UNIQUE**

**Rapport à la ministre des Outre-mer**

**Laurent OLLEON  
Conseiller d'Etat**



# SOMMAIRE

## INTRODUCTION

### **1. LE STATUT ACTUEL : UNE ORGANISATION INADAPTEE, A LA CONSTITUTIONNALITE FRAGILE**

#### **1.1. Un statut historiquement daté dont l'efficacité reposait sur la capacité des élus locaux à travailler en bonne entente**

*1.1.1. L'organisation statutaire de l'archipel a pour l'essentiel été fixée en 1985*

*1.1.2. Les imperfections du statut, longtemps masquées par la pratique « souple » adoptée par les élus, apparaissent aujourd'hui en pleine lumière*

#### **1.2. Un partage de compétences entre collectivités source d'absurdités dans la conduite des politiques publiques**

*1.2.1. L'exercice de la compétence en matière d'urbanisme est très éloigné du principe de subsidiarité*

*1.2.2. Les règles en matière de transport maritime des personnes entre les îles qui composent l'archipel sont dépourvues de logique*

*1.2.3. Trois collectivités territoriales responsables de la voirie, aux côtés de l'Etat, sur un territoire exigu*

*1.2.4. Les communes restent compétentes en matière d'incendie et de secours, alors que cette mission a été départementalisée partout en France au nom de l'efficacité*

#### **1.3. La situation de quasi-tutelle financière de la collectivité territoriale sur les communes ne paraît pas compatible avec les exigences constitutionnelles**

*1.3.1. La collectivité territoriale est seule compétente pour créer ou supprimer les ressources fiscales et douanières des communes*

*1.3.2. La collectivité territoriale n'est pas tenue de compenser l'éventuel manque à gagner pour les communes découlant de la suppression d'une ressource fiscale ou douanière*

*1.3.3. La collectivité territoriale est souveraine pour décider des exonérations fiscales ou douanières dont certaines impactent directement le budget des communes*

*1.3.4. Le mécanisme du partage de certains impôts et les modifications que la collectivité territoriale apporte à leur répartition est une source supplémentaire d'instabilité budgétaire pour les communes*

*1.3.5. La difficulté qu'ont Saint-Pierre et Miquelon-Langlade à financer leurs compétences les place à la merci du soutien plus ou moins généreux accordé par la collectivité territoriale*

#### **1.4. La logique incertaine du partage de compétences avec l'Etat, plus circonscrite, n'appelle que des corrections marginales**

*1.4.1. Harmoniser les règles de compétence entre Etat et collectivité territoriale en matière de transport maritime en fret entre les îles de l'archipel*

*1.4.2. Charger la collectivité territoriale de l'entretien des 9 km de voirie relevant de l'Etat, en lui accordant les moyens correspondants*

*1.4.3. Accorder un appui régulier à la collectivité territoriale dans l'exercice de son pouvoir normatif*

## **2. LA COLLECTIVITE UNIQUE, MEILLEURE REPONSE AUX DEFIS DE L'ARCHIPEL**

### **2.1. La clarification de l'exercice des compétences par une simple modification des règles de droit n'est pas de nature à remédier aux problèmes de l'archipel**

*2.1.1. La difficulté de trouver la frontière optimale entre les trois collectivités en matière d'exercice des compétences*

*2.1.2. Une clarification marginale des compétences ne supprimera pas la dépendance des communes à l'égard de la collectivité territoriale*

*2.1.3. La commune de Miquelon-Langlade, de par sa taille, est dans la situation la plus critique au regard de la capacité à assumer les compétences communales*

### **2.2. La collectivité unique, une évolution institutionnelle qui suscite un large consensus**

*2.2.1. Mettre un terme aux différends entre collectivités et à la quasi-tutelle de la collectivité territoriale sur les deux communes*

*2.2.2. Améliorer les perspectives de carrière des agents territoriaux*

*2.2.3. Une solution qui suscite un large consensus politique*

*2.2.4. Les réticences qui se sont exprimées doivent être prises en compte*

### **2.3. Renforcer la qualité du partenariat stratégique avec l'Etat**

*2.3.1. Préserver tout en l'améliorant le mécanisme de mise à disposition des agents de l'Etat*

*2.3.2. Sécuriser les concours financiers de l'Etat au territoire*

### **2.4. Prévoir un aménagement spécifique pour Miquelon-Langlade**

*2.4.1. Le souci de préserver l'identité miquelonnaise a des racines historiques et une justification géographique*

*2.4.2. La mise en place d'un conseil de Miquelon-Langlade permettra de continuer à gérer localement les services de proximité tout en déchargeant ce conseil des tâches administratives et techniques qui pèsent sur l'actuel conseil municipal*

*2.4.3. Le conseil de Miquelon-Langlade comprendra les membres du conseil territorial de la collectivité unique élus dans l'île et d'autres conseillers, élus en même temps qu'eux*

*2.4.4. Un pouvoir d'initiative peut en outre être reconnu à ce conseil dans l'exercice, sur le territoire de Miquelon-Langlade, de certaines compétences de la collectivité unique*

### **2.5. Profiter de la réforme statutaire pour mettre en place des contre-pouvoirs dans l'exercice de la démocratie locale**

*2.5.1. Le vote, actuel outil de la construction des contre-pouvoirs à Saint-Pierre-et-Miquelon*

*2.5.2. Encourager le dialogue au sein de la majorité et entre la majorité et l'opposition par l'abaissement de la prime majoritaire*

*2.5.3. Favoriser le dialogue avec l'Etat et la prise en compte des préoccupations du monde économique*

*2.5.4. Garantir une plus juste représentation de Miquelon-Langlade*

## **CONCLUSION**

## **ANNEXES**

## INTRODUCTION

Les parlementaires et des élus de Saint-Pierre-et-Miquelon ont appelé l'attention de la ministre des Outre-mer, au mois de juillet 2014, sur les difficultés apparues dans la mise en œuvre de leurs compétences par les trois collectivités de l'archipel<sup>1</sup>.

Selon eux, ces difficultés, qui entravent le développement économique de Saint-Pierre-et-Miquelon, découlent des incertitudes entourant le périmètre exact des compétences respectives de la collectivité territoriale et des deux communes ainsi que des modalités d'application des textes législatifs et réglementaires dans les domaines de compétences de la collectivité territoriale.

La ministre des Outre-mer a souhaité que lui soit remis un rapport opérant un diagnostic sur ces questions et proposant, le cas échéant, des évolutions institutionnelles<sup>2</sup>. Tel est l'objet du présent rapport.

Ce rapport a été rédigé à l'issue de trois visites dans l'archipel, qui se sont déroulées du 7 au 11 mars, du 6 au 13 mai et 13 au 17 juin 2015. Ces déplacements ont permis de recueillir, sur les sujets abordés dans le rapport, les points de vue des acteurs politiques, économiques et sociaux de l'archipel<sup>3</sup>.

Un accueil chaleureux a été réservé au rapporteur par toutes les personnalités rencontrées. Les élus des conseils municipaux des communes de Saint-Pierre et de Miquelon-Langlade n'ont, en particulier, pas mesuré le temps qu'ils ont consacré à l'état des lieux, à l'analyse des causes des difficultés et à la construction de propositions. Il importe toutefois de souligner que le président du conseil territorial, M. Stéphane Artano, n'a pas souhaité participer à ce travail, en dépit des deux invitations qui lui avaient été adressées en ce sens<sup>4</sup>. Seules les prises de position publiques de M. Artano sont donc mentionnées ci-après.

Ce rapport rejoint, sur de nombreux points, le constat – parfois très sévère – dressé en 2005 et 2010 par des missions sénatoriales transpartisanes<sup>5</sup>. Il s'attache à avancer des solutions institutionnelles nouvelles, qui s'écartent des propositions développées par les sénateurs en s'efforçant de parer les objections qui ont pu être formulées à l'encontre de celles-ci.

---

<sup>1</sup> Cf courrier du 4 juillet 2014 (annexe 1)

<sup>2</sup> Cf lettre de mission (annexe 2)

<sup>3</sup> Cf liste des personnes rencontrées (annexe 3)

<sup>4</sup> Cf échanges de courriers (annexe 4)

<sup>5</sup> Rapport d'information fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale à la suite d'une mission effectuée au Canada et à Saint-Pierre-et-Miquelon du 15 au 23 septembre 2005, par MM. Bernard Saugey, Jean-Claude Peyronnet, Christian Cointat, Philippe Arnaud, Nicolas Alfonsi et Bernard Frimat, sénateurs ; rapport fait au nom de cette commission à la suite d'une mission d'information effectuée à Saint-Pierre-et-Miquelon du 13 au 19 juin 2010, par MM. Christian Cointat et Bernard Frimat, sénateurs.

## 1. LE STATUT ACTUEL : UNE ORGANISATION INADAPTEE, A LA CONSTITUTIONNALITE FRAGILE

### 1.1. Un statut historiquement daté dont l'efficacité reposait sur la capacité des élus locaux à travailler en bonne entente

Le statut de Saint-Pierre-et-Miquelon est, dans sa version actuelle, fixé par une loi organique et une loi simple du 21 février 2007<sup>6</sup>. Toutefois, ces textes découlent pour l'essentiel de la nécessité dans laquelle s'est trouvé le législateur de tirer les conséquences de la révision constitutionnelle de 2003<sup>7</sup>, qui a modifié les articles 73 et 74 de la Constitution consacrés respectivement aux départements et régions d'outre-mer et aux collectivités d'outre-mer.

#### 1.1.1. L'organisation statutaire de l'archipel a pour l'essentiel été fixée en 1985

Dans ses grandes lignes, l'organisation statutaire actuelle de l'archipel trouve donc son origine dans la loi n° 85-595 du 11 juin 1985, que les textes de 2007 se bornent à retoucher à la marge. S'il en fallait une preuve, elle serait fournie par le constat que le projet de loi organique<sup>8</sup> déposé sur le bureau du Sénat le 17 mai 2006 prévoyait que la collectivité de Saint-Pierre-et-Miquelon, exerçant pourtant les compétences dévolues par les lois et règlements en vigueur aux départements et aux régions, continuerait d'être administrée par un « conseil général ». Ce n'est qu'en cours d'examen par le Sénat qu'un amendement de la commission des lois est venu substituer à la dénomination de « conseil général » celle de « conseil territorial », afin de donner à cette assemblée un nom en rapport avec ses compétences. Il s'agissait également, dans l'esprit des sénateurs, d'harmoniser la dénomination de l'assemblée délibérante de la collectivité de Saint-Pierre-et-Miquelon avec celle des assemblées de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy, que la loi organique plaçait à la tête de deux collectivités uniques nouvellement créées et qui, sur de nombreux points, présentent des similitudes avec le conseil territorial de Saint-Pierre-et-Miquelon.

Les principales retouches apportées en 2007 à la loi de 1985 portent, d'une part, sur les compétences des communes de Saint-Pierre-et-Miquelon et, d'autre part, sur le régime électoral et la durée du mandat du conseil territorial. Par conséquent, l'organisation statutaire de l'archipel a, pour l'essentiel, été fixée dans les premières années de mise en œuvre de la décentralisation initiée en 1982-1983 par les lois Defferre<sup>9</sup>.

La volonté de transposer au territoire de Saint-Pierre-et-Miquelon le droit national en matière de collectivités territoriales, moyennant quelques adaptations, s'est exprimée dans un contexte politique particulier, qui explique que la mise en œuvre du statut n'ait pas posé de problèmes pratiques sérieux pendant de nombreuses années. Un détour historique est indispensable pour mieux comprendre les difficultés que connaît aujourd'hui le

---

<sup>6</sup> Loi organique n° 2007-223 et loi n° 2007-224 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer

<sup>7</sup> Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003

<sup>8</sup> Projet de loi organique n° 359 (2005-2006)

<sup>9</sup> Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, loi n° 82-623 du 22 juillet 1982 modifiant et complétant la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions et précisant les nouvelles conditions d'exercice du contrôle administratif sur les actes des autorités communales, départementales et régionales, loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État

fonctionnement institutionnel de l'archipel, dont beaucoup trouvent leur origine à cette époque.

### ***1.1.2. Les imperfections du statut, longtemps masquées par la pratique « souple » adoptée par les élus, apparaissent aujourd'hui en pleine lumière***

A partir du début des années 1970 et pendant plus de vingt-cinq ans, la vie politique locale a été dominée par deux personnalités : MM. Albert Pen et Marc Plantegenest. Tous deux ont dirigé la mairie de Saint-Pierre et le conseil général. De 1971 à 1983, M. Pen cumula même le mandat de maire avec celui de président du conseil général. Parlementaires, ces deux responsables sont les véritables « pères » du statut de 1985, adopté à une période où M. Pen était député de Saint-Pierre-et-Miquelon tandis que M. Plantegenest représentait le territoire au Sénat, où il avait succédé au premier, qui redevint sénateur à la faveur des élections de 1986.

Albert Pen et Marc Plantegenest ont également été les premiers chefs d'exécutif locaux à mettre en application le nouveau statut, le premier en tant que maire de Saint-Pierre jusqu'en 1998 et le second en tant que président du conseil général jusqu'en 1994 puis de 2000 à 2006, et en tant que maire de Saint-Pierre de 1998 à 2001.

Ces personnalités fortes semblent, de l'avis général, toujours être parvenues à s'entendre lorsqu'il s'agissait d'exercer les compétences de leurs collectivités respectives ou de se soutenir dans la réalisation de projets essentiels pour l'archipel. Si Albert Pen est aujourd'hui décédé, tant Marc Plantegenest lui-même que son successeur à la mairie de Saint-Pierre, Mme Karine Claireaux, ou que Mme Annick Girardin attestent que les discussions souvent vives entre le président du conseil général et le maire de Saint-Pierre finissaient par déboucher sur un accord.

Le souci de ces responsables d'assurer à leurs administrés la meilleure qualité de service possible les a poussés non seulement à s'entendre par delà leurs éventuels désaccords, mais aussi à s'écarter sensiblement du statut, lorsqu'ils estimaient que l'application à la lettre de ce dernier n'aurait pas été optimale pour l'archipel et ses habitants. C'est dans le même esprit que le conseil général, disposant des moyens budgétaires les plus importants, avait pris l'habitude de soutenir financièrement la commune de Saint-Pierre, tout comme celle de Miquelon-Langlade, pour le financement de leurs services aux populations et de leurs équipements.

Ce mode de fonctionnement s'est grippé une première fois lorsque la majorité du conseil général a basculé, aux élections de 1994, et a cessé de coïncider avec celle de la mairie de Saint-Pierre. Les frictions entre les deux collectivités se sont accentuées lorsque Marc Plantegenest, qui avait été défait aux élections cantonales de 1994, est devenu à son tour maire de Saint-Pierre, en 1998.

De 2000 à 2006, Marc Plantegenest est redevenu président du conseil général, tandis que Karine Claireaux lui succédait à la mairie de Saint-Pierre, en 2001. La nouvelle alternance survenue en 2006 au conseil général a marqué le début d'une nouvelle période de tensions entre la commune de Saint-Pierre et la collectivité territoriale, qui sont devenues très vives au cours des dernières années.

Il n'est pas question de désigner, dans ce rapport, un responsable à ces tensions. Il est en revanche possible d'en avancer une explication, dans la lignée des rappels historiques qui précèdent.

Le bon fonctionnement institutionnel de l'archipel, au cours de la période antérieure, est moins dû à la coïncidence des majorités politiques entre les collectivités qu'au fait qu'Albert Pen et Marc Plantegenest s'étaient mis d'accord pour appliquer de façon « souple » le statut, en retenant une pratique de la loi volontiers éloignée de la lettre de celle-ci. Ils avaient également mis en place un mécanisme de soutien financier entre le conseil général et les communes qui leur semblait adapté aux spécificités de l'archipel et à l'impossibilité matérielle, pour des municipalités de la taille de Saint-Pierre et de Miquelon-Langlade, d'assumer sans ce soutien les compétences normalement dévolues aux communes.

Dans les périodes où règne entre ces trois collectivités un climat de moins bonne entente, voire de conflit ouvert, il est inévitable que les différends se tranchent par le retour à la lettre de la loi. La multiplication depuis une petite dizaine d'années des querelles entre les collectivités sur l'exercice de leurs compétences trouve ainsi, de façon paradoxale, sa cause principale dans ce qui avait assuré, des décennies durant, un exercice harmonieux de ces compétences : des pratiques délibérément éloignées du texte du statut. C'est l'abandon de ces pratiques au profit d'un retour à la lettre des textes, souhaité par le président du conseil territorial depuis quelques années, qui se trouve incontestablement à l'origine des difficultés récurrentes rencontrées par les communes.

Dans ce mouvement, M. Artano a généralement le droit pour lui. Le problème vient de ce que ce droit, conçu il y a trente ans, n'apparaît plus adapté à un petit archipel comme Saint-Pierre-et-Miquelon. Si la pratique précédente masquait les imperfections institutionnelles, celles-ci apparaissent aujourd'hui en pleine lumière, si bien que la clarification consistant à revenir à la lettre d'un statut imparfait s'opère au détriment des communes et, en définitive, des habitants.

## **1.2. Un partage de compétences entre collectivités source d'absurdités dans la conduite des politiques publiques**

A Saint-Pierre-et-Miquelon, la question du partage des compétences entre l'Etat et la collectivité n'est pas la seule à laquelle le statut a fourni une réponse « sur mesure » : il en va également ainsi du partage des compétences entre les collectivités.

Si le statut prévoit que le conseil territorial exerce les compétences normalement dévolues à la région et au département, à quelques exceptions près, les communes de l'archipel se trouvent dans une situation singulière : d'une part, elles n'exercent pas tous les pouvoirs reconnus par le code général des collectivités territoriales aux communes françaises, d'autre part, elles exercent à l'inverse certaines compétences qui, en métropole, relèvent du département.

Ces particularités obéissent à une logique que l'auteur du présent rapport a vainement recherchée. En tout état de cause, elles n'apparaissent pas optimales pour assurer aux

administrés la meilleure qualité de services rendus, si on les apprécie à l'aune d'un principe qui a imprégné la réforme constitutionnelle de 2003 : le principe de subsidiarité<sup>10</sup>.

### **1.2.1. L'exercice de la compétence en matière d'urbanisme est très éloigné du principe de subsidiarité**

C'est tout d'abord en matière d'urbanisme que le partage des compétences entre collectivités territoriales à Saint-Pierre-et-Miquelon s'écarte, non sans inconvénient, du droit commun. Alors que les communes françaises sont normalement compétentes en matière d'urbanisme, c'est la collectivité territoriale qui, dans l'archipel, est maîtresse du jeu s'agissant de cette compétence.

Cette spécificité semble avoir pour seule justification que la collectivité territoriale détient l'essentiel de la réserve foncière, et cette justification est très critiquable. En métropole, il arrive en effet que le département détienne des terrains étendus sur le territoire d'une commune : pour autant, il ne décide pas des règles d'urbanisme sur les terrains en cause.

Quoi qu'il en soit, cette spécificité de l'archipel aboutit à des conséquences fâcheuses.

La première est que la définition du plan local d'urbanisme échappe aux deux communes, dont le territoire administratif couvre pourtant la totalité de l'espace. Ainsi le conseil territorial peut-il décider seul de l'implantation d'un nouveau lotissement à Saint-Pierre ou à Miquelon-Langlade, en se passant de l'accord de l'une ou l'autre commune et sans même recueillir leur avis.

Autre illustration : la place principale de la commune de Saint-Pierre, le square Joffre, fait partie non pas du domaine public de la commune, mais de celui de la collectivité territoriale, qui vient récemment d'en décider la rénovation, sans avoir à obtenir l'avis du conseil municipal de Saint-Pierre. Imagine-t-on qu'une commune française n'ait pas son mot à dire sur l'aménagement de sa place centrale ? Or on peine à trouver dans la situation de l'archipel une justification logique à cet état de choses.

La maîtrise par la collectivité territoriale des règles d'urbanisme a pour autre inconvénient qu'elle prive les maires des deux communes d'un levier indispensable lorsqu'il s'agit pour eux d'exercer certaines compétences qui leur appartiennent en propre, au point de créer des difficultés préoccupantes.

La situation à Miquelon-Langlade en fournit une bonne illustration. Depuis plusieurs années, des caravanes et mobile homes se sont établis de façon permanente en plusieurs points de l'île, en dehors de toute autorisation, sur des terrains appartenant à la collectivité territoriale. La multiplication de ces implantations, outre leur caractère illégal, pose des problèmes sanitaires (assainissement, enlèvement des ordures ménagères) et/ou des problèmes de sécurité. Or le maire de Miquelon-Langlade est, comme tous les maires, en charge de l'ordre public sur le territoire de sa commune. En vertu de ses pouvoirs de police, il lui appartient d'assurer, notamment, la sécurité et la salubrité publiques.

---

<sup>10</sup> Art. 72 de la Constitution, deuxième alinéa : « Les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon. »

Confronté au développement de ces implantations, avec les risques qu'il emporte sur la sécurité des personnes et des biens (dans l'hypothèse, par exemple, où un incendie viendrait à se déclarer dans l'un de ces lieux), tout maire d'une commune française peut agir de deux manières. La manière forte consiste, comme le maire en a le pouvoir, à faire évacuer les occupants illégaux avec le concours de la force publique. La manière douce consiste à trouver avec les intéressés un accord qui permette tout à la fois de régulariser leur situation tout en faisant cesser les risques sanitaires et les risques sur la sécurité des personnes et des biens.

C'est cette seconde solution qui aurait les faveurs de l'actuel maire de Miquelon-Langlade, M. Jean de Lizarraga. Le problème est qu'en l'absence de maîtrise des règles d'urbanisme sur le territoire de sa commune, M. de Lizarraga ne dispose pas de l'outil qui lui permettrait, dans le dialogue avec les occupants des lieux, de trouver les voies d'une régularisation. Seule la collectivité territoriale a le pouvoir de modifier les règles d'occupation des sols à Miquelon-Langlade pour régulariser ces occupations illégales. Or elle n'a, à ce jour, jamais fait usage de ce pouvoir. Qu'un sinistre survienne dans ces lieux et occasionne des dégâts, voire des victimes, et c'est la responsabilité pénale du maire de Miquelon-Langlade qui pourrait être recherchée, en raison de son abstention à faire usage de ses pouvoirs de police municipale sur des terrains qui, quoique propriété de la collectivité territoriale, n'en sont pas moins situés sur le territoire de sa commune.

Les retouches apportées au statut par les lois de 2007 n'ont guère amélioré la situation en ce domaine. Si l'article LO 6414-5 du code général des collectivités territoriales prévoit que les communes peuvent intervenir en matière d'urbanisme, c'est « *dans les conditions définies par la réglementation édictée par la collectivité* ». Le rôle ainsi reconnu aux communes est résiduel : il se limite à l'instruction et à la délivrance des autorisations individuelles d'urbanisme. Encore la reconnaissance de cette compétence dépend-elle d'un arrêté du président du conseil territorial, que ce dernier n'est nullement obligé de prendre, et qu'il peut d'ailleurs retirer quand, comme c'est le cas en l'espèce, la compétence a été effectivement accordée aux communes. Il n'en demeure pas moins qu'en l'absence de toute compétence en matière de règles d'occupation des sols, les communes de Saint-Pierre et de Miquelon-Langlade voient l'essentiel du pouvoir d'organisation de l'espace leur échapper.

Au regard des faibles moyens dont dispose cette commune, les sénateurs auteurs du rapport de 2010 n'avaient pas hésité à considérer que Miquelon-Langlade était, de fait, dans une situation de « vassalité » par rapport au conseil territorial<sup>11</sup>. Cette expression forte, qui renvoie au régime féodal, traduit bien l'idée qu'en matière d'urbanisme comme dans bien d'autres domaines, la commune de Miquelon-Langlade vit sous la quasi-tutelle de la collectivité : elle est totalement dépendante, pour la plupart des projets qu'elle entend mener, du bon vouloir du conseil territorial.

Le sujet du nouvel abattoir fournit une excellente illustration de cette extrême dépendance en matière d'urbanisme. L'abattoir de Miquelon-Langlade ne répondant plus aux normes sanitaires, il était devenu à la fois urgent et indispensable de construire un nouvel abattoir. Il va sans dire que la commune, avec son faible budget et plus encore les ressources humaines très limitées dont elle dispose, est difficilement armée pour conduire seule ce

---

<sup>11</sup> Page 49 du rapport de 2010

chantier. Pourtant, si l'on applique les textes, la maîtrise d'ouvrage lui en revient indéniablement. Jamais en métropole une commune d'un peu plus de 600 habitants ne devrait supporter seule la charge de construire un abattoir, ne serait-ce que parce qu'un tel dossier serait traité dans le cadre de l'intercommunalité.

Lors d'une réunion qui s'est tenue au mois de mai dernier, le maire de Miquelon-Langlade a fait état de la difficulté pour sa commune d'assumer cette lourde charge sans l'aide de la collectivité territoriale. Le président du conseil territorial a toutefois refusé, comme il en a le droit, de faire endosser par la collectivité la maîtrise d'ouvrage du nouvel abattoir de Miquelon-Langlade. En revanche, il a proposé à la commune, quelques semaines plus tard, de constituer avec elle une société publique locale, « Archipel aménagement », dont l'objet consiste, notamment, à conduire des opérations d'aménagement et de construction concourant au développement du territoire de ses actionnaires. Le capital social de cette société serait détenu à près de 98 % par la collectivité territoriale, qui désignerait quatre des cinq administrateurs.

En d'autres termes, la collectivité territoriale est disposée à apporter son concours à la commune de Miquelon-Langlade pour ses opérations d'aménagement, mais à la condition que cette dernière accepte de constituer avec elle cette société publique locale. Eu égard aux contraintes très fortes qui pèsent sur elle et à l'urgence sanitaire à construire un nouvel abattoir, on devine de quelle marge de négociation la commune dispose sur ce dossier.

### ***1.2.2. Les règles en matière de transport maritime des personnes entre les îles qui composent l'archipel sont dépourvues de logique***

Le partage de la compétence en ce domaine apparaît byzantin, et a donné matière, en 2014-2015, à un différend entre la collectivité territoriale et la commune de Saint-Pierre.

La commune estimait que la collectivité territoriale, qui exerce les compétences dévolues aux départements, est visée par l'article L. 5431-1 du code des transports, qui charge le département d'organiser les transports maritimes réguliers publics de personnes pour « *la desserte des îles* ». Elle en déduisait qu'il incombait à la collectivité d'organiser, pendant les mois d'été, la navette entre le port de Saint-Pierre et l'île aux Marins. La collectivité territoriale s'y est toutefois refusée, en se fondant sur le même article du code des transports, qui prévoit également que, par dérogation au principe de la compétence départementale, lorsque l'île desservie fait partie du territoire d'une commune continentale, l'organisation du transport des personnes relève de cette commune. La collectivité considérait qu'en vertu de ce texte, elle est compétente exclusivement pour organiser le transport des passagers entre les deux communes qui composent l'archipel, mais non à destination de l'île aux Marins, qui fait partie du territoire de la commune de Saint-Pierre. En d'autres termes, la collectivité ne s'estimait pas compétente pour assurer la desserte maritime à l'intérieur d'une même commune.

La situation de blocage persistant à quelques mois de la belle saison, le préfet de Saint-Pierre-et-Miquelon a décidé fin février 2015 de saisir le tribunal administratif d'une demande d'avis. Cet avis, rendu le 5 mars dernier, affirme que l'organisation de la desserte de l'île aux Marins incombe à la commune de Saint-Pierre.

C'est au prix d'un effort d'interprétation que le tribunal administratif a abouti à cette solution. Il lui a en effet fallu considérer que la commune de Saint-Pierre, qui est elle-même une île de 25 km<sup>2</sup>, devait être regardée comme une « *commune continentale* » pour l'application du code des transports. La commune n'ayant pas fait appel de ce jugement, il lui revenait, en l'absence d'initiative privée spontanée, d'organiser la desserte de l'île aux Marins, sous la forme d'une délégation de service public (DSP).

Confrontée à une augmentation de ses charges - sur laquelle on reviendra -, la commune s'est révélée dans l'incapacité d'assumer financièrement la charge de la subvention d'équilibre nécessaire à la conclusion de la délégation. La collectivité territoriale a alors proposé d'accorder une aide de 50.000 euros pour la mise en place de la DSP, qui s'est concrétisée avant le début de l'été.

Cette affaire illustre bien deux des symptômes de l'archipel.

Le premier est le gaspillage des énergies dans le domaine des compétences. Il n'est pas question de remettre en cause, sur ce sujet comme dans le reste de ce rapport, la bonne foi de tel ou tel élu local. On partira donc du principe que tant la commune de Saint-Pierre que la collectivité territoriale estimaient toutes deux sincèrement qu'elles n'étaient pas responsables de la desserte de l'île aux Marins. Reste que ce sont les administrés souhaitant se rendre sur cette île qui se sont, en définitive, retrouvés otages de cette dispute juridique, dans laquelle chacune des deux parties avait de solides arguments à faire valoir, car l'articulation des textes n'est pas simple. Outre les élus, combien d'agents de la collectivité territoriale, de la commune de Saint-Pierre, de la préfecture et enfin, du tribunal administratif de Saint-Pierre-et-Miquelon se sont-ils penchés sur cette question pour aboutir au résultat qui vient d'être décrit ? Un territoire de 6.000 habitants, confronté à des enjeux cruciaux de développement économique, peut-il s'offrir le luxe de ce genre de différend ?

Le second symptôme est l'absurdité à laquelle confine parfois le partage des compétences entre les collectivités. Pour être fondée en droit, la solution retenue par le tribunal administratif a supposé un effort d'interprétation, rendu nécessaire par l'obligation dans laquelle se trouvait le juge de désigner la collectivité responsable de la desserte de l'île aux Marins. Il ne pouvait répondre à la question qui lui était posée que l'application des dispositions du code des transports au territoire de Saint-Pierre-et-Miquelon ne lui permettait pas de trancher sans ambiguïté. Il semble toutefois qu'il aurait pu, au prix d'un même effort d'interprétation, solliciter les textes pour aboutir à la solution inverse.

En effet, quel qu'en soit le bien-fondé, la solution retenue par le tribunal administratif a pour conséquence pratique que si les îles de Miquelon et de Langlade venaient à être à nouveau séparées, comme elles l'ont longtemps été, c'est à la commune de Miquelon-Langlade, avec ses 626 habitants<sup>12</sup> et son budget très modeste, qu'il reviendrait d'assumer financièrement la charge du transport de passagers entre les deux parties de son territoire... Or moins encore que la commune de Saint-Pierre, la commune de Miquelon-Langlade ne serait en capacité de le faire.

---

<sup>12</sup> Population INSEE (2012)

Comment peut-on se satisfaire d'une situation dans laquelle les textes, tels qu'interprétés par le juge administratif, chargent les communes d'organiser le transport des passagers entre les îles situées sur leur territoire, alors que ces communes en sont incapables sans l'aide financière de la collectivité territoriale ? Ce sujet fournit un premier exemple de ce que le retour à la lettre des textes, dans un différend qui oppose la collectivité territoriale à une commune, aboutit à un résultat absurde.

### ***1.2.3. Trois collectivités territoriales responsables de la voirie, aux côtés de l'Etat, sur un territoire exigu***

En vain cherchera-t-on également une logique au partage de compétences opéré entre la collectivité territoriale et les communes en matière de voirie. Qu'il s'agisse de la construction et de l'entretien des routes ou de leur viabilité hivernale, la frontière géographique entre ce qui relève de la collectivité territoriale et ce qui relève des communes (sans compter la voirie nationale qui continue de relever de l'Etat) est apparue mystérieuse à l'auteur de ces lignes. Il lui a été répondu que les agents de la commune et ceux de la direction des territoires, de l'alimentation et de la mer (DTAM), service de l'Etat mis en tant que de besoin à disposition de la collectivité territoriale, savent parfaitement où commencent et où finissent les portions de routes qu'il leur revient d'entretenir.

On peut légitimement se demander comment, à Saint-Pierre, la voirie peut relever de trois autorités différentes : Etat, collectivité territoriale et communes. La conséquence pratique est que deux parcs de matériels doivent cohabiter sur une île de 25 km<sup>2</sup> : celui de la DTAM, qui sert à la fois à l'Etat et à la collectivité territoriale, dans le cadre de la convention de mise à disposition, et celui de la commune de Saint-Pierre.

On relèvera au passage une incohérence. Lorsqu'il s'agit de desservir l'île aux Marins, la collectivité territoriale n'est pas compétente, au motif que cette île fait partie du territoire de la commune de Saint-Pierre. En revanche, lorsqu'il s'agit d'entretenir, par exemple, la route qui dessert le Cap aux Basques ou celle qui relie le bourg de Saint-Pierre à l'Anse à Pierre, c'est la collectivité territoriale qui est compétente, alors que ces différents lieux sont situés sur le territoire de la commune de Saint-Pierre, tout comme l'île aux Marins.

### ***1.2.4. Les communes restent compétentes en matière d'incendie et de secours, alors que cette mission a été départementalisée partout en France au nom de l'efficacité***

Le dernier exemple de partage de compétences opéré en méconnaissance du principe de subsidiarité concerne les services d'incendie et de secours. La loi n° 96-369 du 3 mai 1996 a créé, dans chaque département, un établissement public chargé de la gestion des services d'incendie et de secours, dénommé le service départemental d'incendie et de secours (SDIS). Cette loi et le décret n° 97-1225 du 26 décembre 1997 pris pour son application ont confié au SDIS la compétence générale en matière de gestion des personnels, des biens, et des moyens financiers destinés au fonctionnement des services d'incendie et de secours dans le département. Le SDIS est un établissement commun au département, aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière de secours et de lutte contre l'incendie. Depuis la loi n° 2002-276 du 27 février 2002, les départements disposent de deux tiers des sièges au conseil d'administration des SDIS : ils en sont les principaux financeurs.

La logique de cette évolution était guidée par le principe de subsidiarité, qui a conduit à reconnaître au département un rôle prépondérant en matière de services d'incendie et de secours pour éviter que les communes, notamment les plus petites d'entre elles, soient contraintes d'assumer chacune cette compétence et de s'équiper, seules ou dans un cadre intercommunal, d'un parc de véhicules et de matériels et de disposer de sapeurs-pompiers.

Ces évolutions n'ont pas atteint Saint-Pierre-et-Miquelon, puisque le statut, dans sa version issue des lois du 21 février 2007, exonère expressément la collectivité territoriale, qui exerce pourtant en principe les compétences du département, du financement des services d'incendie et de secours. Dans l'archipel, le droit en vigueur s'est donc, de ce fait, arrêté aux règles découlant de la loi municipale du 5 avril 1884, qui avait organisé dans un cadre communal les services chargés de la lutte contre les incendies et des secours. Ce sont toujours les communes qui sont compétentes, alors que l'organisation entre elles d'un service intercommunal de lutte contre l'incendie n'aurait aucun sens, eu égard à leur situation géographique.

On ne peut que s'étonner de cet état de choses, qui va à l'encontre du bon sens, dans un territoire où les constructions en bois demeurent la référence. Comment la commune de Miquelon-Langlade peut-elle être chargée de la lutte contre l'incendie, lorsque l'on compare son budget aux moyens dont dispose le conseil territorial ? On cherchera vainement la justification de cette absence de compétence de la collectivité territoriale au regard du principe de subsidiarité, en vertu duquel les collectivités locales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent être le mieux mises en œuvre à leur échelon.

### **1.3. La situation de quasi-tutelle financière de la collectivité territoriale sur les communes ne paraît pas compatible avec les exigences constitutionnelles**

L'organisation fiscale, douanière et budgétaire de l'archipel apparaît hautement critiquable au regard de deux principes constitutionnels : la libre administration des collectivités territoriales et l'interdiction de la tutelle d'une collectivité locale sur une autre.

#### ***1.3.1. La collectivité territoriale est seule compétente pour créer ou supprimer les ressources fiscales et douanières des communes***

L'article 34 de la Constitution de 1958 donne au Parlement français le soin de fixer les règles concernant l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures. En application des dispositions de cet article, c'est la loi et elle seule qui, jusqu'en 1980, fixait l'intégralité des règles relatives aux impôts directs locaux. La loi n° 80-10 du 10 janvier 1980 portant aménagement de la fiscalité directe locale est venue bouleverser ce système en reconnaissant aux collectivités locales un pouvoir de vote des taux. Ce pouvoir a toutefois été encadré par des textes successifs qui opèrent une liaison des taux entre les taxes pesant sur les particuliers et celles qui sont à la charge des entreprises, de façon à éviter que ces dernières, qui ne votent pas, ne supportent une trop lourde charge dans la fiscalité locale. Il n'en reste pas moins que depuis les lois de décentralisation de 1982, la délibération d'une collectivité territoriale fixant les taux de la

fiscalité directe locale est exécutoire dès sa transmission au représentant de l'Etat dans le département.

L'organisation de la fiscalité locale à Saint-Pierre-et-Miquelon diffère profondément de ce schéma. L'article LO 6414-1 du code général des collectivités territoriales donne compétence à la collectivité territoriale pour fixer les règles applicables en matière d'impôts, droits et taxes, sans distinction entre les recettes qui alimentent son propre budget et celles qui bénéficient aux communes. Cette disposition, héritée elle aussi du statut de 1985, est voisine dans son principe de l'article 34 de la Constitution : elle a pour conséquence pratique que le conseil territorial exerce, par ses délibérations, le rôle que le Parlement exerce en métropole en matière fiscale et douanière, étant seul compétent pour instituer des droits et taxes et pour déterminer quelles contributions constituent des recettes de fonctionnement communales. L'article LO 6414-6 du code est encore plus clair, qui dispose que « *la collectivité institue des impôts ou taxes spécifiques aux communes, y compris sur les services rendus* ». Toutes ces dispositions sont rassemblées dans un code des impôts et dans un code des douanes, complété par le tarif des douanes.

Plusieurs différences notables doivent toutefois être relevées.

Premièrement, c'est plus de vingt ans après l'adoption du statut de 1985 qu'a été reconnu aux communes de Saint-Pierre et de Miquelon-Langlade le droit de disposer de recettes fiscales spécifiques. Cette disposition, issue d'un amendement de la commission des lois au Sénat, était motivée par le constat que, dans le système précédent, les ressources des communes provenaient, pour l'essentiel, des impôts perçus par la collectivité, ce qui était en contradiction avec l'article 72-2 de la Constitution issue de la révision de 2003, qui dispose que « *les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources* ».

Le code local des impôts prévoit désormais que sont perçus au profit des communes :

- la taxe additionnelle aux droits de mutation (article 137 ter du code) ;
- les centimes additionnels aux patentes (articles 171) ;
- l'impôt foncier sur les propriétés bâties et non bâties (article 192) ;
- le droit de bail (article 202) ;
- les centimes additionnels à l'impôt foncier et au droit de bail (article 203 bis A) ;
- la taxe de traitement des ordures ménagères et le tarif des abonnements aux eaux pour les deux communes (annexe II au code local) ;
- la taxe locale d'équipement pour la seule commune de Saint-Pierre (même annexe) ;

- la taxe locale de résidence et la taxe agence de l'eau pour la seule commune de Miquelon-Langlade (même annexe).

Ces articles déterminent dans quelle mesure les communes disposent du pouvoir de voter les taux de ces impositions, dans les limites qu'ils prévoient. Les délibérations prises en cette matière par les communes doivent être validées par le conseil territorial.

### ***1.3.2. La collectivité territoriale n'est pas tenue de compenser l'éventuel manque à gagner pour les communes découlant de la suppression d'une ressource fiscale ou douanière***

Deuxième différence : le Parlement français, lorsqu'il supprime une imposition locale ou vote une disposition qui, sans supprimer une telle imposition, entraîne elle aussi une perte de recettes fiscales pour les collectivités territoriales, tels un abattement ou une exonération, compense cette perte par la mise en place d'une nouvelle imposition (cas du remplacement de la taxe professionnelle par la contribution économique territoriale) ou par une dotation budgétaire (cas de la suppression à partir de 1999 de la part salaires dans l'assiette de la taxe professionnelle ou du plafonnement de la cotisation de taxe professionnelle en fonction de la valeur ajoutée des entreprises). A Saint-Pierre-et-Miquelon, rien de tel.

Au cours des dernières années, le conseil territorial a voté la suppression de recettes fiscales qui alimentaient le budget des deux communes. Ont ainsi été supprimées :

- les droits de licence sur les débits de boisson (délibération n° 134 du 28 mai 2013) ;
- la taxe sur les spectacles (délibération n° 300 du 20 décembre 2013).

Ces impositions ne procuraient pas des recettes importantes. Il n'en demeure pas moins que le conseil territorial peut, par ses délibérations, supprimer purement et simplement des recettes communales, sans qu'aucune règle de droit positif ne lui fasse l'obligation de compenser.

Cette compensation intervient quelquefois. Ainsi, si l'on s'intéresse à présent aux droits rassemblés dans le code des douanes, la suppression par la délibération n° 258-2014 du 3 octobre 2014 du conseil territorial du droit spécial aux pontons, magasins flottants et navires inactifs et des droits de magasinage et de garde des marchandises a été immédiatement compensée par la création, par la même délibération, d'un droit de débarquement au profit des communes.

### ***1.3.3. La collectivité territoriale est souveraine pour décider des exonérations fiscales ou douanières dont certaines impactent directement le budget des communes***

S'agissant à présent des exonérations fiscales et douanières, le conseil territorial est souverain pour les mettre en place sans avoir à recueillir l'accord des communes ou même à les consulter, alors que ces exonérations sont susceptibles d'impacter leur budget.

L'année 2015 en fournit une bonne illustration. Par une délibération n° 12-2015 du 30 janvier 2015, le conseil territorial a créé un régime d'aide à l'investissement et aux

productions locales qui prévoit une exonération du droit de douane, de la taxe spéciale, de l'octroi de mer et du droit de débarquement pour les biens d'investissement importés par les entreprises locales et nécessaires à leurs activités professionnelles et pour les matières premières et emballages importés par les entreprises exerçant une activité relevant des secteurs de l'industrie et de l'artisanat de production de biens. Quel que soit le bien-fondé de ce régime d'aide, qui doit bénéficier à certaines entreprises de l'archipel, l'exonération ainsi instituée par le conseil territorial entraîne un manque à gagner pour les communes, puisqu'elle concerne l'octroi de mer et le droit de débarquement, qui constituent pour elles des recettes essentielles (près de 60 % des recettes fiscales et douanières de la commune de Saint-Pierre), alors que le droit de douane et la taxe spéciale, eux aussi concernés par l'exonération, ne représentent que 20 % des recettes fiscales et douanières de la collectivité.

La mise en place de ce régime d'aide fournit également un exemple d'instabilité de la norme : deux mois après cette première délibération, une délibération 75-2015 du 31 mars 2015 est venue modifier une première fois le régime d'aide pour préciser qu'il ne bénéficiait qu'aux entreprises locales, s'agissant des matières premières et emballages importés, et pour revoir la notion d'entreprise locale. Une délibération 136-2015 du 19 mai 2015 a revu une nouvelle fois le régime d'aide pour mieux circonscrire les biens d'investissement importés susceptibles de bénéficier de l'exonération.

Quelles que soient les raisons qui poussent la collectivité territoriale à instituer des exonérations ou à supprimer certains impôts et taxes et à les remplacer – ou pas – par d'autres, on voit que les communes se trouvent placées dans une situation de dépendance extrême à l'égard de la collectivité territoriale. Par les pouvoirs que celle-ci exerce, les ressources fiscales et douanières des communes ne sont pas garanties, que ce soit en volume, dans l'hypothèse où il n'y a pas de compensation d'une exonération ou d'une suppression de taxe, ou en stabilité, lorsqu'une recette peu volatile est remplacée par une autre recette dont la sensibilité à la conjoncture économique plus grande, voire inconnue. Le système actuel prive, dans les faits, les communes de visibilité dans leur programmation budgétaire pluriannuelle, alors que les impôts et taxes représentent 76,2 % des recettes réelles de fonctionnement de la commune de Saint-Pierre et 63,5 % de celles de la commune de Miquelon-Langlade.

#### ***1.3.4. Le mécanisme du partage de certains impôts et les modifications que la collectivité territoriale apporte à leur répartition est une source supplémentaire d'instabilité budgétaire pour les communes***

Cette absence de visibilité est accrue encore par la troisième spécificité de Saint-Pierre-et-Miquelon, qui est le partage d'impôts entre la collectivité territoriale et les communes. Alors que les collectivités de métropole réclament vainement, depuis plusieurs années, la possibilité de partager avec l'Etat les grands impôts que sont la TVA ou la CSG pour financer leurs compétences, sur le modèle de ce qui existe en Allemagne entre le Bund et les Länder, le partage des impôts et droits de douane est une pratique bien ancrée à Saint-Pierre-et-Miquelon. Sont ainsi partagés entre la collectivité territoriale et les communes la taxe de consommation sur l'essence, la taxe spéciale de consommation sur le gazole et le fioul et l'octroi de mer.

Ces impôts ont pour particularité d'être des recettes de la collectivité territoriale : elles alimentent son budget, mais la collectivité décide, par délibération, d'en partager le produit avec les communes. Dans la fixation de cette répartition, le conseil territorial est totalement libre. Il peut décider de partager tout ou partie de la recette : c'est ainsi que le produit de la taxe sur le gazole et le fioul est réparti en totalité entre les communes de Saint-Pierre et de Miquelon-Langlade.

Le conseil territorial est tout aussi libre de modifier le partage de la recette, ce qu'il a fait à plusieurs reprises depuis 2012.

Par une délibération 136-2013 du 28 mai 2013, le conseil territorial a décidé d'attribuer en totalité à la chambre d'agriculture, de commerce, d'industries, des métiers et d'artisanat (CACIMA) le produit du droit de quai, du droit d'aiguade et du droit de navigation, qui depuis 2004<sup>13</sup> alimentait le budget des communes dans des proportions variables<sup>14</sup>. Cette délibération a entraîné un manque à gagner pour les deux municipalités.

En sens inverse, cinq mois plus tard, par une délibération 244-2013 du 22 octobre 2013, le conseil territorial a révisé la clef de répartition de l'octroi de mer, fixée par une délibération 255-98 du 19 décembre 1998, en relevant la part revenant à la commune de Saint-Pierre, qui est passée de 78 à 90,5 %, et la part bénéficiant à la commune de Miquelon-Langlade, passée de 7,5 à 8,5 %. Cette délibération augmentait donc, sur le papier, les recettes communales.

Mais l'on a vu qu'en janvier 2015, le conseil territorial a mis en place un régime d'aide bénéficiant à certaines importations exonérées, notamment, d'octroi de mer, ce qui joue en sens inverse et entraîne à nouveau un manque à gagner pour les communes.

Lorsqu'en métropole, l'Etat modifie les règles fiscales ou douanières, il en supporte les conséquences : soit parce que les exonérations ou suppressions d'impôt qu'il vote portent sur des impôts d'Etat, soit parce qu'elles occasionnent pour les collectivités territoriales un manque à gagner que l'Etat leur compense. A Saint-Pierre-et-Miquelon, les communes sont en revanche réduites à un rôle de spectatrices des délibérations prises par le conseil territorial qui pourtant modifient tant la nature que le volume de leurs recettes fiscales et douanières. Les communes de Saint-Pierre et de Miquelon-Langlade sont donc virtuellement sous tutelle financière de la collectivité territoriale, sans que les retouches apportées en 2007 au statut de l'archipel n'aient amélioré cette situation.

### ***1.3.5. La difficulté qu'ont Saint-Pierre et Miquelon-Langlade à financer leurs compétences les place à la merci du soutien plus ou moins généreux accordé par la collectivité territoriale***

Cette situation de quasi-tutelle financière est encore accentuée si l'on se souvient que le conseil territorial a choisi, depuis quelques années, de remettre en cause le soutien financier qui était traditionnellement accordé aux communes pour l'exercice de certaines de leurs compétences. Comme cela a été dit précédemment, la collectivité territoriale a

---

<sup>13</sup> Délibérations 34-04, 35-04 et 36-04 du 30 mars 2004

<sup>14</sup> Le droit d'aiguade bénéficiait en totalité aux communes, qui récupéraient 10 % du droit de quai et une part du droit de navigation (17 % pour Saint-Pierre, 3 % pour Miquelon-Langlade).

parfaitement le droit de diminuer ainsi son concours pour consacrer les sommes ainsi économisées au financement de ses propres priorités. Reste que les communes, en particulier celle de Saint-Pierre, comptaient habituellement sur ces subventions pour boucler leurs budgets.

La remise en cause de ces financements porte sur des montants substantiels.

La plus grosse charge que cette remise en cause occasionne correspond à la remise en cause, par la collectivité territoriale, du marché que cette dernière avait passé pour l'entretien des espaces verts de la commune de Saint-Pierre. Alors que le conseil territorial soutenait jusqu'à présent la commune en finançant ce service, la fin de cette politique de soutien représente pour la commune, si elle souhaitait prendre à sa charge l'intégralité du coût de l'entretien des espaces verts, une dépense évaluée à 450 000 euros en 2015. Cette remise en cause emporte également une dépense induite pour la commune, correspondant à la location du bâtiment des espaces verts, pour un montant estimé à 50 000 euros en 2015.

Dans le même ordre d'esprit, la fin du soutien accordé par la collectivité territoriale au financement des écoles primaires privées assuré par le centre communal d'action sociale (CCAS) représente, pour la commune, une dépense supplémentaire de 194 000 euros en 2015. On peut également citer la suppression à hauteur de 68 000 euros du soutien de la collectivité territoriale aux associations scolaires, par l'intermédiaire du CCAS, ou, à hauteur de 15 000 euros, du soutien accordé au transport scolaire pour les activités sportives, également par l'intermédiaire du CCAS.

Au total, et pour la seule année 2015, la remise en cause de ces financements et de quelques autres représente, pour la commune de Saint-Pierre, un manque à gagner budgétaire voisin de 800 000 euros, soit près de 10 % du budget de fonctionnement municipal.

La remise en cause de financements accordés par d'autres personnes morales de droit public à une commune n'est pas un phénomène propre aux relations entre la commune de Saint-Pierre et la collectivité territoriale, dans un contexte de réduction des concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales. Confrontée à ce type de situation, une commune peut faire des efforts d'économie sur ses dépenses et/ou accroître ses recettes en décidant d'augmenter la fiscalité locale. L'absence de maîtrise de ses recettes fiscales prive la commune de Saint-Pierre de la seconde possibilité, non seulement parce que la commune ne peut faire évoluer ses recettes fiscales que dans la limite d'un plafond décidé par la collectivité, mais aussi parce que, comme on l'a vu, la collectivité peut décider seule de supprimer des impôts communaux ou de mettre en place des exonérations fiscales et douanières qui amputent le budget de la commune.

Confrontée à une augmentation de ses charges découlant de la remise en cause du soutien de la collectivité territoriale, incapable d'ajuster des recettes fiscales et douanières dont la maîtrise réelle revient au conseil territorial, la commune de Saint-Pierre se retrouve placée dans une contrainte qui, à bien des égards, semble assez peu compatible avec le principe d'interdiction de tutelle d'une collectivité sur une autre affirmé par la Constitution.

Est-il besoin de répéter que, dans ce mouvement, la collectivité territoriale est dans son bon droit? Le conseil territorial est parfaitement libre de remettre en cause les financements précités. Il importe donc de bien comprendre que la position de quasi-tutelle financière dans laquelle la commune de Saint-Pierre se retrouve prise aujourd'hui découle tant des décisions du président du conseil territorial que du statut de Saint-Pierre-et-Miquelon, qui place la commune dans cette situation inextricable sans lui offrir aucune possibilité d'en sortir, comme le pourrait en principe une commune de métropole.

#### **1.4. La logique incertaine du partage de compétences avec l'Etat, plus circonscrite, n'appelle que des corrections marginales**

La lettre de mission invitait à se pencher sur le partage des compétences opéré par le statut entre l'Etat et la collectivité territoriale. Dans la mesure où le président du conseil territorial, qui avait pourtant manifesté dans les courriers échangés avec l'auteur de ces lignes l'importance que revêt pour lui cette question, n'a pas accepté de le rencontrer pour lui donner son opinion, le rapport se trouve privé d'un précieux éclairage.

Trois sujets ont néanmoins été identifiés au cours de la mission, qui sont susceptibles d'appeler des modifications.

##### ***1.4.1. Harmoniser les règles de compétence entre Etat et collectivité territoriale en matière de transport maritime en fret entre les îles de l'archipel***

Le premier de ces sujets est relatif à la desserte maritime de Miquelon-Langlade. Le président du conseil territorial avait, sur ce sujet, saisi le tribunal administratif de deux demandes d'avis portant sur la répartition des compétences entre l'Etat et la collectivité territoriale. Le tribunal avait transmis ces demandes au Conseil d'Etat, qui s'est prononcé par un unique avis rendu le 29 juillet 2014.

La première demande visait à déterminer qui est responsable du transport maritime en fret pour la desserte internationale de Saint-Pierre-et-Miquelon dans le cadre de la continuité territoriale. Le Conseil d'Etat a répondu que l'Etat était seul compétent. Il l'a fait de façon laconique, car il avait déjà répondu à la même question, dans le même sens, vingt ans auparavant<sup>15</sup>, et l'intervention des lois de 2007 n'a pas changé les règles.

La seconde demande visait à identifier qui, de l'Etat ou de la collectivité territoriale, est responsable du transport maritime en fret entre les îles de l'archipel. La réponse à cette question était plus délicate, car elle imposait de combiner un plus grand nombre d'articles du code général des collectivités territoriales et du code des transports.

On l'a dit, l'article L.O. 6414-1 du code général des collectivités territoriales attribue à la collectivité territoriale, sauf exception, les compétences normalement dévolues aux départements et aux régions. Or l'article L. 5431-1 du code des transports prévoit que les transports maritimes réguliers publics de personnes et de biens pour la desserte des îles sont organisés par le département. A s'en tenir à ce texte, la collectivité était donc compétente pour la desserte maritime en fret entre les îles de l'archipel. Toutefois, l'article L. 5754-1 du code des transports, particulier à Saint-Pierre-et-Miquelon, dispose que le

---

<sup>15</sup> Avis n° 355562 du 1<sup>er</sup> février 1994

chapitre Ier du titre III du livre IV de ce code (qui contient l'article L. 5431-1) n'est pas applicable à l'archipel, avant de préciser (ce qui peut paraître contradictoire) que les articles L. 5431-2 et L. 5431-3 sont applicables aux transports maritimes réguliers publics de personnes pour la desserte de ports ou appontements du littoral.

Le Conseil d'Etat en a déduit que si la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon est compétente pour organiser les transports maritimes réguliers publics de personnes pour la desserte des îles et de leurs ports, elle ne l'est pas pour organiser les transports réguliers de biens ou de fret pour la desserte de ces îles et de leurs ports, notamment pour desservir l'île de Miquelon-Langlade au départ du port de Saint-Pierre. Cette compétence appartient à l'Etat et à lui seul.

Cette solution, qui découle d'une articulation compliquée des textes, n'est pas à l'abri de la critique, pour au moins deux raisons.

La première est que pour desservir une île, un même navire emporte souvent des passagers et des marchandises. Les dispositions législatives précitées interdisent la conclusion, par une même autorité organisatrice, d'une délégation de service public qui concernerait les deux.

La seconde raison est qu'on peine, ici encore, à trouver la justification de ces dispositions du code des transports. On pourrait imaginer qu'elles découlent de la taille de l'archipel. Mais si tel était le cas, pourquoi le législateur aurait-il, par l'article L.O. 6214-3 du code général des collectivités territoriales, chargé la collectivité de Saint-Barthélémy de la desserte maritime d'intérêt territorial, tout comme l'article L.O. 6314-3 pour Saint-Martin ?

Il semble souhaitable de modifier les dispositions législatives, sur le modèle de Saint-Martin et de Saint-Barthélémy, et de charger la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon de la desserte maritime d'intérêt territorial. Comme cela conduirait à confier à la collectivité une compétence relevant aujourd'hui de l'Etat, cette modification implique que l'Etat dote la collectivité, pour son exercice, des moyens qu'il y consacre aujourd'hui dans le cadre de la délégation de service public.

Il ne saurait, en application des règles de la décentralisation, y avoir de désengagement de l'Etat en pareil cas, puisque l'article 72-2 de la Constitution prévoit que « *tout transfert de compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice* ». Il est indispensable de souligner ce point, pour répondre aux craintes qui ont pu être exprimées, ou suscitées, sur ce sujet, au cours de la mission.

#### ***1.4.2. Charger la collectivité territoriale de l'entretien des 9 km de voirie relevant de l'Etat, en lui accordant les moyens correspondants***

Ce point avait déjà été relevé dans le rapport sénatorial de 2010.

Comment expliquer que, sur l'ensemble de la voirie de l'archipel, 9 kilomètres continuent de relever de l'Etat<sup>16</sup>, alors que l'entretien du reste du réseau ressortit à la compétence de

---

<sup>16</sup> Cf annexe 5

la collectivité territoriale et des communes ? La conséquence de ce partage est que les agents de la DTAM, lorsqu'ils entretiennent les routes, travaillent tantôt pour le compte de la collectivité territoriale, dans le cadre de la mise à disposition, tantôt pour le compte de l'Etat, s'agissant de ces 9 kilomètres de voirie. Ils ont donc deux autorités hiérarchiques, ce qui est rarement source d'une bonne pratique administrative...

Il est donc souhaitable de transférer à la collectivité territoriale ces 9 kilomètres de route, avec, ici encore, le transfert concomitant des moyens aujourd'hui consacrés par l'Etat à leur entretien, que ce soit en personnel, en matériel ou en consommables.

#### ***1.4.3. Accorder un appui régulier à la collectivité territoriale dans l'exercice de son pouvoir normatif***

Ce point avait également été évoqué dans le rapport sénatorial de 2010.

Il n'est pas question de remettre en cause ici le statut de collectivité d'outre-mer de l'archipel ni de retirer des compétences à la collectivité territoriale : aucune des personnalités rencontrées au cours de la mission n'a émis de vœu en ce sens. Il est au contraire proposé, comme cela vient d'être dit, de confier à la collectivité, de façon marginale, de nouvelles compétences assorties des moyens correspondants.

En revanche, il est permis de s'interroger sur le meilleur moyen, pour une collectivité de 6 000 habitants, d'assumer la large compétence normative qui lui est reconnue dans un grand nombre de matières.

Saint-Pierre-et-Miquelon jouit d'une position géographique stratégique dans l'Atlantique nord, à quelques encablures de provinces canadiennes. L'archipel dispose de la compétence fiscale et douanière. Or l'examen de son code local des impôts montre qu'il n'a pas su, ou pas voulu, tirer parti de ce pouvoir qui lui est reconnu pour accroître son attractivité sur le plan fiscal. La France sait pourtant se montrer ingénieuse quand il s'agit de concevoir des dispositifs de consolidation ou de crédit d'impôt pour encourager les investissements étrangers sur son territoire...

En ce domaine, l'archipel cumule les handicaps. Son statut de collectivité outre-mer l'empêche par exemple de bénéficier des mesures fiscales prises en métropole pour encourager l'investissement dans les départements d'outre-mer, dont le coût est supporté par toute la collectivité nationale, et non pas ces seuls départements. Dans le même temps, il ne fait pas usage - ou trop peu - de l'outil fiscal pour attirer des investisseurs étrangers, notamment canadiens. Il faudra pourtant qu'il le fasse dans le cadre du projet de grand port maritime, pour en tirer un maximum de profits en termes d'investissement et d'emploi.

Or quelle que soit la qualité - qui est grande - des agents des finances qui sont mis à disposition de la collectivité territoriale pour l'exercice de ses compétences fiscales et douanières, il est déraisonnable d'attendre qu'ils conçoivent, en comptant sur leurs seules forces, des dispositifs fiscaux d'une efficacité semblable à celle des mesures que le ministère des finances crée depuis Bercy.

La législation fiscale et douanière n'est qu'une illustration parmi d'autres du besoin évident qu'a l'archipel de s'appuyer sur une assistance et une expertise extérieures pour mettre à jour périodiquement sa législation et sa réglementation dans tous les domaines qui relèvent de sa compétence, que ce soit pour toiletter des textes tombés en désuétude, pour procéder aux adaptations qu'il serait judicieux d'y apporter ou pour traduire sous forme normative la volonté des responsables locaux de mettre en place telle ou telle politique.

Ce constat vaut tout autant pour les compétences qui ne relèvent pas expressément de la collectivité territoriale, et pour lesquelles s'applique le principe de l'identité législative, sauf adaptations. La collectivité n'apparaît pas armée pour suivre l'évolution de la législation nationale et repérer, puis concevoir seule les adaptations qu'elle juge nécessaires.

Ainsi, une mission récente, confiée par le ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt à M. Jean-François Merle, ancien conseiller d'Etat en service extraordinaire, a fait le constat, à la faveur de la recodification des dispositions du code rural et de la pêche maritime relatives à l'outre-mer, que de très nombreuses dispositions avaient été rendues applicables à Saint-Pierre-et-Miquelon sans la moindre adaptation, entraînant une inadéquation importante entre l'état du droit positif et la réalité des activités agricoles et de pêche maritime dans l'archipel. Cette mission a permis d'identifier, dans le cadre d'un travail conduit en bonne intelligence avec les services de l'État, ceux de la collectivité territoriale mais aussi avec les professionnels, les adaptations qu'il serait judicieux d'apporter au code, comme le permet l'habilitation législative donnée au Gouvernement de procéder à cette recodification par ordonnance.

Sur ce modèle, il est proposé que des missions dépêchées par les administrations nationales viennent assister régulièrement, et par matière, les services de la collectivité territoriale dans la mise à jour du corpus normatif de l'archipel.

## 2. LA COLLECTIVITE UNIQUE, MEILLEURE REPONSE AUX DEFIS DE L'ARCHIPEL

Les difficultés, bizarreries ou dysfonctionnements relevés dans la première partie de ce rapport se développent, ainsi qu'il a été dit, au détriment de la qualité des services rendus aux habitants et aux entreprises de Saint-Pierre-et-Miquelon. Ils sont également source d'un gaspillage d'énergie dans un archipel qui devrait se concentrer sur ses enjeux de développement économique, sans perdre un temps précieux sur la question de l'exercice des compétences par les trois collectivités qui le composent.

Des interlocuteurs très divers, qui ne se limitent d'ailleurs pas aux responsables interrogés officiellement au cours de cette mission, mais comprennent également des habitants rencontrés à l'occasion de ses trois séjours sur place, ont invité l'auteur du rapport à proposer que l'archipel ne comporte plus à l'avenir qu'une seule collectivité, au motif qu'un territoire de 6 000 habitants aussi isolé de la métropole ne pouvait plus se permettre de comprendre deux communes et une collectivité territoriale.

Cette seule raison ne paraît toutefois pas suffisante pour justifier une proposition qui implique, à l'échelle de Saint-Pierre-et-Miquelon, un bouleversement institutionnel. En d'autres termes, si une autre voie, moins radicale, semblait praticable pour mettre un terme aux problèmes qui ont été identifiés au cours de cette mission, elle devrait être privilégiée.

En revanche, il est exclu de ne rien faire, sauf à considérer que l'archipel peut très bien continuer à vivre avec les difficultés qui ont été pointées dans ce rapport comme dans les rapports précédents, qui les ont pourtant dénoncées avec véhémence.

Il n'est pas non plus souhaitable d'attendre, pour engager une réforme, les élections territoriales de 2017. En effet, si une solution se dégage dès à présent et emporte l'adhésion des élus et de la population de l'archipel, pourquoi faudrait-il repousser sa mise en œuvre après cette échéance ?

Qu'elle se limite à une retouche ou qu'elle entraîne des changements plus profonds, toute modification du statut de Saint-Pierre-et-Miquelon suppose de passer par la loi organique. Le temps administratif de conception d'un tel texte puis le temps parlementaire de son adoption sont incompressibles : attendre 2017 pour lancer ce chantier reviendrait à condamner l'archipel à conserver ses difficultés jusqu'en 2019 au moins.

Saint-Pierre-et-Miquelon peut-il se permettre d'attendre ? A cette question, la totalité des responsables rencontrés ont répondu par la négative, à une seule exception près. Par conséquent, si le parti est pris d'avancer, il faut le faire rapidement.

Reste à déterminer quelle solution doit être mise en œuvre.

Cette solution doit se fixer trois objectifs :

→ placer une fois pour toutes l'archipel à l'abri des querelles entre élus locaux sur l'exercice des compétences, et permettre la concentration des énergies sur la qualité des services rendus aux habitants et aux entreprises et sur le développement économique du territoire ;

→ mettre un terme à la quasi-tutelle que la collectivité territoriale exerce sur les communes, qui est particulièrement forte s'agissant de Miquelon-Langlade ;

→ répondre à la crainte des Miquelonnais d'être les laissés-pour-compte d'une évolution institutionnelle.

Après un examen attentif, la mise en place d'une collectivité unique, assortie d'une adaptation propre à Miquelon-Langlade, apparaît comme la meilleure des options envisageables, par préférence à une modification marginale des règles actuelles.

## **2.1. La clarification de l'exercice des compétences par une simple modification des règles de droit n'est pas de nature à remédier aux problèmes de l'archipel**

Il a été montré dans la première partie de ce rapport que l'application à la lettre des règles de compétences entre les trois collectivités de l'archipel conduit à des résultats absurdes, en raison du caractère imparfait de ces règles, qu'a pu seule masquer la pratique « souple » du statut mise en œuvre par les élus locaux à compter de 1985, et jusqu'à une époque récente. La situation actuelle est très éloignée du principe de subsidiarité inscrit dans la Constitution, qui vise pourtant à assurer aux administrés la meilleure qualité possible des services publics, en en confiant la responsabilité aux collectivités qui sont le mieux à même de les assurer.

Aux différents sujets de dysfonctionnement qui ont été identifiés, il pourrait être envisagé d'apporter des corrections sous la forme de simples retouches et de limiter, ce faisant, l'évolution institutionnelle de l'archipel.

Cette solution semble toutefois se heurter à plusieurs objections.

### **2.1.1. La difficulté de trouver la frontière optimale entre les trois collectivités en matière d'exercice des compétences**

Elle supposerait en premier lieu que les trois collectivités parviennent à se mettre d'accord sur les modifications nécessaires. En l'état actuel des choses, ce premier objectif semble hors de portée, pas tant à cause de la mésentente qui règne entre les élus ou du refus du président du conseil territorial de participer aux travaux de la mission qu'en raison de la difficulté réelle qu'il y a à trancher certains points.

L'urbanisme en fournit une illustration. L'organisation byzantine de cette compétence à Saint-Pierre-et-Miquelon a été dénoncée dans les pages qui précèdent. S'arrêter au milieu du gué, comme l'a fait la réforme de 2007, en prévoyant seulement la possibilité pour les communes d'instruire et de délivrer les permis de construire, sans leur reconnaître aucune compétence en matière de plan local d'urbanisme, n'a guère de sens. Il serait donc tentant

de confier aux communes l'intégralité de la compétence en matière d'urbanisme, comme cela est le cas dans le droit commun. Toutefois, cette solution présente plusieurs inconvénients. Le premier tient à ce que la collectivité territoriale détient l'essentiel de la réserve foncière : vouloir faire rentrer les communes de l'archipel dans le droit commun en matière d'urbanisme supposerait un transfert concomitant aux communes de la réserve foncière aujourd'hui propriété de la collectivité territoriale, ce qui est juridiquement envisageable, mais techniquement compliqué à réaliser. Deuxième inconvénient : si un transfert supplémentaire de compétences en matière d'urbanisme apparaît justifié, au regard du principe de subsidiarité, en faveur de la commune de Saint-Pierre, le même principe peut faire douter de l'opportunité d'un tel transfert en faveur de la commune de Miquelon-Langlade, eu égard aux moyens très limités dont celle-ci dispose pour exercer ses compétences actuelles. Or les spécificités géographiques de l'archipel excluent la constitution, entre les deux communes, d'une structure intercommunale qui, entre autres missions, exercerait la compétence en matière d'urbanisme.

### ***2.1.2. Une clarification marginale des compétences ne supprimera pas la dépendance des communes à l'égard de la collectivité territoriale***

La deuxième objection – la principale – est qu'il est illusoire de croire qu'une modification des frontières en matière de compétences entre les trois collectivités de l'archipel suffirait à améliorer sensiblement la situation actuelle.

Ce serait négliger que, même en métropole, où prévalent des règles de compétences différentes, les communes exercent une grande partie de leurs compétences en commun, même en milieu rural. Il s'agit même d'une obligation, depuis que la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales a imposé l'achèvement de la carte intercommunale, en donnant à cet effet des pouvoirs exceptionnels aux préfets. La couverture en intercommunalités du territoire national, dont l'alternance survenue en 2012 n'a pas remis en cause le principe, a ainsi été achevée en 2014.

Si cette obligation ne concerne pas les îles composées d'une seule commune, il apparaît, dans les faits, que la plupart de ces îles ont rejoint des intercommunalités de grande taille, pour pouvoir bénéficier de leur appui dans l'accomplissement des services. Ainsi l'île d'Aix (Charente-Maritime), avec ses 241 habitants, a-t-elle rejoint la communauté d'agglomération Rochefort Océan (63 000 habitants). L'île-Molène (Finistère, 186 habitants) fait partie de la communauté de communes du pays d'Iroise (46 000 habitants). L'île de Groix (Morbihan, 2 223 habitants) a rejoint la communauté d'agglomération de Lorient (210 000 habitants). Les îles de Houat (293 habitants) et Hoedic (121 habitants), dans le Morbihan, ont rejoint la communauté de communes d'Auray Quiberon Terre Atlantique (82 715 habitants). On pourrait ainsi multiplier les exemples.

Or autant il est compréhensible qu'une île mono-communale en métropole tire un réel avantage à rejoindre une intercommunalité de grande taille située sur le continent, autant l'on peut douter de l'avantage que procurerait aux communes de Saint-Pierre et de Miquelon-Langlade la constitution d'une intercommunalité, tant leurs spécificités géographiques les privent de la possibilité de mettre réellement en commun leurs moyens, et alors que ces deux communes souffrent de toute façon, comme il a été dit, de la quasi-tutelle financière de la collectivité territoriale.

### ***2.1.3. La commune de Miquelon-Langlade, de par sa taille, est dans la situation la plus critique au regard de la capacité à assumer les compétences communales***

Enfin, et c'est la troisième objection, à supposer qu'il soit possible de trancher efficacement, au regard du principe de subsidiarité, ce qui doit relever des communes et ce qui doit être assumé par la collectivité territoriale, on ne peut oublier que la commune de Miquelon-Langlade restera, en raison de sa taille, dans l'incapacité pratique d'exercer la plupart de ses compétences sans le soutien de la collectivité territoriale. Accroître ses compétences, sur le papier, ne ferait en réalité que renforcer la situation de dépendance dans laquelle la commune se trouve à l'égard de cette dernière.

En conclusion, dans un archipel de cette taille, composé de deux îles principales dont l'une ne rassemble que 10 % de la population totale, l'interdépendance est telle qu'il est vain de croire qu'une répartition des compétences organisée comme un jardin à la française améliorera la qualité des services rendus aux habitants et aux entreprises et mettra un terme aux problèmes actuels. Prétendre qu'une simple retouche des compétences entre collectivités est de nature à répondre aux objectifs que doit poursuivre une évolution institutionnelle est au mieux une vue de l'esprit, au pire un discours trompeur.

## **2.2. La collectivité unique, une évolution institutionnelle qui suscite un large consensus**

La constitution entre les trois collectivités de Saint-Pierre-et-Miquelon d'une collectivité unique apparaît, à l'inverse, comme la solution propre à remédier aux difficultés qui ont été décrites. Elle présente en outre l'avantage de susciter l'unanimité des élus qui ont été rencontrés au cours de la mission, par delà les sensibilités politiques.

### ***2.2.1. Mettre un terme aux différends entre collectivités et à la quasi-tutelle de la collectivité territoriale sur les deux communes***

Au regard des trois objectifs d'une évolution institutionnelle, cette solution mettra tout d'abord, par construction, un terme aux différends à répétition qui opposent les collectivités actuelles sur l'exercice de leurs compétences, puisque toutes les compétences locales seront exercées par une seule et même collectivité. La concentration de l'énergie des élus sur la qualité des services publics et sur les enjeux de développement économique en sortira renforcée.

Cette solution mettra également un terme à la situation de quasi-tutelle de la collectivité territoriale sur les communes, qui a été décrite dans les pages qui précèdent et qui pose problème au regard des exigences constitutionnelles. La collectivité unique décidera de ses recettes fiscales et douanières, comme elle le fait aujourd'hui, mais ne sera plus en position de décider seule des recettes fiscales et douanières des communes et de l'opportunité de leur apporter ou non un soutien en prenant à sa charge une part de leurs dépenses.

La collectivité unique présente d'autres avantages.

### **2.2.2. Améliorer les perspectives de carrière des agents territoriaux**

Alors qu'aujourd'hui la collectivité territoriale et les deux communes ont chacune leurs agents, il n'y aura plus, dans une collectivité unique, qu'un seul employeur, ce qui emporte deux conséquences en matière de fonction publique.

En premier lieu, il est difficilement concevable que coexistent entre les différents agents des régimes indemnitaires différents, selon qu'ils sont issus de la collectivité territoriale ou de l'une ou l'autre des communes. Une harmonisation doit donc intervenir en cette matière, dans laquelle il paraît exclu que certains agents soient moins bien traités qu'ils ne le sont aujourd'hui. Cela engendrera certes un surcoût pour la collectivité, mais il importe d'en relativiser l'ampleur, en raison du faible nombre d'agents concernés par l'alignement du régime indemnitaire sur la situation la plus favorable.

En second lieu, l'existence d'un employeur unique sur l'ensemble de l'archipel accroît les possibilités de mobilité pour les fonctionnaires territoriaux, alors qu'il est aujourd'hui très difficile pour un agent de l'une des communes de rejoindre les rangs de la collectivité territoriale, et réciproquement. Les perspectives de carrière s'en trouveront accrues.

### **2.2.3. Une solution qui suscite un large consensus politique**

Il n'est pas inutile de souligner ici que la collectivité unique avait été évoquée par Marc Plantegenest dans les années 1983-1984, dans les échanges qu'Albert Pen et lui avaient eus sur le statut de l'archipel avec le secrétaire d'Etat à l'outre-mer de l'époque, M. Georges Lemoine, qui aurait écarté cette proposition comme « *beaucoup trop en avance sur son temps* »<sup>17</sup>.

Au cours de la visite qu'elle avait effectuée dans l'archipel, en février 2014, la ministre déléguée à la Décentralisation, Mme Anne-Marie Escoffier, avait notamment rencontré Annick Girardin, alors députée, la sénatrice-maire de Saint-Pierre, Karine Claireaux, et le président du conseil territorial, Stéphane Artano. Tous trois s'étaient prononcés en faveur de la collectivité unique dans le cadre des entretiens qu'ils avaient eus avec la ministre, et avaient fait des déclarations en ce sens dans un reportage de la chaîne SPM 1<sup>ère</sup>. Si le président du conseil territorial semble avoir, depuis lors, changé d'avis, à en juger par ses déclarations publiques et ses écrits des derniers mois, tel n'est pas le cas de Mmes Girardin et Claireaux.

La collectivité unique est la solution qui a également la préférence du suppléant de Mme Girardin à l'Assemblée nationale, M. Stéphane Claireaux, et des représentants des formations politiques qui ont été auditionnés au cours de la mission : M. Frédéric Beaumont pour le Parti socialiste, M. Yannick Cambray pour Cap sur l'Avenir et M. François Zimmermann pour l'UMP. Elle ne suscite pas d'opposition de principe des représentants du monde économique et social, le président de la CACIMA, Xavier Bowering, et le président du conseil économique, social et culturel, Xavier Landry, s'étant même montrés particulièrement attachés à ce que l'organisation du territoire permette de fédérer de façon plus efficace les énergies locales au service du développement économique de l'archipel.

---

<sup>17</sup> Entretien avec M. Marc Plantegenest, 16 juin 2015

#### **2.2.4. Les réticences qui se sont exprimées doivent être prises en compte**

Des réticences au projet de collectivité unique se sont toutefois exprimées au cours de la mission, et doivent être ici rapportées :

- la présidente de la CPS, Mme Jacqueline André, préférerait que les évolutions institutionnelles soient renvoyées après 2017<sup>18</sup> ;

- la secrétaire générale de la section locale de Force Ouvrière, Mme Sophie Briand, a fait part de l'inquiétude que le projet de collectivité unique suscite chez certains agents territoriaux, en termes de préservation des régimes indemnitaires, de mobilité et de maintien des dotations de l'État au territoire<sup>19</sup>;

- le maire de Miquelon-Langlade, M. Jean de Lizarraga, et son conseil municipal sont tout à la fois soucieux d'améliorer la situation de leur commune et d'éviter que l'identité miquelonnaise ne disparaisse dans une collectivité unique.

Si le report après 2017 des évolutions institutionnelles ne paraît pas souhaitable, pour les raisons qui ont été présentées, et si, comme il vient d'être dit, la collectivité unique doit s'avérer favorable aux agents territoriaux en termes de régime indemnitaire et de mobilité, les autres réticences doivent être prises en compte.

Il est ainsi indispensable de s'assurer que la mise en place d'une collectivité unique tienne compte de la situation particulière de Miquelon-Langlade et réponde à la crainte de ses habitants d'être les oubliés d'une telle réforme et de ne plus disposer d'aucune prise sur les décisions concernant le territoire de l'actuelle commune. Cet impératif a suscité l'élaboration de propositions dans le cadre d'une réflexion qui a été conduite avec le conseil municipal de Miquelon-Langlade, et qui sont présentées ci-après.

Un dernier impératif est apparu très présent lors des consultations conduites pendant la mission. Il consiste à répondre au souci que résume bien une expression abondamment utilisée par les interlocuteurs rencontrés : « *ne pas mettre tous les œufs dans le même panier* ». La crainte est en effet réelle que la constitution d'une collectivité unique, en plaçant tous les pouvoirs locaux entre les mains d'une même majorité, ne favorise une gestion partisane du territoire, voire des comportements autocratiques.

### **2.3. Renforcer la qualité du partenariat stratégique avec l'Etat**

Si l'on laisse de côté certains propos qui dénoncent dans le projet de collectivité unique une volonté cachée de l'État de se désengager à coup sûr du territoire, déclarations qui ne résistent pas à l'analyse, il reste que des appréhensions existent en ce domaine, qui portent principalement sur deux sujets : le système de mise à disposition des agents de l'État et le niveau des dotations financières.

---

<sup>18</sup> Entretien du 10 mars 2015

<sup>19</sup> Rencontre à la mairie de Saint-Pierre, le 16 juin 2015

### **2.3.1. Préserver tout en l'améliorant le mécanisme de mise à disposition des agents de l'Etat**

Sur le premier point, force est de constater que la convention de mise à disposition conclue entre l'Etat et la collectivité territoriale est ancienne. Conclue en 1990, elle est imprécise dans ses termes. Le texte prévoit que les agents de l'Etat sont mis à la disposition de la collectivité territoriale « *en tant que de besoin* » pour l'exercice de ses compétences.

Cette formulation présente un avantage. Elle est « glissante », c'est-à-dire que si la liste des compétences de la collectivité territoriale vient à s'allonger - ainsi que le présent rapport le propose en matière de voirie ou de desserte maritime en marchandises -, l'Etat doit accompagner ce mouvement par la mise à disposition d'agents, ce qui est parfaitement conforme au droit de la décentralisation.

Cette formulation présente aussi deux inconvénients. Le premier est que, vu de l'Etat, le « droit de tirage » de la collectivité territoriale semble illimité, en raison du caractère très flou de la convention de mise à disposition (« *en tant que de besoin* »). Cette rédaction imprécise rend malaisé tout refus de l'Etat dans l'hypothèse où la collectivité territoriale viendrait à réclamer des moyens supplémentaires dans le cadre de la mise à disposition, et le tribunal administratif, s'il était saisi par la collectivité territoriale d'un éventuel refus de l'Etat, serait bien en peine de trancher dans un sens ou dans l'autre. Le second inconvénient est que, vu cette fois de la collectivité territoriale, le système de mise à disposition n'est pas garanti en raison de l'imprécision des termes. La crainte parfois exprimée d'un désengagement de l'Etat, permise par ce flou, perdrait toute justification si la convention exposait de façon très claire quels moyens l'Etat met à la disposition du territoire.

Il n'est pas question de remettre ici en cause l'actuel mécanisme de la mise à disposition, en proposant l'intégration des agents de l'Etat aujourd'hui mis à disposition à la fonction publique territoriale de l'archipel, et plus précisément de la collectivité territoriale. La raison en est double. Premièrement, le système actuel fonctionne relativement bien, nonobstant les imprécisions qui viennent d'être mentionnées. Aucun des interlocuteurs rencontrés n'en a demandé l'abandon, que ce soit du côté de l'Etat ou de celui des élus. Deuxièmement, il n'est pas souhaitable que la mise en place d'une collectivité unique, qui va entraîner des changements importants - mais bénéfiques - en matière de fonction publique territoriale, s'accompagne d'un changement tout aussi profond dans le mécanisme de soutien de l'Etat au territoire via la convention de mise à disposition. Il est donc préconisé de conserver ce système.

En revanche, il est proposé de graver dans la loi le principe selon lequel la convention de mise à disposition sera revue dans l'année qui suivra l'institution de la collectivité unique, et devra être actualisée tous les cinq ans, soit l'année qui suit les élections territoriales.

### **2.3.2. Sécuriser les concours financiers de l'Etat au territoire**

A plusieurs reprises au cours de la mission, des interrogations ont été exprimées quant au risque de voir la mise en place d'une collectivité unique s'accompagner d'une diminution de l'effort financier consenti par l'Etat en faveur du territoire. Il ne s'agit pas ici de l'effort

en termes de mise à disposition de moyens humains, qui vient d'être évoqué, mais du niveau des dotations de l'Etat au territoire. En clair, certains craignent que la dotation que l'Etat accordera à une collectivité unique soit inférieure à la somme des dotations dont bénéficient aujourd'hui la collectivité territoriale et les deux communes.

A cette crainte, on peut bien sûr apporter une réponse d'ordre technique, et cela a été fait au cours de la mission. Les dotations consenties par l'Etat aux collectivités territoriales françaises visent à compléter leurs budgets, tant en fonctionnement qu'en investissement, pour le financement de leurs compétences. Ainsi, à côté des ressources propres dont dispose toute collectivité locale, l'Etat accorde des subventions qui prennent diverses formes et répondent à des finalités multiples (dotations globales ou spécifiques, mécanismes de péréquation, systèmes de compensation de charges...). Ces dotations, qui alimentent le budget des collectivités, sont définies au niveau national et visent à soutenir l'exercice de compétences communales, départementales ou régionales. Par conséquent, si une collectivité unique est demain chargée de l'exercice de l'ensemble de ces prérogatives, elle bénéficiera de ces différents concours au titre respectivement de sa compétence communale, de sa compétence départementale et de sa compétence régionale. En d'autres termes, la mise en place d'une collectivité unique ne permet pas à l'Etat de diminuer les dotations qu'il accordait antérieurement aux collectivités qui ont vocation à fusionner : elle change seulement l'identité du bénéficiaire de ces dotations.

Il semble néanmoins souhaitable que cette réponse technique soit doublée d'un engagement pris, dans le même sens, par l'Etat. Les assurances qui pourront être données au territoire en termes de maintien des dotations dans le cadre d'une collectivité unique seront d'autant plus crédibles qu'ils sont en ligne avec le choix du Gouvernement d'épargner l'outre-mer de l'effort budgétaire très important imposé aux collectivités de métropole dans le cadre de la diminution globale des concours financiers de l'Etat mise en place depuis 2014, à hauteur de 11,5 milliards d'euros sur trois ans.

## **2.4. Prévoir un aménagement spécifique pour Miquelon-Langlade**

### ***2.4.1. Le souci de préserver l'identité miquelonnaise a des racines historiques et une justification géographique***

Un double constat est sorti des nombreuses heures de discussion avec le maire et les membres du conseil municipal de Miquelon-Langlade.

Premièrement, la commune a, pour mener à bien les missions qui sont les siennes, des difficultés bien plus grandes que celles que rencontre habituellement une commune de cette taille. En effet, ses difficultés sont sans commune mesure avec celles d'une petite commune de métropole ou d'un département d'outre-mer en raison de l'impossibilité matérielle dans laquelle se trouve Miquelon-Langlade de se reposer, pour certaines de ses compétences, sur une structure intercommunale. Cette situation impose une mobilisation encore plus grande des élus municipaux, et freine les vocations quand il s'agit de se porter candidat aux élections municipales, alors que la loi prévoit que le conseil municipal de Miquelon-Langlade compte quinze membres. Il est malaisé, pour ne pas dire impossible, de trouver dans la population miquelonnaise quinze conseillers prêts à s'investir dans la

vie municipale, alors même que chacun sait la charge de travail que cela représente pour le maire et les élus qui s'impliquent et les problèmes qu'ils doivent surmonter.

Deuxièmement, quoique bien conscients de cette situation, Jean de Lizarraga et les membres du conseil de Miquelon-Langlade éprouvent des réticences à voir la commune disparaître dans une collectivité unique. Ils écartent absolument cette solution si cette évolution institutionnelle devait signer également la disparition de l'identité miquelonnaise. Miquelon-Langlade est fière de cette identité, qui puise ses racines dans les périodes heureuses ou plus sombres de l'histoire de l'Acadie, avec le Grand Dérangement, et dans l'époque de la Grande Pêche. Les élus miquelonnais excluent également de soutenir une collectivité unique dont la mise en place se révélerait contraire aux intérêts des habitants de la commune, en termes de qualité des services publics auxquels ils ont aujourd'hui accès.

Ces principes ayant été clairement affirmés, les séances de travail qui se sont tenues à la mairie de Miquelon-Langlade ont consisté à explorer les solutions qui pourraient être imaginées pour les satisfaire, dans le respect des contraintes constitutionnelles. Les paragraphes qui suivent présentent les conclusions de cette réflexion conduite avec les élus, étant souligné que les plus jeunes membres du conseil municipal sont, au cours des discussions, apparus particulièrement soucieux de ne pas devoir se débattre à leur tour, dans quelques années, avec les difficultés que rencontre au quotidien le maire de leur commune.

#### ***2.4.2. La mise en place d'un conseil de Miquelon-Langlade permettra de continuer à gérer localement les services de proximité tout en déchargeant ce conseil des tâches administratives et techniques qui pèsent sur l'actuel conseil municipal***

Au fondement de la solution proposée se trouve l'idée que la situation géographique de Miquelon-Langlade et son faible nombre d'habitants rendent de toutes les façons inconcevable un schéma institutionnel dans lequel tous les services publics seraient gérés depuis Saint-Pierre. De même que le préfet dispose d'une délégation dans cette île que les mauvaises conditions climatiques isolent parfois de Saint-Pierre pendant plusieurs jours, il faudrait a minima, dans le cadre d'une collectivité unique, que soit mise en place localement une délégation de la collectivité.

A partir de ce constat, la réflexion s'est orientée sur le moyen de permettre qu'à Miquelon-Langlade, cette délégation soit placée sous l'autorité d'un conseil local. Ce schéma institutionnel existe déjà en droit français, et c'est dans un cas de figure paradoxalement très éloigné de celui d'une commune d'un peu plus de 600 habitants qu'il faut aller le trouver.

Les trois plus grandes villes françaises sont organisées en arrondissements<sup>20</sup>, avec des conseils d'arrondissement élus en même temps que le conseil municipal de la commune. Ces arrondissements n'ont pas la personnalité morale, ils ne constituent donc pas des collectivités locales, mais ils se voient pourtant reconnaître par la loi un pouvoir budgétaire ainsi que celui de gérer un certain nombre de services de proximité. Si l'on part du principe que l'identification de ces services doit elle aussi obéir à un principe de

---

<sup>20</sup> En secteurs, à Marseille

subsidiarité (quoique l'on ne soit pas en présence de plusieurs collectivités locales), la conséquence est que, dans des villes comme Paris, Marseille ou Lyon, rares sont les compétences qu'un arrondissement (ou un secteur) peut mieux exercer que la commune elle-même : les compétences exercées par les conseils d'arrondissement sont donc très limitées. Il en irait tout autrement dans le cas de Miquelon-Langlade, car sa situation géographique justifierait, au nom du même principe de subsidiarité, que ce « conseil de Miquelon-Langlade » se voit confier la plupart des services de proximité rendus aux habitants de l'île. Naturellement, dans un tel schéma, il continuerait d'être possible d'effectuer également à Miquelon-Langlade les actes d'état-civil liés en particulier aux naissances, aux mariages, et aux décès. En d'autres termes, on pourrait toujours se marier à Miquelon-Langlade.

Concrètement, le conseil de Miquelon-Langlade se verrait chargé de la plupart des services de proximité aujourd'hui gérés par la commune de Miquelon-Langlade (état-civil, école, crèche, salle des fêtes, services d'incendie et de secours, etc), mais ce schéma présente une différence de taille par rapport à la situation actuelle. Alors que les élus sont aujourd'hui accaparés par des questions administratives, budgétaires ou techniques très consommatrices de temps, ces questions seraient traitées à l'avenir par la collectivité unique, le conseil de Miquelon-Langlade pouvant, dès lors, se consacrer exclusivement aux services rendus à la population, par la mise à disposition d'agents (les actuels agents municipaux, devenus agents de la collectivité unique) et d'un budget délégué.

Une question s'est posée : est-il concevable, au regard du principe d'égalité, de mettre en place un conseil de ce type à Miquelon-Langlade sans mettre en place un conseil de même nature à Saint-Pierre ? La réponse semble être affirmative. En effet, la mise en place d'un tel conseil serait justifiée par les spécificités de Miquelon-Langlade, île plus vaste que Saint-Pierre mais ne rassemblant que 10 % de la population, et qui se trouve dans une situation d'isolement quelquefois total à l'égard de Saint-Pierre. En revanche, les caractéristiques du territoire de Saint-Pierre ne justifient aucunement que coexistent, sur cette île de plus petite dimension qui rassemble 90 % de la population de l'archipel, le conseil territorial et un « conseil de Saint-Pierre ». La gestion des services de proximité à la population peut en effet y être assurée directement par le conseil territorial.

#### ***2.4.3. Le conseil de Miquelon-Langlade comprendra les membres du conseil territorial de la collectivité unique élus dans l'île et d'autres conseillers, élus en même temps qu'eux***

Comme un conseil d'arrondissement classique, qui est composé des conseillers municipaux élus dans l'arrondissement, auxquels s'ajoutent des conseillers d'arrondissement qui, eux, ne siègent pas au conseil municipal, le conseil de Miquelon-Langlade pourrait comprendre deux types d'élus :

- les membres du conseil territorial de la collectivité unique élus à Miquelon-Langlade ;
- des conseillers élus en même temps qu'eux pour compléter le conseil de Miquelon-Langlade, mais qui n'ont pas vocation à siéger au conseil territorial.

Cette composition est d'autant plus souhaitable qu'une contrainte forte existe en termes de représentation, au sein de l'organe délibérant d'une collectivité, des différents territoires

qui la composent. La jurisprudence impose que le nombre d'habitants par élu soit à peu près le même dans tous les territoires représentés. Plus exactement, ce nombre ne peut pas s'écarter de plus ou moins 20 % de la moyenne, sauf circonstances particulières le justifiant.

L'archipel compte aujourd'hui 19 élus au conseil territorial, 29 au conseil municipal de Saint-Pierre et 15 au conseil municipal de Miquelon-Langlade, soit au total 63 mandats. S'il n'est pas envisageable que le conseil territorial de la future collectivité unique compte autant d'élus, il est souhaitable qu'il en compte sensiblement plus que l'actuel conseil territorial, pour tenir compte du fait que la collectivité unique sera, en plus des compétences départementales et régionales, chargée des compétences communales.

Si l'on retient un conseil territorial composé à l'avenir de 29 membres, la moyenne du territoire se situera à un élu pour 209,27 habitants<sup>21</sup>. Dans ce conseil, Miquelon-Langlade doit disposer de trois élus, si l'on applique strictement la moyenne, ou de quatre élus, si l'on utilise la marge de manœuvre de 20 % autorisée par la jurisprudence.

On relèvera que dans le conseil territorial actuel, Miquelon-Langlade dispose de quatre élus sur 19 membres, soit 20 % environ des sièges, ce qui est sans commune mesure avec son poids démographique dans l'archipel. Comme ce chiffre est fixé par une loi organique qui a été soumise à l'examen du Conseil constitutionnel, qui n'a rien trouvé à y redire<sup>22</sup>, il est permis d'avancer que le Conseil considère implicitement que la situation de Miquelon-Langlade constitue une circonstance particulière justifiant que l'on s'écarte de la règle précitée de la moyenne plus ou moins 20 %. Si la proportion actuelle était conservée dans un conseil territorial à 29 membres, Miquelon-Langlade pourrait donc disposer de 5 ou 6 élus.

Que l'on retienne le bas (4 élus) ou le haut de la fourchette (6 élus), Miquelon-Langlade désignera donc autant ou plus de conseillers territoriaux qu'aujourd'hui. Toutefois, ce nombre restera inférieur à celui des membres de l'actuel conseil municipal de la commune.

Des discussions avec les élus de Miquelon-Langlade, il ressort qu'il est aujourd'hui très difficile de mobiliser 15 habitants de la commune pour s'investir pleinement dans le conseil municipal, comme le prévoit la loi, et qu'il serait plus raisonnable de considérer que le futur conseil de Miquelon-Langlade, si la collectivité unique voit le jour, soit composé de 9 membres. Par conséquent, comme 4 à 6 membres de ce conseil siègeraient également au conseil territorial, il faudrait compléter le conseil de Miquelon-Langlade par un nombre compris entre 3 et 5 de conseillers qui, eux, ne siègeraient pas au conseil territorial.

---

<sup>21</sup> Pour une population INSEE (2012) de 5443 habitants à Saint-Pierre et 626 à Miquelon-Langlade.

<sup>22</sup> Extraits de la décision n° 2007-547 DC du 15 février 2007 :

« 54. Considérant qu'en vertu du cinquième alinéa de l'article 74 de la Constitution, le statut de chaque collectivité d'outre-mer régie par cet article fixe « les règles d'organisation et de fonctionnement des institutions de la collectivité et le régime électoral de son assemblée délibérante » ; qu'au nombre de ces règles figurent le régime de leurs actes et les modalités selon lesquelles s'exerce le contrôle administratif, financier et budgétaire de l'état ;

55. Considérant, en particulier, que l'article 7 de la loi organique fixe les règles applicables aux régimes électoraux des assemblées délibérantes de Mayotte, de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin et de Saint-Pierre-et-Miquelon ; que l'article 8 modifie celui de l'Assemblée de la Polynésie française ;

56. Considérant qu'aucune des dispositions de la loi organique prises sur le fondement du cinquième alinéa de l'article 74 de la Constitution n'appelle de remarque de constitutionnalité ; »

#### ***2.4.4. Un pouvoir d'initiative peut en outre être reconnu à ce conseil dans l'exercice, sur le territoire de Miquelon-Langlade, de certaines compétences de la collectivité unique***

Une piste supplémentaire - et non pas alternative - à cette adaptation institutionnelle pour Miquelon-Langlade a été explorée au cours des réunions de travail avec les membres du conseil municipal de cette commune.

Il a été dit que dans l'état actuel du statut, l'essentiel du pouvoir en matière d'urbanisme appartient à la collectivité territoriale, les communes n'exerçant qu'une compétence résiduelle. L'incapacité du conseil municipal à peser sur les choix opérés en matière de réglementation de l'urbanisme est d'autant plus mal ressentie à Miquelon-Langlade que ces choix sont arrêtés par un conseil territorial composé, à 80 %, de conseillers élus à Saint-Pierre. Le ressenti n'est, pour cette raison, pas le même à Saint-Pierre.

Le principe de libre administration des collectivités territoriales par des conseils élus, affirmé à l'article 72 de la Constitution, exclut que la compétence en matière de réglementation de l'urbanisme de la future collectivité unique soit déléguée au conseil de Miquelon-Langlade dans la mesure où elle concerne le territoire de cette île. Il est tout autant exclu, sur le plan constitutionnel, que le conseil de Miquelon-Langlade dispose d'un droit de veto sur les décisions prises en cette matière, comme en toute matière d'ailleurs, par le conseil territorial. En revanche, il semble juridiquement envisageable de reconnaître au conseil de Miquelon-Langlade un droit d'initiative en matière de réglementation de l'urbanisme sur le territoire de l'île.

Bien entendu, le principe de libre administration suppose que le conseil territorial soit libre de voter ou de rejeter la proposition de réglementation de l'urbanisme sur le territoire de cette île qui lui serait présentée par le conseil de Miquelon-Langlade. Il implique également que le conseil territorial puisse, le cas échéant, amender cette proposition. On peut imaginer que le vote conforme, c'est-à-dire sans aucun amendement, de la proposition faite par le conseil de Miquelon-Langlade puisse être opéré à la majorité absolue, quand le vote d'une proposition amendée supposerait la réunion au conseil territorial d'une majorité qualifiée, par exemple des deux tiers.

Il est rappelé que les mécanismes de majorité qualifiée sont fréquents dans le droit des intercommunalités. L'innovation institutionnelle qui est proposée ici a pour intérêt de ne pas résumer à une vue de l'esprit le pouvoir d'initiative reconnu au conseil de Miquelon-Langlade, tout en respectant le principe constitutionnel selon lequel c'est le conseil territorial qui, en définitive, doit trancher.

En résumé, l'adaptation institutionnelle qui est proposée pour Miquelon-Langlade consiste à permettre aux élus de cette île de continuer à gérer les services publics de proximité aujourd'hui rendus aux habitants tout en étant déchargés des tâches administratives qui leur incombent aujourd'hui. Elle pourrait également conduire à reconnaître au conseil de Miquelon-Langlade un droit d'initiative dans un domaine (la réglementation de l'urbanisme) sur lequel le conseil municipal de Miquelon-Langlade n'a actuellement pas son mot à dire. La situation géographique et démographique de Saint-

Pierre, très différente, ne paraît pas justifier une telle adaptation, qui n'a d'ailleurs pas été demandée au cours de la mission, pendant les auditions.

## **2.5. Profiter de la réforme statutaire pour mettre en place des contre-pouvoirs dans l'exercice de la démocratie locale**

A plusieurs reprises au cours de la mission, des interlocuteurs très divers ont mis en avant ce qui était présenté comme une donnée, une caractéristique de Saint-Pierre-et-Miquelon : la volonté de ses habitants de « *ne pas mettre tous leurs œufs dans le même panier* ». En première analyse, la mise en place d'une collectivité unique, quels qu'en soient les avantages, peut paraître irréconciliable avec ce comportement électoral. Il était donc indispensable d'intégrer cette préoccupation dans le schéma institutionnel proposé.

### **2.5.1. Le vote, actuel outil de la construction des contre-pouvoirs à Saint-Pierre-et-Miquelon**

L'exiguïté du territoire, le poids du secteur public, en particulier des collectivités locales, dans la vie de l'archipel, la très grande proximité entre les élus et les électeurs sont les explications les plus souvent avancées à ce souhait des habitants de Saint-Pierre-et-Miquelon de ne pas concentrer trop de pouvoirs entre les mains d'un même élu. Deux ans après que M. Stéphane Artano a été porté à la tête de la collectivité territoriale, en 2006, les habitants de Saint-Pierre ont reconduit Mme Karine Claireaux à la tête de la mairie. Ce scénario s'est reproduit en 2012-2014, avec au cours de cette période deux élections législatives remportées par Mme Annick Girardin.

L'explication la plus convaincante qui ait été fournie lors des auditions a trait aux caractéristiques du système électoral de Saint-Pierre-et-Miquelon. Les deux communes relèvent du droit commun des élections municipales. Alors que les habitants de Miquelon-Langlade, en désignant leur conseil municipal, élisent en réalité individuellement quinze conseillers municipaux (même s'ils figurent en général sur une même liste), les habitants de Saint-Pierre votent dans le cadre du régime applicable aux communes de plus de 1.000 habitants, qui prévoit une prime majoritaire équivalente à la moitié des sièges pour la liste qui arrive en tête du scrutin, l'autre moitié des sièges étant répartie à la proportionnelle en fonction des scores des listes en présence. Dans la configuration des élections municipales de 2014, où deux listes se sont disputé les suffrages des électeurs, cela conduit mécaniquement la liste gagnante à disposer de plus de 75 % des sièges au conseil municipal.

Lors de l'examen par le Sénat et l'Assemblée nationale de ce qui devait devenir la loi organique du 21 février 2007, les parlementaires se sont interrogés sur le niveau de la prime majoritaire prévue pour l'élection du conseil territorial de Saint-Pierre-et-Miquelon. Leur perplexité découlait du constat que la collectivité territoriale exerce beaucoup de pouvoirs, c'est-à-dire ceux dévolus à la région et au département. Au cours de la discussion devant le Sénat, il avait en outre été relevé une discordance entre les dispositions du projet de loi relatives aux collectivités de Saint-Martin et Saint-Barthélemy, qui prévoyaient une prime majoritaire d'un tiers des sièges, et celles applicables à Saint-Pierre-et-Miquelon, qui renaient une prime majoritaire correspondant à la moitié des sièges. En conséquence, un amendement de la commission des lois fut adopté par le Sénat,

avec avis favorable du ministre de l'outre-mer, M. François Baroin, abaissant au tiers la prime majoritaire pour l'élection du conseil territorial à Saint-Pierre-et-Miquelon.

Toutefois, lors de l'examen du texte par l'Assemblée nationale, M. Gérard Grignon, député de Saint-Pierre-et-Miquelon, a déposé un amendement rétablissant la prime majoritaire correspondant à la moitié des sièges. Dans la présentation de son amendement, M. Grignon disait souhaitable de « *conserver le dispositif électoral qui est en place depuis plusieurs décennies dans l'archipel* », et qui « *a le mérite de dégager des majorités claires tout en laissant la place à l'opposition ou aux oppositions* », ce second argument pouvant, de façon paradoxale, tout autant justifier que la prime d'un tiers soit également fixée à la moitié des sièges à Saint-Martin et à Saint-Barthélémy. Cet amendement fut adopté avec, à nouveau, un avis favorable du Gouvernement.

La commission mixte paritaire se rallia au maintien d'une prime majoritaire fixée à la moitié des sièges, contre l'avis du rapporteur du texte devant le Sénat, M. Michel Cointat, en se fondant sur deux raisons : premièrement, le conseil général de Saint-Pierre-et-Miquelon avait été renouvelé, moins d'un an auparavant, avec une prime majoritaire de la moitié des sièges et c'est lui qui devait se transformer en conseil territorial une fois les lois promulguées ; deuxièmement, à la différence de Saint-Barthélémy et de Saint-Martin, les communes étaient conservées à Saint-Pierre-et-Miquelon. C'est le seul point de ce très long projet de loi organique sur lequel la commission mixte paritaire ne suivit pas M. Cointat<sup>23</sup>.

### ***2.5.2. Encourager le dialogue au sein de la majorité et entre la majorité et l'opposition par l'abaissement de la prime majoritaire***

La proposition de mise en place d'une collectivité unique, en faisant tomber ces justifications, invite à se poser à nouveau la question de la prime majoritaire pour l'élection du conseil territorial. En effet, l'argument qui a conduit à mettre en place une prime majoritaire limitée au tiers des sièges dans les collectivités uniques de Saint-Martin et de Saint-Barthélémy justifie qu'une même prime majoritaire soit retenue dans le cadre d'une collectivité unique à Saint-Pierre-et-Miquelon.

Il n'est pas proposé, comme la loi l'a prévu pour les collectivités de Guyane et de Martinique, d'abaisser cette prime à 20 % seulement des sièges, car une prime aussi basse peut gêner la constitution d'une majorité claire dans l'hypothèse où trois listes ou plus s'affrontent au second tour. En revanche, même avec trois listes, une prime fixée à un tiers des sièges permet à une majorité de se dégager. Il ne pourrait y avoir de problème que si quatre listes s'affrontaient au second tour, et encore : même dans cette configuration, la liste arrivée en tête, en fonction de son score (par construction, supérieur à 25 % des suffrages exprimés) est susceptible d'avoir à elle seule la majorité absolue au conseil territorial.

La proposition consistant à abaisser à un tiers la prime majoritaire permettra à l'opposition d'être mieux représentée au conseil territorial qu'elle ne l'est aujourd'hui. Il est en effet rappelé qu'avec 52,55 % des voix, la liste majoritaire a recueilli aux élections de 2012 près de 80 % des sièges au conseil territorial de Saint-Pierre-et-Miquelon (15 sur 19). Même avec une prime fixée à six sièges seulement, cette liste aurait obtenu, toutes choses égales

---

<sup>23</sup> Cf compte-rendu des débats au Sénat, séance du 6 février 2007

par ailleurs, 13 sièges, ce qui relativise la crainte exprimée lors de l'adoption des lois de 2007 que l'abaissement de la prime majoritaire ne prive le conseil territorial de Saint-Pierre-et-Miquelon d'une majorité claire.

### ***2.5.3. Favoriser le dialogue avec l'Etat et la prise en compte des préoccupations du monde économique***

En l'état actuel de la législation, le représentant de l'Etat est un interlocuteur privilégié du président du conseil territorial et des maires des deux communes. Pour que le dialogue entre l'Etat et les élus de l'archipel demeure de bonne qualité, il est nécessaire de conserver, dans le cadre d'une collectivité unique, la disposition qui prévoit aujourd'hui que le représentant de l'Etat puisse, à sa demande, être entendu par le conseil territorial, après communication préalable de l'ordre du jour et des documents associés (article LO 6431-29 du code général des collectivités territoriales), ainsi que celle qui prévoit la présentation annuelle par le préfet d'un rapport spécial au conseil territorial, lequel peut donner lieu à un débat en sa présence (article LO 6431-31).

Pour permettre au monde économique d'exposer au conseil territorial de la collectivité unique ses préoccupations, ses idées ou, tout simplement, la situation des entreprises dans l'archipel, le président de la CACIMA a émis le souhait que la chambre consulaire puisse être également entendue, à sa demande, par le conseil territorial. L'importance donnée aux enjeux de développement économique dans les pages qui précèdent justifie qu'il soit fait droit à cette demande, laquelle ne se heurte à aucun principe constitutionnel.

### ***2.5.4. Garantir une plus juste représentation de Miquelon-Langlade***

Les modalités d'élection du conseil territorial ont été revues à la faveur de la révision du statut, en 2007. Elles prévoient actuellement des listes uniques sur l'ensemble de l'archipel, mais qui se composent de deux sections : l'une pour Saint-Pierre, l'autre pour Miquelon-Langlade. Toutefois, les candidats au titre de chacune de ces sections ne sont pas désignés en fonction du résultat obtenu par la liste à laquelle ils appartiennent dans cette section, mais en fonction du résultat obtenu par cette liste dans l'ensemble de l'archipel.

La conséquence fâcheuse de ce système, qui avait été pointée lors des débats parlementaires en 2006-2007, est que Miquelon-Langlade peut être représentée au conseil territorial par des élus d'une liste qui n'aurait pratiquement pas obtenu de voix sur son territoire. Ce paradoxe tient au fait que Miquelon-Langlade ne représente que 10 % de la population de l'archipel. Par conséquent, à taux de participation égal entre les deux communes, même si une liste fait un score de 100 % des voix à Miquelon-Langlade, il suffit que la liste adverse rassemble 57 % des voix à Saint-Pierre pour emporter la majorité sur l'ensemble de l'archipel et, ce faisant, trois des quatre sièges de conseillers territoriaux à Miquelon-Langlade. Sans retenir des chiffres aussi extrêmes, si une liste est majoritaire à Miquelon-Langlade avec un score de 55 %, il suffit que la liste adverse gagne d'un cheveu à Saint-Pierre, avec 50,6 % des voix, pour que cette seconde liste emporte 75 % des sièges à Miquelon-Langlade (et même 80 % des sièges dans l'hypothèse où Miquelon-Langlade serait représenté par six membres au conseil territorial).

Ces dispositions ne sont pas de nature à garantir une juste représentation de Miquelon-Langlade dans le conseil territorial actuel, et apparaissent au surplus incompatibles avec l'objectif affiché, dans les pages qui précèdent, de préserver l'identité miquelonnaise dans le cadre d'une collectivité unique.

Il est impératif que la représentation de Miquelon-Langlade au conseil territorial soit en ligne avec le vote des habitants de l'île, ce que le système actuel ne garantit pas. C'est pourquoi il est proposé que la représentation des listes en présence, au sein de chacune des deux sections, soit calculée en fonction du résultat obtenu par les listes dans cette section, et non dans l'ensemble de l'archipel. Cette modification est d'autant plus nécessaire qu'il serait inconcevable que le conseil de Miquelon-Langlade, eu égard au rôle qu'il est proposé de lui confier en matière de proximité, ne soit pas composé conformément au souhait des électeurs de cette île.

En vain objectera-t-on que cette proposition, alliée à l'abaissement de la prime majoritaire qui est suggérée, risque d'empêcher la constitution d'une majorité claire au conseil territorial. En effet, la liste majoritaire à Saint-Pierre remportera, par construction, au moins 18 des 25 sièges de conseillers territoriaux élus à Saint-Pierre, ce qui suffit à lui assurer la majorité au conseil territorial, même si Miquelon-Langlade apporte la majorité de ses voix à une autre liste.

En revanche, la réforme qui est proposée, combinée à l'abaissement de la prime majoritaire, aura deux effets : garantir une meilleure représentation de l'opposition au conseil territorial et assurer à Miquelon-Langlade une représentation cohérente avec le vote de ses habitants. Elle permettra également d'élire plus facilement le conseil de Miquelon-Langlade, qui comprendra les 4 (ou 6) conseillers territoriaux élus à Miquelon-Langlade, auxquels s'ajouteront des conseillers élus en même temps que les premiers, selon les mêmes règles, mais qui, à la différence des premiers, ne siégeront pas au conseil territorial.

## CONCLUSION

Lors de la visite qu'il a effectuée à Saint-Pierre-et-Miquelon les 23 et 24 décembre 2014, le président de la République a déclaré qu'il revenait aux élus de décider si une évolution du statut de Saint-Pierre-et-Miquelon était souhaitable. Au cours de la mission, certains interlocuteurs ont émis le vœu que la population soit également consultée.

Si le Gouvernement décide de donner suite aux propositions qui sont formulées dans le présent rapport, une telle consultation pourrait être organisée sur le fondement du deuxième alinéa de l'article 72-4 de la Constitution<sup>24</sup>. Il faut distinguer cette consultation, qui est facultative, de la consultation obligatoire prévue par le même article lorsqu'un département d'outre-mer devient collectivité d'outre-mer, ou vice versa. Les deux consultations ont en revanche pour point commun d'être convoquées par le président de la République, sur proposition du Gouvernement.

Beaucoup de questions ont été posées au cours de la mission sur les conséquences qu'emporterait, sur les mandats électoraux en cours, la création d'une collectivité unique. La réponse est simple, dans la mesure où elle s'appuie sur les précédents des collectivités uniques de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy.

Par l'effet de la loi organique qui la créera, la collectivité unique se substituera à la collectivité territoriale actuelle et aux communes de Saint-Pierre et de Miquelon-Langlade. A quelle date cette substitution et la disparition concomitante du conseil territorial et des deux conseils municipaux interviendront-elles concrètement ?

Pour ne pas multiplier les scrutins, le parti avait été pris, pour les collectivités territoriales de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy, de tout faire coïncider avec les élections territoriales. C'est donc à la date de la première réunion du nouveau conseil territorial de la collectivité unique que les mandats des conseillers municipaux de Saint-Pierre et de Miquelon-Langlade prendront fin, soit à la date à laquelle la collectivité unique commencera d'exercer ses nouvelles compétences<sup>25</sup>.

Ce raccourcissement du mandat des conseillers municipaux est bien entendu inévitable en cas de création d'une collectivité unique, et c'est cette création qui est le motif le justifiant au regard des règles constitutionnelles sur le raccourcissement des mandats. Il est toutefois rappelé que le Conseil constitutionnel est moins exigeant en cas de raccourcissement d'un mandat, c'est-à-dire lorsque la parole est à nouveau donnée aux électeurs plus tôt que prévu, qu'en cas d'allongement d'un mandat, lequel doit être justifié par un motif suffisant.

Quel est le calendrier envisageable ?

Cette question dépasse le cadre de la mission et dépend des suites que le Gouvernement donnera au présent rapport. Il est toutefois permis de rappeler ici le précédent de 2007. Le

---

<sup>24</sup> Article 72-4 de la Constitution, deuxième alinéa : « *Le Président de la République, sur proposition du Gouvernement pendant la durée des sessions ou sur proposition conjointe des deux assemblées, publiées au Journal officiel, peut décider de consulter les électeurs d'une collectivité territoriale située outre-mer sur une question relative à son organisation, à ses compétences ou à son régime législatif.* »

<sup>25</sup> Voir les dispositions transitoires énoncées à l'article 18 de la loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007

projet de loi organique et le projet de loi simple ont été déposés sur le bureau du Sénat le 17 mai 2006. Ils ont été adoptés, après déclaration d'urgence, le 31 octobre 2006. L'Assemblée nationale, saisie à son tour, a adopté ces textes le 24 janvier 2007. Le Sénat et l'Assemblée nationale ont adopté le texte issu des travaux de la commission mixte paritaire le 6 et 7 février 2007. Moins de neuf mois se sont donc écoulés entre le dépôt des textes au Parlement et leur adoption, alors que les textes de 2007 étaient plus touffus, puisqu'ils traitaient de Mayotte, de Saint-Martin, de Saint-Barthélemy et de Saint-Pierre-et-Miquelon et que, s'agissant des collectivités uniques, il n'y avait pas de précédent, alors que Saint-Pierre-et-Miquelon pourra s'appuyer sur les précédents de Saint-Martin et Saint-Barthélemy. Depuis cette époque, la procédure parlementaire a été profondément modifiée par la révision constitutionnelle de 23 juillet 2008, mais les délais minimaux que cette révision a mis en place pour l'examen des textes par l'Assemblée nationale et le Sénat auraient, s'ils avaient existé dès 2006-2007, été respectés.

En dépit de la possibilité d'un examen rapide par le Parlement, il n'est pas certain que la réforme du statut de Saint-Pierre-et-Miquelon puisse être menée à bien avant mars 2017, date des prochaines élections territoriales. Toutefois, la création d'une collectivité unique constitue un motif qui, au regard de la jurisprudence constitutionnelle, suffirait à justifier un report de quelques mois de ces élections, si besoin était, pour éviter d'avoir à organiser deux élections territoriales, l'une en mars 2017 et la seconde au moment de la mise en place de la collectivité unique. En tout état de cause, il est souligné qu'il est toujours plus aisé, pour des raisons administratives, de faire coïncider la création d'une nouvelle collectivité territoriale avec le début d'un exercice budgétaire, soit le 1<sup>er</sup> janvier.

Avec les missions sénatoriales de 2005 et 2010, le présent rapport est le troisième qui s'intéresse au fonctionnement institutionnel de Saint-Pierre-et-Miquelon. Les retouches apportées en 2007, dont certaines vont dans le bon sens, n'ont que très marginalement corrigé les lacunes du statut qui avaient été pointées par des sénateurs de la majorité et de l'opposition, au terme d'une analyse qu'on serait donc bien en peine de qualifier de partisane. Le présent rapport rejoint le diagnostic très sévère qui a été dressé à l'occasion de ces missions sénatoriales, et partage la même conviction qu'une évolution institutionnelle est indispensable dans l'intérêt des habitants et des entreprises de Saint-Pierre-et-Miquelon.

Ce diagnostic étant presque unanimement partagé par les élus de l'archipel – en tout cas, par tous ceux qui ont été rencontrés au cours de la mission – le rapport s'est attaché à dégager des solutions innovantes, bâties autour du schéma de collectivité unique, avec une adaptation pour Miquelon-Langlade. Il est non seulement possible, mais également souhaitable, de mettre en œuvre rapidement ces solutions, dès lors que n'a été identifiée aucune raison convaincante de renvoyer après 2017 l'engagement d'une réforme statutaire, et de laisser d'ici là le territoire continuer à vivre dans les difficultés qui ont été décrites dans ce rapport.



## ANNEXES

1. Courrier des élus et responsables économiques et sociaux de Saint-Pierre-et-Miquelon à la ministre des Outre-mer (4 juillet 2014)
2. Lettre de mission du 13 février 2015
3. Liste des personnes rencontrées
4. Echanges de courriers avec M. Stéphane Artano, président du conseil territorial
5. Carte de la voirie relevant de l'Etat



## **ANNEXE 1**

**Courrier des élus et responsables économiques et sociaux de Saint-Pierre-et-Miquelon  
à la ministre des Outre-mer  
(4 juillet 2014)**





# *Saint-Pierre-et-Miquelon*

Saint-Pierre-et-Miquelon le 4 juillet 2014

**Madame George Pau-Langevin**  
**Ministre des Outre-Mer**  
**27 rue Oudinot**

Madame la Ministre,

Saint-Pierre-et-Miquelon est une Collectivité Territoriale d'Outre-Mer (COM), définie par l'article 74 de la Constitution qui regroupe autant de situations diverses que de statuts différents.

La Loi organique de 2007, si elle a apporté des modifications significatives pour la Collectivité Territoriale et ses élus, n'a pour autant pas réglé les problèmes d'enchevêtrement de compétences, ni d'applicabilité des textes législatifs et réglementaires dans les domaines de compétences de la Collectivité Territoriale.

Le modèle économique que nous appliquons aujourd'hui est désuet, inopérant et ne nous permet pas d'être compétitifs et de nous insérer efficacement dans notre environnement régional. Les outils que nous offre le statut actuel sont soit mal utilisés, soit sous utilisés –comme la fiscalité par exemple- mais le résultat est le même : l'effet paralysant pour les entreprises locales et le manque d'attrait pour les entreprises extérieures.

Le développement économique de l'Archipel est au point mort et n'offre pas de perspectives intéressantes sur du moyen et long terme. Les recettes des collectivités étant étroitement liées à l'activité économique, elles ne permettent pas de s'inscrire dans un plan pluriannuel d'investissements et la commande publique, comme l'initiative privée ne sont pas à la hauteur des attentes et des besoins de la population.

Aussi, le Conseil des élus devant la dégradation de la situation économique mais aussi devant la situation de blocage que connaissent les instances de l'Archipel dans leur fonctionnement, demande à l'Etat de l'aider à établir un diagnostic et de faire des propositions pour un statut qui, quels que soient les élus en place, pourra fonctionner sans blocages institutionnels et permettra à l'archipel, grâce à des leviers économiques et une fiscalité adaptée, de s'insérer au mieux dans son environnement géographique.

Il nous faut disposer de leviers économiques performants et d'une fiscalité adaptée à notre contexte et nos particularités.

Il nous faut trouver le meilleur modèle institutionnel possible pour une petite collectivité comme la nôtre. Un statut modernisé, avec une représentativité équilibrée entre tous les acteurs de l'Archipel. Pour définir précisément les contours d'un tel statut, les élus auront besoin d'une aide de l'Etat qui pourrait se traduire par la mise à disposition, durant quelques mois, d'un haut fonctionnaire doté des moyens humains et financiers nécessaires à la mission d'appui aux élus qui lui serait confiée.

Le Président de la République, dans ses interventions concernant les Outre-Mer, a toujours été un fervent défenseur du respect du choix des ultramarins pour le statut qui conviendrait le mieux à

chaque collectivité. C'est dans cet esprit, et confiants de par son engagement, que nous sollicitons, Madame la Ministre, votre soutien à notre démarche, ainsi que celui de votre Ministère et du Gouvernement, à notre démarche.

Nous nous tenons bien entendu à votre entière disposition pour de plus amples informations concernant ce dossier.

Nous sommes convaincus, Madame la Ministre, de l'attention particulière que vous apporterez à ce courrier.

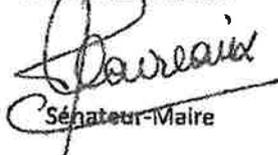
Veillez croire, Madame, la Ministre, en l'expression de notre haute considération.

**Annick GIRARDIN**



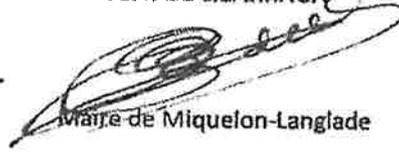
Député de l'Archipel  
Secrétaire d'Etat

**Karine CLAIREAUX**



Sénateur-Maire

**Jean DE LIZARRAGA**



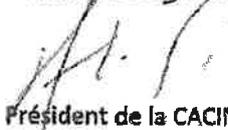
Maire de Miquelon-Langlade

**Jacqueline ANDRE**



Présidente de la CPS

**Xavier BOWRING**



Président de la CACIMA

**Xavier LANDRY**



Président du Comité  
Economique et Social

**ANNEXE 2**

Lettre de mission  
(13 février 2015)



MINISTÈRE DES OUTRE-MER

*La Ministre*

Paris, le 13 FEV 2010

Monsieur le Conseiller d'Etat,

Le statut de la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon, qui fait l'objet du livre IV de la sixième partie du code général des collectivités territoriales, est issu de la loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007 et de la loi n° 2007-224 du même jour portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer.

Les parlementaires et des élus de Saint-Pierre-et-Miquelon ont appelé mon attention sur les difficultés pratiques que soulèvent, d'une part, l'incertitude entourant le périmètre exact des compétences dévolues respectivement à la collectivité territoriale et aux communes de Saint-Pierre et de Miquelon, et, d'autre part, les modalités d'application des textes législatifs et réglementaires dans les domaines de compétences de la collectivité territoriale. Ces difficultés, alliées au caractère spécifique de la fiscalité en vigueur localement, entravent, selon eux, le développement économique de l'archipel.

Votre expertise en matière de droit des collectivités locales et de fiscalité, sur laquelle vous vous êtes spécialisé depuis plus de 15 ans au Conseil d'Etat, ainsi que le fait que vous vous soyez déjà rendu à Saint-Pierre-et-Miquelon dans le cadre de vos fonctions antérieures ont conduit le Vice Président du Conseil d'Etat à vous désigner pour réaliser un diagnostic du régime statutaire actuel de l'archipel, établi après consultation de ses différents acteurs politiques, économiques et sociaux. Je souhaite qu'à l'issue de ce bilan, vous décriviez les évolutions de la législation qui, le cas échéant, vous paraîtraient souhaitables.

Vous travaillerez en lien étroit avec le préfet de Saint-Pierre-et-Miquelon et pourrez vous appuyer, en tant que de besoin, sur les services de mon ministère.

Vous voudrez bien me remettre votre rapport avant l'été 2015.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Conseiller d'Etat, l'expression de ma considération distinguée.

  
George PAU-LANGEVIN

Monsieur Laurent OLLEON  
Conseiller d'Etat  
Conseil d'Etat  
1 place du Palais ROYAL  
75001 PARIS

### ANNEXE 3

#### Liste des personnes rencontrées

## Liste des personnes rencontrées

### 1. Elus et collectivités territoriales

Mme Annick GIRARDIN, secrétaire d'Etat au développement et à la francophonie  
Mme Karine CLAIREAUX, sénatrice-maire de Saint-Pierre  
M. Stéphane CLAIREAUX, député de Saint-Pierre-et-Miquelon  
M. Jean DE LIZARRAGA, maire de Miquelon-Langlade  
M. Marc PLANTEGENEST, ancien sénateur, ancien président du conseil général, ancien maire de Saint-Pierre  
Les adjoints au maire et conseillers municipaux de Saint-Pierre  
Les adjoints au maire et conseillers municipaux de Miquelon-Langlade  
M. Olivier DUMAS, directeur de cabinet du président du conseil territorial

### 2. Partis et mouvements politiques

M. Frédéric BEAUMONT, Premier secrétaire fédéral de la fédération du Parti socialiste  
M. Yannick CAMBRAY, président de la fédération locale du Parti radical de gauche et les élus du mouvement « Cap sur l'avenir »  
M. François ZIMMERMANN (UMP)

### 3. Représentants du monde économique et social

M. Xavier BOWRING, président de la chambre de commerce, d'agriculture, d'industrie, de métiers et de l'artisanat  
M. Xavier LANDRY, président du conseil économique, social et culturel  
Mme Jacqueline ANDRE, présidente de la caisse de prévoyance sociale  
Mme Sophie BRIAND, secrétaire générale de la section locale de Force ouvrière

### 4. Administrations

M. Jean-Christophe BOUVIER, préfet de Saint-Pierre-et-Miquelon  
Mme Catherine WALTERSKI, secrétaire générale de la préfecture  
M. Joël DURANTON, directeur des territoires, de l'alimentation et de la mer  
M. Alain FRANCES, directeur de la cohésion sociale, du travail, de l'emploi et de la population  
M. Jean-Paul JOUBERT, directeur des finances publiques  
M. Laurent CHAPUIS, directeur des services fiscaux  
Mme Marie-Christine SALIBA, cheffe du service des douanes  
M. Yann CARON, directeur de l'Institut d'émission des départements d'outre-mer  
Mme Maud CLAIREAUX, directrice générale des services de la commune de Saint-Pierre  
M. Yvon KOELSCH, directeur des services techniques de la commune de Saint-Pierre

#### **ANNEXE 4**

Echanges de courriers avec M. Stéphane ARTANO,  
président du conseil territorial





**Laurent OLLEON**  
**Conseiller d'Etat**

Paris, le 4 mars 2015

Monsieur le président,

Les parlementaires et certains élus et acteurs économiques et sociaux de Saint-Pierre et Miquelon ont appelé l'attention de la ministre des Outre-mer sur les difficultés pratiques que soulèvent, selon eux, l'incertitude entourant le périmètre exact des compétences dévolues respectivement à la collectivité territoriale et aux communes de Saint-Pierre et de Miquelon et les modalités d'application des textes législatifs et réglementaires dans les domaines de compétences de la collectivité territoriale. Ils estiment que ces difficultés, alliées aux spécificités de la fiscalité en vigueur localement, entravent le développement économique de l'archipel.

A la demande de la ministre, j'ai été désigné par le Vice-président du Conseil d'Etat pour réaliser, après consultation de ses différents acteurs politiques, économiques et sociaux, un diagnostic du régime statutaire actuel de l'archipel. Ce travail vise à déterminer si des évolutions de la législation sont ou non souhaitables.

Le préfet de Saint-Pierre et Miquelon a pris votre attache afin que je puisse m'entretenir avec vous lors de ma première visite, qui aura lieu du 7 au 11 mars, et qui sera suivie de deux autres séjours sur place. Je veux souligner ici le prix que j'attache à cette rencontre : il est en effet essentiel que j'entende les différents points de vue pour mener à bien l'analyse critique qui m'est réclamée. Dans cette perspective, l'opinion du président de la collectivité territoriale est bien sûr déterminante.

J'entends conduire cette mission dans un esprit d'écoute et de dialogue, en n'excluant a priori aucune hypothèse s'agissant des conclusions que je présenterai dans mon rapport. C'est dans cet esprit que je me réjouis par avance des échanges, j'en suis sûr fructueux, que nous aurons ensemble.

Je vous prie de croire, Monsieur le président, en l'expression de ma haute considération.

*Laurent Olleon*

**Monsieur Stéphane ARTANO**  
**Président de la collectivité territoriale**  
**de Saint-Pierre et Miquelon**  
**Hôtel du Territoire**  
**B.P. 4208**  
**97500 SAINT-PIERRE ET MIQUELON**



Le Président

*Saint-Pierre, le 5 mars 2015*

N/Réf. : 834/2015

**Monsieur Laurent OLLÉON**  
**Conseiller d'État**  
**1, Place du Palais Royal**  
**75100 PARIS CEDEX 01**

Monsieur le Conseiller,

J'ai pris note, avec intérêt, de votre courrier en date du 04 mars dernier préalablement à votre venue sur l'Archipel.

Je ne suis pas en mesure de donner une suite favorable à votre demande d'entretien en l'état actuel des choses.

Par courrier du 26 février 2015, j'ai sollicité la position du Premier Ministre sur le vœu émis par la collectivité en séance officielle du 19 décembre 2014 (copie ci-jointe).

De notre point de vue, la question centrale est de savoir si le gouvernement entend respecter la position exprimée par la collectivité, position sur laquelle Annick GIRARDIN elle-même était d'accord (cf. ses déclarations), ou s'il envisage de prendre l'initiative d'une éventuelle modification législative voire de soutenir une initiative parlementaire avant 2017.

Je suis favorable à un travail commun sur l'exercice des compétences, je me suis exprimé à plusieurs reprises sur cette question. C'est ce travail initié par mes services depuis 2012 qui crée de l'émoi sur la place politique locale. Je ne peux donc que me féliciter que certaines mentalités évoluent dans le bon sens pour peu que la démarche soit sincère.

Pour mieux cerner le contexte dans lequel votre mission se déroulera permettez-moi de vous communiquer un certain nombre d'échanges de courriers reflétant à ce stade l'état de cette démarche dont je ne cautionne ni la forme ni le fond :

1. Courrier du 04 juillet 2014 du Président du Conseil Territorial (PCT) au Conseil des Élus avant envoi du projet de courrier à la Ministre de l'Outre-Mer,
2. Courrier du 04 juillet 2014 adressé par une partie du Conseil des Élus locaux à la Ministre de l'Outre-Mer,
3. Courrier du 16 septembre 2014 du PCT à la Ministre de l'Outre-Mer,
4. Courrier du 15 septembre 2014 de la Ministre de l'Outre-Mer au PCT,
5. Vœu du Conseil Territorial en date du 19 décembre 2014, remis au Président de la République lors de notre entretien le 23 décembre 2014,
6. Courrier du 06 février 2015 des élus de l'opposition (dont Annick GIRARDIN) adressé au PCT,
7. Courrier du 13 février 2015 du PCT en réponse aux élus de l'opposition,
8. Courrier du 26 février 2015 du PCT au Premier Ministre Manuel VALLS.

Je vous informe par ailleurs, que je vais saisir les parlementaires locaux pour connaître leur position sur le vœu émis par la collectivité le 19 décembre 2014.

Au travers des échanges avec le ministère de l'outre-mer il semble que la fiscalité pouvait être un sujet d'intérêt. Il n'aura échappé à personne que cette compétence, établie clairement dans le statut, est de la responsabilité de la COM. Je vous invite à cet égard à lire le rapport établi par la Chambre Territoriale des Comptes en 2013 intitulé « l'autonomie fiscale en outre-mer ».

Enfin, je reste surpris que le champ de votre mission (qui à mon sens aurait dû être postérieure à un débat local) tel que défini par votre lettre de mission de Mme Georges PAU-LANGEVIN n'aborde pas l'action de l'État à Saint-Pierre et Miquelon tant les interactions avec les collectivités sont évidentes.

Veillez agréer, Monsieur le Conseiller d'État, l'expression de mes sentiments distingués.

Le Président



Stephane ARTANO



**Laurent OLLEON**  
Conseiller d'Etat

Paris, le 29 avril 2015

Monsieur le président,

Je poursuis la mission qui m'a été confiée par la ministre des Outre-mer en effectuant du 7 au 13 mai prochain une deuxième visite à Saint-Pierre et Miquelon.

Alors que mon premier séjour avait été consacré à l'étude de l'articulation des compétences entre les trois collectivités de l'archipel, je compte m'intéresser plus particulièrement, cette fois, à la répartition des compétences entre l'Etat, d'une part, et les collectivités, d'autre part.

Vous aviez craint, dans la lettre que vous m'aviez adressée le 5 mars 2015, que cette question ne soit exclue du champ de mon rapport. Je suis désireux de recueillir votre opinion sur le sujet, et sollicite à cette fin la possibilité de m'entretenir avec vous au cours de ma visite.

Je vous prie de croire, Monsieur le président, en l'expression de ma haute considération.

*Laurent Olleon*

---

**Monsieur Stéphane ARTANO**  
Président de la collectivité territoriale  
de Saint-Pierre et Miquelon  
Hôtel du Territoire  
B.P. 4208  
97500 SAINT-PIERRE ET MIQUELON

Le Président

*Saint-Pierre, le 4 mai 2015*

N/Réf. : 1578/2015

**Monsieur Laurent OLLÉON**  
**Conseiller d'État**  
**1, Place du Palais Royal**  
**75100 PARIS CEDEX 01**

Monsieur le Conseiller,

Par courrier en date du 29 avril dernier, vous me faisiez part de votre prochain déplacement sur le territoire dans le cadre de la mission qui vous a été confiée par le Ministère de l'Outre-Mer, à la demande de certains élus locaux. Vous m'indiquez notamment, à cet effet, que vous porterez une attention toute particulière à la répartition des compétences entre l'État et les Collectivités.

Dans mon courrier du 05 mars 2015, je vous indiquais quelles étaient les conditions qui devaient être réunies afin que la Collectivité participe au déroulé de l'ensemble de votre mission. Nous conditionnons, notamment, cette contribution à une position officielle émanant du Premier Ministre Manuel Valls qui aille dans le sens de la position exprimée par notre collectivité en séance officielle du 19 décembre 2014.

La réponse que m'a adressé le Premier Ministre dans son courrier du 25 mars dernier ne va absolument pas dans le sens d'une position sans équivoque. Par ailleurs, l'absence de réponse des parlementaires de l'Archipel sur l'avis émis par le Conseil Territorial conforte l'idée d'un passage en force prévisible et d'une volonté de ne pas tenir compte de la position émise par les élus du Conseil Territorial.

Dans ces conditions, la position de la Collectivité ne pourra évoluer favorablement dans le sens d'une participation à votre étude.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Conseiller, l'expression de ma considération distinguée.

Le Président

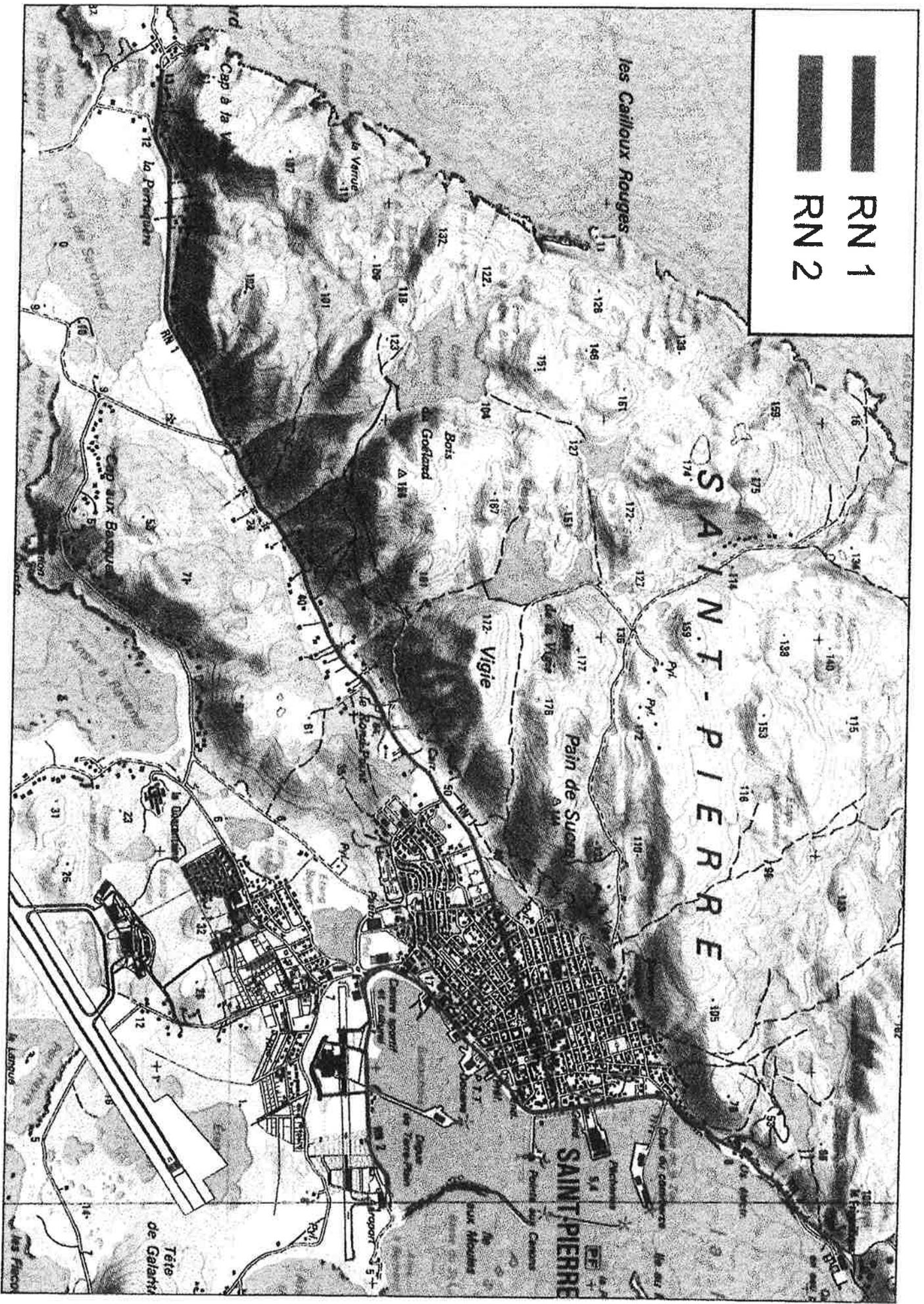


**Stéphane ARTANO**

## **ANNEXE 5**

Carte de la voirie relevant de l'Etat

— RN 1  
— RN 2



— RN 3  
— RN 4

