



# #outremer

**THINK TANK DES ECONOMIES D'OUTRE-MER**

Avril 2018

# **Saint-Martin : reconstruire pour mieux transformer**

A l'heure de la reconstruction de Saint-Martin, l'objectif de cette note est tout à la fois de proposer des modalités pour cette reconstruction conciliant l'exemplarité mais aussi la rapidité quand c'est nécessaire (populations sinistrées, acteurs économiques...) et, en même temps, de faire du temps long de cette reconstruction un tremplin pour la transformation de l'île de Saint-Martin.

### Pour une reconstruction ambitieuse, soucieuse tout autant de rapidité que d'efficacité

Après le passage du cyclone IRMA et la destruction, à des degrés divers, de 95% du bâti (dont 30% à titre définitif), l'Etat a eu et a encore pour mission de répondre aux urgences et de permettre le retour à une certaine normalité. Au-delà, personne ne nie la nécessité d'une reconstruction de grande ampleur, permettant de mieux prendre en compte pour l'avenir les risques cycloniques et de submersion marine mais aussi d'enclencher un *new deal* économique à Saint-Martin.

Le contexte statutaire actuel, marqué par un mix souvent confus entre un reliquat de régime d'identité législative et des dispositifs d'autonomie précisés dans une loi organique, ne facilite pas la réponse au « qui fait quoi ? ». Il n'en demeure pas moins que, dans ce contexte, l'Etat central et - donc le préfet - reste garant des intérêts nationaux, de la sûreté, de la sécurité, du maintien de l'ordre et, accessoirement, du contrôle de légalité, notamment des permis de construire, alors même que la compétence en matière d'urbanisme, de logement et de construction relève de la collectivité de Saint-Martin depuis 2012. Ces compétences de l'Etat sont aussi l'expression de la responsabilité historique de l'Etat français, exercée depuis plus de 3 siècles à l'égard de cette partie du territoire de l'île de Saint-Martin. Mais traditionnellement, la présence de l'Etat à Saint-Martin a toujours été très légère et lointaine (exercée depuis la Guadeloupe), ce qui ne facilite pas l'exercice de ses responsabilités.

Dans des périodes de reconstruction et de profonde transformation de l'économie, la France a su se doter des outils d'intervention lui permettant de mener à bien des politiques publiques d'aménagement du territoire, que ce soit, par exemple, dans les années 60, avec la restructuration de la région parisienne par des villes nouvelles ou avec l'aménagement de la côte marécageuse du bas-Languedoc : mise en place, sous une forme ou une autre, et pour une durée limitée et un périmètre déterminés, d'établissements publics d'aménagement donnant à l'Etat la maîtrise du foncier, de l'aménagement et des autorisations d'occupation du sol (dont les permis de construire), avant transfert des équipements aux collectivités territoriales.

Face à un territoire sinistré à maints égards, la reconstruction de Saint-Martin s'apparente, à son échelle, à ces exemples d'aménagements complexes et devrait constituer, à ce titre, un enjeu d'intérêt national. La reconnaissance d'un **territoire d'intérêt national** ouvre la voie à deux modalités d'intervention :

- Une opération d'intérêt national (OIN), sur l'ensemble de la partie française de Saint-Martin, comme c'est déjà le cas sur certaines unités urbaines de Guyane ;
- Un **contrat d'intérêt national** (CIN) entre l'Etat et la collectivité de Saint-Martin, à la manière des CIN mis en place dans le cadre du Grand Paris, sur une quinzaine de territoires d'Ile-de-France.

S'agissant de Saint-Martin, le recours à une démarche contractuelle, plus soucieuse de dialogue entre les partenaires, semble bien adapté à l'enchevêtrement des compétences : le contrat d'intérêt national devrait permettre de formaliser le soutien de l'Etat, sur des objectifs de reconstruction partagés, d'instaurer des modalités appropriées de gouvernance, de préciser l'intervention technique et/ou financière d'opérateurs et partenaires de l'Etat (CDC, BPI, AFD...), de prévoir, s'il y a lieu, la mise en place d'une ZAC pour reconstruire des logements et les équipements essentiels.

Conclu pour une durée limitée, ce cadre permettrait d'aller au-delà du protocole établi entre l'Etat et la collectivité en novembre 2017 pour la reconstruction notamment des écoles. Il ne s'agit pas tant de « conditionner » des subventions de l'Etat à un programme d'investissements accepté par l'Etat que de contractualiser une démarche globale de reconstruction fondée, dans la durée, sur des priorités et des moyens de financement (subventions, prêts, crédits d'impôts...).

Ce contrat d'intérêt national devrait comprendre ou s'accompagner de mesures dictées par l'urgence de la reconstruction, telles que, par exemple, une réduction des délais de consultations publiques ou un assouplissement de certaines normes, dès lors que celles-ci ne portent pas sur les normes nécessaires à la prévention des risques cycloniques. Les possibilités de dérogation aux normes de l'Etat, offertes au préfet délégué de Saint-Martin par le décret du 29 décembre 2017 (n°2017-1845) en matière notamment d'aménagement du territoire, de construction, de logement et d'urbanisme constituent un des moyens appropriés de mise en œuvre de ces CIN. Saint-Martin pourrait ainsi constituer un **territoire d'expérimentations** pour une durée limitée, celle de la reconstruction, pouvant être étendues, après évaluation, à d'autres territoires.

Parallèlement à la démarche contractuelle précitée, l'Etat doit s'engager à **exercer pleinement ses missions régaliennes et de contrôle**, directement ou par les autorités compétentes (Autorité de la Concurrence par exemple) en matière de travail dissimulé, de contrôle des prix et des marchés, d'immigration clandestine ..... – ce qu'il a déjà amorcé avec le contrôle de chantiers de reconstruction – car cette implication constitue une des conditions de réussite de la reconstruction.

La démarche contractuelle préconisée et l'implication forte de l'Etat ne sauraient passer à côté de difficultés inhérentes à la situation de Saint-Martin : une partie du bâti à reconstruire se trouve en zone inondable, en bord de mer, et a été construite sans permis, parfois sur sol d'autrui ou sur du foncier non identifié. Il est certain qu'une reconstruction dans les règles de l'art, respectueuses des normes anti - cycloniques doit être encouragée mais cela prendra du temps. Or, on assiste à la reconstruction, parfois qualifiée de « sauvage », de ces maisons dans les mêmes conditions qu'auparavant, ne serait-ce que pour affronter la prochaine saison cyclonique. Il serait vain de s'opposer à cette « auto-construction » qui constitue une modalité assez traditionnelle de construction dans certaines zones ultra-marines et qui concerne beaucoup de biens non assurés. Dans ces circonstances, il semblerait nécessaire de prévoir sans tarder, dans le CIN, l'accompagnement de ces auto-constructeurs pour éviter les plus grosses erreurs de construction, étant entendu que le CIN devrait très vite parallèlement faire connaître les perspectives de constructions d'habitations aux normes.

« Le temps de l'économie n'est pas celui de l'administration » a dit fort justement le président de la collectivité de Saint-Martin. Cette réalité trouve particulièrement à s'appliquer dans le domaine du tourisme. La question du **bon compromis entre la rapidité et la construction aux normes** anti - cycloniques se pose en effet dans la reconstruction des infrastructures hôtelières. Faut-il arrêter de reconstruire dans les zones inondables et la zone des 50 pas géométriques, dans l'attente du grand plan de développement d'un tourisme durable ? Ou reconstruire plus vite, mais avec le souci de pouvoir faire face aux risques cycloniques et de submersion, par des abris appropriés ? Comment, sinon, être concurrentiel avec les îles de la Caraïbes qui construisent des hôtels les pieds dans l'eau ? La nécessité d'offrir rapidement des solutions d'hébergement et de recréer ainsi de l'activité conduit à privilégier la solution de quelques reconstructions rapides en bord de mer, l'Etat devant dès lors s'assurer, avant toute réouverture, de l'existence d'abris anti -cycloniques en état de fonctionner.

Parallèlement, l'Etat devra mettre au point un nouveau mécanisme de soutien financier, plus efficace, et régler une fois pour toutes la question des 50 pas géométriques, en conciliant la nouvelle carte des aléas climatiques et la nécessité d'y prévoir, sous conditions, des activités touristiques.

## Des potentialités de transformation

La catastrophe climatique et économique qui a frappé l'île de Saint-Martin, dans ses deux parties, française et néerlandaise, ainsi que l'île de Saint-Barthélemy pourrait aussi constituer une opportunité de transformation et de développement de Saint-Martin, ancré dans un environnement historique, géographique et institutionnel peu banal et largement différencié par rapport aux autres collectivités ultra-marines :

- Comme Saint-Barth et comme de nombreuses îles-états de la Caraïbe, Saint-Martin a fondé son développement sur une seule activité, le tourisme, tourisme très haut de gamme à Saint-Barth, tourisme plus diversifié à Saint-Martin. Le boom immobilier touristique, engendré à Saint-Martin par une défiscalisation de grande ampleur, s'est traduit par des créations d'hôtels, aujourd'hui inadaptés et offrant un nombre de chambres insuffisant (après la vente par appartements des chambres d'hôtels, à l'issue de la période d'agrément fiscal) ainsi que par un afflux de travailleurs immigrés pour les besoins de la construction. De son côté, Saint-Barth a renoncé aux « bienfaits » de la défiscalisation ;
- Toutes deux collectivités « autonomes » relevant de l'article 74 de la Constitution, Saint-Martin a choisi de rester une région de l'Union européenne (RUP), acceptant dès lors ses normes et ses financements, alors que Saint-Barth a choisi de sortir de l'union européenne pour être un PTOM (Pays et territoire d'outre-mer), rejoignant ainsi la situation de Sin Maarten ;
- La cohabitation avec Sin Maarten, fondée sur les accords de Concordia (1648) se traduit par l'absence de frontière terrestre physique entre les parties française et néerlandaise et reconnaît la libre circulation des biens et des personnes sur l'ensemble de l'île, préfigurant ainsi, avec plus de 3 siècles d'avance, les principes de libre circulation dans l'Union Européenne et l'espace Schengen. Les relations économiques et commerciales se sont développées entre les deux parties de l'île avec la suppression des droits de douane et droits indirects à la veille de la seconde guerre mondiale. La présence américaine durant ce conflit (aéroport de Juliana) a contribué à développer le multiculturalisme sur l'ensemble de l'île et à y rendre dominant l'usage du dollar et de l'anglais.

Cependant, cette cohabitation a été en quelque sorte perturbée / dévoyée par « l'importation » dans la partie française de Saint-Martin de systèmes sociaux et fiscaux métropolitains (prestations sociales, RSA, SMIC, défiscalisation...) qui ont contribué à établir une concurrence inégale entre les deux parties de l'île, pouvant contribuer à expliquer les différences de performance entre celles-ci et l'existence de mouvements migratoires en partie française.

Ces différences de performance se traduisent par les quelques chiffres qui suivent :

- Le taux de chômage à Saint-Barth est de 4,3%, celui de Saint-Martin de 33 % (2012) ;
- 96% des arrivées de touristes se font à Sint-Maarten ;
- Saint-Martin (partie française) concentre sur son territoires 120 nationalités différentes.

En se fondant sur les potentialités offertes par une cohabitation multi séculaire entre les deux parties de Saint- Martin, le moment n'est-il pas venu de reconstruire St Martin dans l'objectif de mettre fin progressivement à cette concurrence sociale et fiscale entre les deux territoires, qui prive la partie française des retombées économiques qu'on pourrait attendre de la libre circulation des personnes et des biens ?

Tout n'est pas possible tout de suite. Mais, d'ores et déjà, la reconstruction pourrait retenir, parmi ses lignes directrices, un objectif de mutualisation et/ou de coopération pour certains services et bâtiments, par exemple :

- Mutualisation des abris anti - cycloniques à construire et mise en place d'une politique commune de prévention contre les risques cycloniques et de submersion marine ;
- Mutualisation de certains réseaux et service à reconstruire (eau, assainissement, éclairage public...) à l'instar de la solution commune récemment proposée par le gouvernement de Sint-Maarten en matière de gestion des déchets ;
- Coopération active dans l'offre touristique et définition d'une offre touristique commune ou, à tout le moins, complémentaire.

Cet objectif de mutualisation/coopération suppose un grand pragmatisme pour trouver la formule adaptée à la construction ou au service concerné. Il ne faudrait d'ailleurs pas essayer de trouver *ex ante* la bonne formule juridique pour caractériser et faire fonctionner ces services ou constructions mutualisés, au risque de bloquer durablement la démarche. Mais il est sans doute possible de mettre en place, à l'occasion de la mutualisation/coopération d'un service ou d'une opération, un **comité mixte de gestion regroupant élus et responsables de Saint-Martin et Sin-Maarten**.

Une part des subventions et aides de l'Etat ou de ses opérateurs et partenaires pourrait même transiter par ces comités mixtes de gestion pour être fléchée sur des opérations ainsi mutualisées entre les deux parties de l'île (avec des subventions et aides d'origine néerlandaise).

A partir de ces regroupements empiriques, sans doute sera-t-il possible d'aller plus loin, le moment venu, et d'étudier des solutions plus élaborées librement décidées des deux côtés de l'île (association, mise en copropriété...).