



Délégation interministérielle à la reconstruction  
des îles de Saint-Barthélemy et Saint-Martin

# Repenser les Iles du Nord pour une reconstruction durable

Rapport  
de M. Philippe GUSTIN, préfet, délégué interministériel  
à la reconstruction des îles de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin

9 novembre 2017

# Sommaire

Avant-propos .....	3
Présentation des îles du Nord .....	5
Contexte socio-économique.....	8
1. Saint-Martin est un territoire souffrant de multiples déséquilibres .....	8
2. Saint-Barthélemy apparaît prospère mais dépendante de sa voisine saint-martinoise.....	11
3. Malgré leurs différences, les deux îles auront besoin de réinventer un tourisme durable.....	12
Gérer efficacement la phase de transition pour accompagner le redémarrage de l'économie .....	14
1. Garantir la stabilité est essentiel pour restaurer la confiance .....	14
2. Les entreprises locales ont besoin d'être soutenues pour passer le cap.....	15
Clarifier les compétences juridiques des acteurs et renforcer le rôle du représentant de l'Etat .....	17
1. Etat des lieux juridique .....	17
2. La mise en œuvre des compétences dévolues à Saint-Martin n'est pas pleinement satisfaisante .....	20
3. Des outils pour incarner un partenariat entre l'Etat et les collectivités .....	23
Repenser l'aménagement des îles du Nord pour prévenir les aléas.....	24
1. Des mesures préalables à la reconstruction pourraient être prises pour répondre aux besoins immédiats de la population .....	24
2. Repenser la construction des bâtiments et promouvoir la qualité permettrait de rendre les deux îles plus résilientes .....	26
3. Une consultation internationale d'urbanisme et d'architecture pourrait être organisée pour recueillir des idées innovantes .....	26
4. Initier un projet d'aménagement à long terme serait utile pour avoir un aménagement efficace et durable .....	27
5. La culture du risque reste à développer.....	28
Mobiliser des sources de financement diverses pour la reconstruction.....	29
Développer les potentialités de la coopération franco-néerlandaise pour rééquilibrer Saint-Martin.	30
Conclusion.....	31
Synthèse des propositions du rapport .....	32

## Avant-propos

Les îles de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin ont été dévastées par le passage du cyclone IRMA les 6 et 7 septembre derniers. Ce cyclone de catégorie 5, le plus fort jamais recensé dans la région avec des vents soufflant à plus de 370 km/h, a causé des dommages considérables et bouleversé totalement le destin des deux îles. Onze personnes ont perdu la vie à la suite de cette catastrophe, 95 % du bâti a été endommagé et plus de 7 000 personnes sont parties en Guadeloupe, en Martinique et en métropole.

L'Etat a su répondre à la crise. Dès le début du cyclone, un pont aérien et maritime d'une ampleur exceptionnelle a été mis en place pour permettre aux populations de ces deux territoires, et en particulier celle de Saint-Martin, de disposer du minimum vital : de l'eau a été acheminée en grande quantité (deux millions de bouteilles et des unités mobiles de production), ainsi que de la nourriture (plus de 200 tonnes de denrées alimentaires) et du matériel pour les réparations d'urgence (bâches, outillage etc.). Par ailleurs, un déploiement inédit de forces de sécurité a été organisé pour rétablir l'ordre public à la suite des pillages qui ont eu lieu dans les jours qui ont suivi le passage du cyclone. Ainsi, plus de 600 sapeurs-pompiers et militaires de la sécurité civile, 750 gendarmes, 140 policiers, 960 militaires, sans compter les experts envoyés par divers organismes publics, ont été dépêchés sur les deux îles. Au plus fort de la crise, plus de 3 000 fonctionnaires et bénévoles étaient sur place, représentant près d'un habitant sur 10 à Saint-Martin.

Après la gestion de l'urgence, s'est engagée la phase de retour à la vie normale, en répondant à trois impératifs : le rétablissement des réseaux, l'organisation de l'accès aux soins et le redémarrage de la scolarité.

Le retour à la vie quotidienne a été extrêmement dépendant du rétablissement des réseaux. Le retour de l'électricité pour tous les usagers des deux îles a été réalisé à 100 % en moins de cinq semaines. Les réseaux de télécommunication ont également connu une remise en route rapide, même si le téléphone fixe n'est pas encore totalement rétabli à ce jour. Le trafic commercial maritime a pu reprendre pour les deux îles très vite après la catastrophe, permettant d'approvisionner les commerces, qui ont rouvert progressivement malgré les conditions spartiates de leurs installations. En revanche, l'accès à l'eau à Saint-Martin reste à ce jour un vrai point de préoccupation après les dégâts importants subis par les réseaux de distribution de l'île, particulièrement vétustes. Une partie de la population est ainsi toujours dépendante des flux de bouteilles d'eau et des fontaines publiques ont été mises en place. Par ailleurs, les liaisons commerciales aériennes n'ont pas encore pu être rétablies de manière pleinement satisfaisante, en particulier au départ de Paris à destination de l'aéroport international de Juliana (partie néerlandaise de Saint-Martin).

S'agissant de la santé, les centres hospitaliers ont pu fonctionner immédiatement et plusieurs dispensaires ont été installés grâce à des tentes. L'envoi sur place du BPC *Tonnerre* pendant plusieurs jours a également permis d'offrir aux habitants tous les soins médicaux nécessaires.

Les établissements scolaires, enfin, ont pu rouvrir progressivement, malgré la destruction totale de trois écoles et un collège à Saint-Martin. A ce jour, l'offre éducative des deux îles est complète et tous les élèves ont pu reprendre le chemin des cours à compter du 6 novembre.

Le 14 septembre 2017 a été décidée la création de la délégation interministérielle pour la reconstruction des îles de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin. Cette délégation, qui a la charge de coordonner l'action des ministères et d'être force de propositions pour l'action de l'Etat, a pu

participer à l'organisation de trois comités interministériels sous l'égide du Premier ministre, dédiés à la gestion de la situation de crise sur place.

La phase d'urgence est en grande partie derrière nous et que s'ouvre désormais une période transitoire qui conduira à la reconstruction des îles du Nord. L'objet de ce rapport est de faire état des analyses, nourries par les nombreux acteurs rencontrés sur place, et de formuler des propositions pour l'avenir des deux îles.

Il est toutefois nécessaire de rappeler à titre préliminaire quelques éléments factuels relatifs à Saint-Martin et Saint-Barthélemy. Les spécificités politiques, territoriales, culturelles et administratives de ces îles présentent un caractère si particulier qu'elles auront nécessairement un impact sur les ambitions portées pour leur reconstruction.

# Présentation des îles du Nord

Saint-Martin est une île de 90 km<sup>2</sup> partagée entre une partie française au nord (56 km<sup>2</sup>) et une partie néerlandaise au sud (34 km<sup>2</sup>), avec une population multinationale, multiethnique et multiculturelle. La population de la partie française était estimée à 35 700 habitants en 2016, soit une densité de 672 habitants au km<sup>2</sup>. Elle a plus que quadruplé entre 1982 et 2000, mais connaît une légère décroissance depuis une quinzaine d'années. Faute d'outil statistique fiable, ces données sont toutefois sujettes à caution.

L'histoire de Saint-Martin s'inscrit dans le cadre du peuplement progressif des îles situées entre Miami et le Venezuela. L'île étant de petite superficie et d'un profil guère attractif du point de vue des ressources naturelles, elle attire surtout des activités de piraterie au début de l'ère coloniale. Après plusieurs conflits, une cohabitation franco-néerlandaise s'instaure avec la signature, le 23 mars 1648, du traité dit du Mont des Accords (ou de Concordia). Ce texte institue un régime d'entente original, durable et surtout peu formaliste, aujourd'hui encore sans équivalent dans le monde. En 1815, le traité de Vienne confirme définitivement les souverainetés française et néerlandaise sur l'île, sans remettre en cause les dispositions de cet accord fondateur.

Commune de Guadeloupe jusqu'en 2007, Saint-Martin (partie française) est devenue avec la loi organique du 21 février 2007 une « collectivité d'outre-mer » (COM), reprenant l'ensemble des compétences précédemment dévolues à l'ancienne commune de Saint-Martin, mais aussi celles du département de la Guadeloupe, de la région Guadeloupe, ainsi que certaines compétences de l'Etat (tourisme, domanialité, fiscalité, urbanisme etc.).

Saint-Martin conserve le statut de « région ultrapériphérique » (RUP) et bénéficie à ce titre du concours des fonds structurels européens (FEDER, FEADER, FSE). C'est le seul territoire régi par l'article 74 de la Constitution qui jouit de ce statut de RUP. La partie néerlandaise reste, quant à elle, hors du territoire de l'Union européenne et fait partie des « pays et territoires d'outre-mer » (PTOM). Elle peut bénéficier à ce titre du concours du fonds européen de développement (FED).

Fort de sa situation géographique favorable entre les Petites et les Grandes Antilles, de sa proximité culturelle et linguistique avec les Etats-Unis et de sa bi-nationalité franco-néerlandaise, Saint-Martin a fondé son développement économique sur une seule ressource : le tourisme. A partir de 1987, la construction hôtelière est stimulée dans la partie française par les lois de défiscalisation, tandis que la forte fréquentation américaine génère le développement d'activités fondées sur la « french touch » (commerces de marques de luxe et restaurants gastronomiques). La clientèle locale ou des autres îles de la Caraïbe ne représente qu'une faible partie du chiffre d'affaires.

A cette période de forte croissance succèdera, en partie française, à partir du milieu des années 90 une période de baisse sensible de l'activité économique, due à une succession de cyclones, au vieillissement des hôtels que le mécanisme de sortie de défiscalisation n'a pas permis de rénover, ainsi qu'au développement de destinations concurrentielles nouvelles (Saint-Domingue, Cuba).

Vivant un phénomène de « double insularité », les habitants de l'île ont eu, jusqu'à une période récente, le sentiment d'être délaissés à la fois par la métropole et la Guadeloupe. Cette distanciation a parfois nourri certains comportements en marge de la loi. Le sentiment s'est répandu que le territoire pouvait échapper à toute réglementation, à tout contrôle et, par conséquent, à toute sanction.

François SENERS, dans un rapport pour le secrétaire d'Etat à l'outre-mer en 1999 commentait ainsi : « Marginalisées par la géographie, par leurs cultures particulières, tenues à l'écart des grands axes de la

*politique de développement des Antilles françaises (productions agricoles tropicales, infrastructures publiques, services publics), ces deux îles (Saint-Martin et Saint-Barthélemy) n'ont cessé d'être livrées à des forces centrifuges. La singularité de leur situation actuelle est donc moins le fruit d'une volonté locale de différenciation que celui d'une carence administrative historique. »*

La bi-nationalité de l'île reste au cœur de son équilibre économique et social. Si le traité de 1648 entre la France et les Pays-Bas a officiellement divisé Saint-Martin en deux parties, il n'y a jamais eu vraiment de frontière matérielle, la libre circulation ayant toujours été la règle. Cette situation est vécue aujourd'hui plus difficilement, dans la mesure où les systèmes législatifs et réglementaires en vigueur de part et d'autre de cette frontière immatérielle sont non seulement très différents, mais encouragent les effets d'aubaine au détriment de l'équilibre de la partie française.

Cette coopération est d'autant plus impérieuse que les dynamiques institutionnelles de l'île de Saint-Martin, alimentées par un changement de statut concomitant en partie française (2007) et en partie néerlandaise (2010), tendent aujourd'hui à renforcer l'autonomie de l'île par rapport aux états centraux. Cette très récente évolution crée un contexte nouveau car elle confère aux Saint-Martinois un véritable pouvoir sur les leviers économiques et sociaux de l'île. Il est à noter toutefois qu'un conflit de souveraineté territoriale concernant la Baie des Huîtres oppose encore la France et les Pays-Bas.

En parallèle, l'île de Saint-Barthélemy, d'une superficie de 24 km<sup>2</sup>, est située à 230 km au nord-ouest de la Guadeloupe et à 30 km de l'île de Saint-Martin, à la charnière des grandes et petites Antilles et à proximité des Iles Vierges américaines. Elle compte une population d'environ 9 500 habitants.

L'île de Saint-Barthélemy est découverte par Christophe Colomb en 1493. Occupée une première fois par les Français en 1648, l'île connaît une occupation définitive par des paysans normands et bretons à compter de 1659. Elle reste longtemps un repaire protégé pour les corsaires, jusqu'à sa cession par Louis XVI au roi de Suède (contre des droits d'entrepôts à Göteborg). Le principal bourg de l'île est alors baptisé Gustavia, du nom du roi de Suède Gustave III.

Du fait de son nouveau statut de port franc, Saint-Barthélemy connaît une brève prospérité jusqu'à l'avènement de la marine à vapeur, moment à partir duquel les navires commencent à emprunter la route du nord, lui préférant Saint-Thomas. Ravagée par un cyclone puis par l'incendie de sa capitale en 1852, l'île, arrivée à bout de ses ressources, est rétrocédée par le roi Oscar II de Norvège et de Suède à la France, après consultation de ses habitants, par un traité du 10 août 1877, ratifié le 2 mars 1878.

L'île vit ensuite durant près d'un siècle quelque peu repliée sur elle-même : commune de la Guadeloupe et « oubliée » de l'évolution économique et sociale qui impacte les Antilles françaises à l'époque, Saint-Barthélemy végète à travers ses moyens de subsistance traditionnels que sont la pêche, l'élevage caprin et l'exploitation des salines, mais également diverses activités illicites (contrebande et trafics). Cet isolement forge définitivement une part de son identité, à travers la dizaine de familles « originelles » qui se partagent l'île et la font vivre.

L'installation dans les années 50 de la famille Rockefeller, attirée par la beauté et la tranquillité des lieux, marque un tournant. Dans son sillage, une clientèle de touristes privilégiés s'intéresse à Saint-Barthélemy, séduite par la relative « inviolabilité » des lieux, qui ne peuvent accueillir de bateaux de croisière ou d'avions gros porteurs et qui se restreignent donc *de facto* à l'accueil de visiteurs « exclusifs ».

L'évolution récente de Saint-Barthélemy se caractérise par un développement économique rapide basé sur un tourisme très haut de gamme et par la faible présence des services de l'Etat jusqu'à une

période récente. La prospérité actuelle de l'île cache la fragilité d'une économie mono-industrielle reposant sur une clientèle riche provenant pour l'essentiel des Etats-Unis. La sécurité reste un des enjeux durable de l'attractivité du territoire.

Militant de longue date (plus encore que Saint-Martin) pour davantage d'autonomie et le respect de son identité et de ses privilèges (fiscaux notamment), Saint-Barthélemy est entrée dans un processus d'évolution statutaire au cours des quinze dernières années, qui s'est concrétisé par l'adoption, le 21 février 2007, d'un nouveau statut de « collectivité d'outre-mer ».

# Contexte socio-économique<sup>1</sup>

## 1. Saint-Martin est un territoire souffrant de multiples déséquilibres

### 1.1 Une population jeune, peu qualifiée et sous influence migratoire

La population de Saint-Martin a diminué légèrement depuis 2008 avant de se stabiliser dans les années 2010. Cette stabilisation marque une inversion nette de la tendance. En effet, l'île connaissait un fort dynamisme dans les années 2000, avec 7 500 habitants supplémentaires entre 1999 et 2008, et surtout dans les années 80 avec une population multipliée par 3,5 entre 1982 et 1990, passant de 8 000 à 28 500 habitants. Cette forte croissance s'explique par les arrivées massives d'immigrants, répondant notamment au besoin de main-d'œuvre (boom immobilier touristique lié aux lois successives de défiscalisation). Le déficit migratoire observé sur la période récente est lié aux nombreux départs des natifs de Saint-Martin qui, malgré le vieillissement, conserve une population jeune. En 2012, Saint-Martin compte 3,7 jeunes de moins de 20 ans pour un senior de 60 ans ou plus. Cet indice de jeunesse est bien plus fort qu'en Guadeloupe (1,4) ou qu'en France métropolitaine (1,0). Les moins de 20 ans représentent encore 35 % de la population saint-martinoise. Par ailleurs, la part de la population immigrée reste forte. En 2012, seuls 31 % des habitants sont natifs de Saint-Martin et 32 % de la population saint-martinoise est immigrée, c'est à dire née étrangère à l'étranger, contre 4 % en Guadeloupe et 9 % en métropole. Du fait des arrivées massives enregistrées dans les années 80, la proportion d'immigrés atteint actuellement plus de 50 % chez les 40-59 ans, et reste très forte dans toutes les classes d'âges entre 30 et 74 ans. Les deux tiers des immigrés viennent de trois pays : Haïti (38 %), République dominicaine (14 %) et Dominique (14 %). En outre, une part importante de la population immigrée n'est pas recensée.

La population de Saint-Martin présente un faible niveau de formation. Moins d'un quart des 18-24 ans sont scolarisés, contre 46 % en Guadeloupe et 52 % en France métropolitaine. Par conséquent, Saint-Martin connaît un déficit de diplômés du supérieur dès le niveau Bac + 2 : seuls 14 % des 15 ans et plus non scolarisés sont titulaires d'un diplôme de niveau I, II ou III, contre 18 % en Guadeloupe et 26 % en France métropolitaine. Si l'on ne prend en compte que les 30-39 ans, le déficit de formation de la population saint-martinoise est encore plus marqué : 36 % ne possèdent aucun diplôme à Saint-Martin (26 % en Guadeloupe, 15 % en France métropolitaine). D'autre part, 70 % des immigrés ne possèdent aucun diplôme, cette proportion atteignant 80 % chez les immigrés de nationalité de naissance haïtienne, 75 % chez les Dominicains. Parmi les natifs de Saint-Martin, la part de diplômés du supérieur (7 %) est quasiment aussi faible que parmi les immigrés : pour la plupart, les natifs de Saint-Martin ayant poursuivi leurs études ont quitté le territoire et ne sont pas revenus.

### 1.2 Une précarité et un chômage élevés

A Saint-Martin, seuls 50 % des 15-64 ans déclarent occuper un emploi, alors que cette proportion atteint 64 % en moyenne en métropole et 71 % à Sint Maarten. Les seniors de 55-64 ans présentent un taux d'emploi plus élevé qu'en France métropolitaine, mais le taux d'emploi des 25-54 ans est inférieur de 20 points à celui de la France métropolitaine. De plus, le nombre d'actifs en emploi a diminué entre 2007 et 2012, alors que le nombre d'actifs a progressé. Ainsi, le taux de chômage déclaré au recensement a augmenté de 9 points en 5 ans. Il atteignait 33 % en 2012 (29 % en Guadeloupe et 13 % en France métropolitaine) et s'est stabilisé depuis cette date.

---

<sup>1</sup> Pour toutes les données, voir :

- INSEE Dossier Guadeloupe n° 10, Décembre 2016 ;
- IEDOM Saint-Martin, rapport annuel 2016 ;
- Note express IEDOM, Panorama de Saint-Martin, Septembre 2016.

Par ailleurs, 60 % de la population saint-martinoise est couverte par au moins une prestation de la CAF (47 % en métropole). Comme en Guadeloupe, la hausse du nombre d'allocataires est due en partie au Revenu de Solidarité Active (RSA) et à la hausse des allocations liées au logement. Néanmoins, Saint-Martin se caractérise par le poids des prestations liées à la famille, beaucoup plus important qu'en Guadeloupe, du fait de la surreprésentation des familles avec enfant(s). En 2014, 3 270 Saint-Martinois ont perçu le RSA (socle et/ou activité) et près de 6 000 personnes en dépendent, soit 21 % de la population, proportion moins importante qu'en Guadeloupe où elle atteint 24 %. Parmi les allocataires du RSA, 87 % touchent le RSA socle, considéré comme un minima social. En 2014, 10 400 Saint-Martinois sont couverts par une prestation logement de la CAF, soit 29 % de la population, contre 23 % en Guadeloupe. Les locataires sont de façon générale fortement surreprésentés à Saint-Martin : deux ménages sur trois sont locataires du privé ou en HLM (contre 35 % en Guadeloupe). Cette proportion est en baisse depuis 1999, où elle atteignait 71 % mais, cette diminution ne se fait pas au profit de l'accession à la propriété (en 2012, seuls 27 % des ménages saint-martinois étaient propriétaires, contre 60 % en Guadeloupe).

### 1.3 Un tissu économique sous dépendances

#### 1.3.1 Le poids de l'économie informelle

Si le taux de chômage affiche officiellement 33 %, il est néanmoins probable que le niveau réel du chômage soit inférieur. En effet, l'écart entre les chiffres du recensement et de Pôle Emploi peut laisser penser que certaines personnes ne déclareraient pas leur emploi lors du recensement, du fait de leur recours au travail informel (dissimulation d'activité, de salariés, fausse sous-traitance, dissimulation d'heures supplémentaires). D'autre part, des demandeurs d'emploi ayant une activité réduite (peut-être informelle) ne déclareraient pas non plus celle-ci à Pôle Emploi : ils seraient donc comptabilisés en catégorie A, au lieu d'être en B ou C. Enfin, certains demandeurs d'emplois pourraient exercer une activité du côté néerlandais de l'île.

#### 1.3.2 La dépendance aux activités présentielles et au tourisme

Parmi les emplois de Saint-Martin en 2012, 81 % dépendent de la sphère présentielle, c'est-à-dire servant à satisfaire les besoins aussi bien des habitants que des touristes. Cette proportion est supérieure à celle observée en Guadeloupe (77 %) et à la moyenne métropolitaine (66 %). Directement lié au tourisme, le secteur de l'hébergement-restauration est le plus surreprésenté à Saint-Martin, concentrant 15 % des emplois, contre 4 % en Guadeloupe et en France métropolitaine. Le commerce de détail et les transports et services présentiels sont également plus présents à Saint-Martin qu'en Guadeloupe ou en France métropolitaine. Le secteur de la construction et du BTP, dépendant également de la sphère présentielle, est aussi surreprésenté.

Dès lors, moins d'un emploi de Saint-Martin sur cinq dépend d'une activité productive. L'agriculture est quasi-inexistante, de même que les activités productives qui sont pour l'essentiel des services.

Le tourisme demeure donc le moteur principal de l'emploi à Saint-Martin, qui jouit d'une forte accessibilité, grâce notamment à l'aéroport international Princess Juliana. L'offre de chambres dans l'hôtellerie a diminué depuis le début des années 2000, sans pour autant affecter la capacité d'hébergement avec une offre de meublés et de résidences secondaires en forte hausse. Les arrivées de touristes sur la partie française de l'île restent toutefois minimales au regard de Sint Maarten, qui concentre 96 % des arrivées, avec 2,5 millions de visiteurs en 2014, dont 2 millions de croisiéristes. Néanmoins, ces arrivées du côté néerlandais génèrent des retombées économiques en partie française, mais difficiles à évaluer.

En 2014, Saint-Martin a accueilli près de 100 000 visiteurs. Après une hausse régulière depuis le milieu des années 90 (environ 50 000 visiteurs), la fréquentation de l'île est en léger repli depuis 2012. L'activité de croisière est limitée et très dépendante des aléas climatiques : en 2014, le port de Marigot a accueilli 2 000 croisiéristes, contre 5 000 en 2012 et 2013, et près de 15 000 en 2011. Entre 2000 et 2012, la moyenne était d'environ 10 000 croisiéristes par an. À noter que la capacité d'accueil des plaisanciers est plus importante à Saint-Martin (750 places contre 400 coté hollandais). Le trafic inter-îles progresse avec 145 000 passagers au départ du port de Marigot (+ 9 % en un an). En revanche, le trafic aéroportuaire a connu un fléchissement entre 2012 et 2014, après une hausse continue depuis le milieu des années 90. En 2013, l'aéroport de Grand-Case a enregistré 97 000 arrivées de passagers aériens, mais son trafic reste aujourd'hui dépendant des compagnies aériennes et de la longueur de sa piste.

### 1.3.3 La concurrence avec Sint Maarten

La continuité territoriale de Saint-Martin avec la partie néerlandaise engendre une situation particulièrement concurrentielle. Sint Maarten dispose d'une réglementation, d'une fiscalité et de politiques sociales qui ne sont pas équivalentes à celles de Saint-Martin. Enfin, une partie des revenus générés côté français est dépensée en partie néerlandaise, où le dollar américain est la devise la plus courante.

L'importante fréquentation de l'île est fortement inégale, avec plus de 90 % des arrivées de bateaux de croisière côté néerlandais et le renforcement de la capacité d'accueil du port en eau profonde de l'île, situé à Philipsburg (ouvert aux paquebots de 6 000 passagers). Sint Maarten se classe ainsi au 1<sup>er</sup> rang en termes de dépenses des croisiéristes (estimées à 294 MUSD), devant les Îles Vierges et les Bahamas, auxquelles il convient d'ajouter celles générées par les 450 000 membres d'équipage des bateaux. Les arrivées de passagers aéroportuaires se font aussi majoritairement à l'aéroport Princess Juliana, donc en partie néerlandaise. Ainsi, c'est principalement Sint Maarten qui tire profit de cette dynamique grâce aux taxes d'entrée collectées. Ce constat est similaire pour le secteur de l'hôtellerie et de la restauration, le taux d'occupation des hôtels et la durée moyenne des séjours étant plus élevés côté néerlandais.

Selon les professionnels français du secteur, l'attractivité de Saint-Martin serait pénalisée par un environnement réglementaire plus contraignant que celui de la partie néerlandaise. Le secteur doit également composer avec un manque de personnel qualifié ainsi que des infrastructures insuffisantes, vieillissantes et d'un rapport qualité-prix jugé insuffisant.

Second pilier de l'économie, le secteur du BTP subit également la concurrence des entreprises implantées en partie néerlandaise. Selon les professionnels du secteur, le respect des normes européennes et les salaires minimaux plus élevés pèsent sur la compétitivité des entreprises saint-martinoises, tant sur le marché local qu'international, alors que les grandes entreprises de construction de Sint Maarten se sont diversifiées géographiquement en pénétrant de nouveaux marchés, tels que Saint-Eustache, Saba et Anguilla.

### 1.3.4 Les effets de la défiscalisation

Comme pour l'ensemble de l'outre-mer, la défiscalisation constitue depuis plusieurs décennies une des voies privilégiées d'intervention de l'Etat à Saint-Martin. Si la légitimité d'une politique spécifique destinée à surmonter les handicaps structurels de l'outre-mer n'est pas remise en cause, elle a conduit à des excès d'investissement dans certains secteurs et créé une instabilité du tissu économique sans corriger les inégalités du territoire. Ainsi, selon les professionnels du tourisme, la loi Girardin liée à la défiscalisation n'aurait pas été favorable au développement touristique de la partie française. En effet, la revente massive d'appartements défiscalisés a engendré un repli de la

capacité d'hébergement touristique. Outre les effets d'aubaine pour certains investisseurs, elle a au final créé une offre de logements inadaptés à la population. Dans ces conditions, la question du coût de la défiscalisation par rapport à celui d'autres modes d'intervention de l'Etat mérite d'être étudiée, ainsi que leur impact en termes économiques et sociaux.

Enfin, la situation financière de la collectivité demeure préoccupante, indépendamment des effets d'IRMA. Un important travail mérite d'être mené concernant la fiscalité locale et les difficultés à percevoir des recettes, auquel les services de l'Etat pourraient apporter leur expertise.

## 2. Saint-Barthélemy apparaît prospère mais dépendante de sa voisine saint-martinoise

Comme à Saint-Martin, la population de Saint-Barthélemy (9 279 habitants en 2013) est en moyenne plus jeune que la population nationale (40,8 ans en 2013). En revanche, l'économie de Saint-Barthélemy affiche, en parallèle d'une croissance démographique soutenue, une forte croissance économique (+5,4 % par an, en valeur entre 1999 et 2010), croissance qui s'appuie notamment sur le développement d'un tourisme haut de gamme. Le PIB par habitant de la collectivité s'élevait à 35 700 € en 2010, contre 26 000 € en 1999, soit un niveau nettement supérieur à la moyenne nationale (29 905 € en 2010), même s'il reste inférieur au PIB par habitant de l'Île-de-France (49 779 €).

Saint-Barthélemy se distingue par un taux d'activité élevé (86,1 % en 2012), contre 63,1 % en Guadeloupe et 70,5 % en France hors DOM, et un taux de chômage particulièrement bas (4,3 % en 2012). Le nombre d'actifs occupés n'a cessé d'augmenter depuis 1990, affichant une progression de 51,2 % entre 1999 et 2012 (soit +3,2 % en moyenne par an). L'île se caractérise par une part importante de l'activité non salariée, qui représente plus d'un tiers des emplois exercés en 2012, contre 11,5 % au niveau national.

Le tourisme étant le moteur de l'économie de la collectivité, le secteur de l'hébergement et la restauration est le premier employeur (32,6 % des effectifs salariés en 2015). Le secteur des « autres services marchands » (19,6 % des salariés) est le second employeur de l'île, suivi de près par le commerce (19,4 %) et le BTP (19,2 %). Les services non marchands ne représentent que 3,1 % de l'emploi salarié.

Les activités dominantes en termes de nombre d'établissements sont, comme à Saint-Martin, le commerce et la réparation automobile, la construction, l'hébergement et la restauration. Les établissements sans salarié (5 500) représentent 79 % de l'ensemble des établissements de Saint-Barthélemy. En effectifs salariés, l'hébergement et la restauration est le premier secteur pourvoyeur d'emplois.

Le tourisme s'oriente principalement vers une clientèle nord-américaine haut de gamme, attirée par le caractère exclusif et rare de la destination. L'offre d'hébergement est composée à 30 % d'hôtels et à 70 % de villas luxueuses. Le marché de la location et de la vente de ces villas constitue le socle de l'activité immobilière de l'île, ainsi qu'une composante essentielle des finances de la collectivité. En effet, le produit de la taxe sur les droits d'enregistrement et les plus-values immobilières représente un tiers des impôts et taxes. Associé aux recettes issues des taxes liées au secteur du tourisme, ils permettent à la collectivité de disposer d'une situation financière particulièrement saine.

**La situation économique de Saint-Barthélemy, qui apparaît comparativement avantageuse, n'est toutefois pas garantie indépendamment de celle de Saint-Martin.** Les relations entre les deux îles sont nombreuses, notamment concernant le trafic de touristes et de marchandises. Dans une large mesure, Saint-Barthélemy est ainsi tributaire de la qualité et de l'efficacité des

infrastructures de Saint-Martin et restera clairement impactée par la situation sur son île voisine. Les deux îles ont un intérêt commun à mener une reconstruction rapide, efficace et durable de l'ensemble de la zone.

### 3. Malgré leurs différences, les deux îles auront besoin de réinventer un tourisme durable

La mission confiée à l'Inspection générale des finances et l'Inspection générale des affaires sociales aura pour but d'affiner ce constat socio-économique et de proposer des pistes pour l'avenir économique de Saint-Martin.

Il apparaît d'ores et déjà clair que les deux îles devront continuer à développer leur potentiel touristique, un secteur qui restera encore longtemps leur principale source de revenus. Si Saint-Barthélemy semble avoir trouvé un positionnement touristique viable, Saint-Martin devra réfléchir à un nouveau modèle, tenant compte à la fois de l'offre locale préexistante dans la région (particulièrement à Sint Maarten) et des nouvelles attentes de la clientèle internationale.

Saint-Martin possède de réels atouts. A bien des égards, la partie française de l'île apparaît plus préservée et moins dense que la partie néerlandaise, et sa « french touch » et l'importance des locations privées restent également un facteur différenciant. Saint-Martin est donc capable d'offrir des services attractifs par rapport aux autres destinations régionales, notamment en termes de randonnées, de plages, d'offre gastronomique etc. **Promouvoir un éco-tourisme « responsable » et plus haut de gamme pourrait lui permettre de se différencier de Sint Maarten et capter une clientèle nouvelle.** Ce positionnement ne signifierait pas que la partie française doive se considérer comme une destination totalement indépendante de sa voisine batave, mais plutôt comme un espace « d'expériences » différent de l'île. Les deux collectivités auraient, au contraire, intérêt à coopérer davantage dans le domaine touristique, par exemple sur la stratégie, les accès (ports et aéroports), la promotion à l'étranger (plans d'actions communs) etc.

**Valoriser le potentiel touristique de Saint-Martin et Saint-Barthélemy passera aussi par la promotion de la formation professionnelle** et la mise en place de conditions attractives pour les jeunes, les hôtels de la région se livrant actuellement une concurrence très rude pour attirer les talents. Les salaires élevés pratiqués dans le secteur hôtelier à Saint-Martin et Saint-Barthélemy, qui sont aujourd'hui plutôt un handicap par rapport aux destinations de la région, pourraient devenir un atout. Par ailleurs, **la qualité des infrastructures** (réseaux, voirie, assainissement) restera cruciale pour convaincre les touristes de revenir. Enfin, les deux îles auraient intérêt à **diversifier les filières professionnelles par une dynamisation des intelligences, de l'imagination et des mémoires locales** pour se différencier (création d'attractions et d'animations captives, parcours etc.).

**Il serait également pertinent de soutenir les lits marchands et l'hôtellerie** car ce sont eux qui créent de l'emploi direct, mais à condition qu'ils proposent une vision renouvelée (concepts plus immersifs, plus personnalisés). Cela supposerait probablement **un schéma directeur comprenant différentes actions :**

- créer un forum pour sonder les besoins des acteurs et mettre en place avec eux une vraie stratégie touristique sur le long terme ;
- maîtriser le développement sauvage des locations non classées et peu qualitatives, sans pour autant désavantager celles de qualité, qui répondent aux besoins d'une partie de la clientèle ;
- à court terme, favoriser la réouverture de quelques grosses structures hôtelières fonctionnant en "resort", indépendamment des loisirs/services de l'île.

Enfin, **une attention particulière devra être portée au redémarrage des accès aériens à Saint-Martin** pour refaire de l'île un vrai hub dans la Caraïbe. Un point qui permettrait également de dynamiser le tourisme de Saint-Barthélemy, qui reste largement tributaire des infrastructures et liaisons sur Saint-Martin.

# Gérer efficacement la phase de transition pour accompagner le redémarrage de l'économie

Après plusieurs semaines de gestion de crise, la transition entre le retour progressif à la vie normale des habitants et le lancement de la reconstruction est désormais engagée. Celle-ci doit permettre d'amorcer un retour progressif vers le redémarrage de l'économie, qui prendra encore de nombreux mois. **Pour que ce redémarrage soit initié dans les meilleures conditions, les particuliers et les acteurs économiques auront besoin de deux choses : de la stabilité et d'un soutien financier ciblé.**

## 1. Garantir la stabilité est essentiel pour restaurer la confiance

**La stabilité apparaît actuellement garantie sur les deux îles, notamment du point de vue sécuritaire.** Chaque quartier de Saint-Martin et Saint-Barthélemy est aujourd'hui déblayé et la circulation est possible sur la quasi-totalité des deux îles. S'agissant de la sécurité, la situation est sous contrôle grâce au maintien des forces de l'ordre envoyées sur place, qui continuent de patrouiller sur l'ensemble du territoire. Près de 600 gendarmes sont actuellement déployés et effectuent entre 40 et 55 patrouilles/jour. Soixante-cinq agents de la PAF sont également présents et assurent des patrouilles en soirée et durant la nuit. Un arrêté de « couvre-feu » limitant la circulation durant les heures de nuit a été pris compte tenu de l'absence d'éclairage public. La partie néerlandaise de l'île a rétabli le 6 octobre la libre circulation sur son territoire.

En réponse aux scènes de pillage ayant eu lieu à Saint-Martin juste après le passage de l'ouragan, des opérations de police judiciaire sont en cours et une nouvelle chaîne pénale est en place, avec 12 officiers de police judiciaire et deux vice-procureurs. Plus de 120 procédures ont été diligentées depuis le passage de l'ouragan et des audiences pénales sont déjà programmées en décembre 2017 et janvier 2018 pour juger les mis en cause. S'agissant des saisies, l'action conjuguée des officiers de police judiciaire et de la justice a permis de saisir des armes de poing, des armes de catégorie B, des produits stupéfiants et de nombreuses marchandises volées qui ont été restituées à leurs propriétaires.

**Les pillages semblent avoir durablement choqué les habitants de Saint-Martin et impacté l'image de l'île aux yeux des investisseurs français et internationaux.** Ces derniers sont prêts à revenir sur l'île, mais à la seule condition que la sécurité soit réellement garantie. **Dans ces conditions, il serait utile de maintenir sur place de manière pérenne des forces crédibles, afin d'assurer une sécurité optimale à tous les habitants et refaire de Saint-Martin une destination « sûre » aux yeux des touristes et investisseurs du monde entier.**

Dans le domaine de l'accès aux soins, la reprise d'activité des médecins et infirmiers libéraux, ainsi que des pharmacies, a permis de revenir à une situation satisfaisante. Les trois dispensaires installés après Irma pour pallier l'absence de médecins libéraux sont progressivement désarmés.

Si un effort important a été apporté par EDF et les opérateurs de téléphonie, les difficultés d'accès à l'eau restent toutefois prégnantes à Saint-Martin. **Cette situation doit obliger les pouvoirs publics à trouver au plus vite des solutions pour répondre aux besoins des 20 % de la population n'ayant toujours pas l'eau courante.** Avant même le passage du cyclone, les problématiques relatives à l'approvisionnement et à la distribution à Saint-Martin étaient déjà importantes. En effet, l'île ne dispose d'aucune réserve d'eau naturelle et l'ensemble de l'approvisionnement est assuré par désalinisation d'eau de mer. De plus, le réseau est depuis des années en très mauvais état et de nombreux lotissements se sont déclarés « privés » et ont choisi des modes d'approvisionnement

d'eau indépendants (désalinisation privée, réservoirs etc.). La production d'eau a retrouvé son niveau antérieur à Irma mais les fuites sont encore trop nombreuses sur le réseau. Un expert du CGEDD, que nous avons sollicité, s'est donc rendu à Saint-Martin fin octobre pour assister l'établissement public des eaux de la collectivité dans son travail de constat des dégâts et de planification des travaux à venir, qui pourront bénéficier entre autres d'un appui financier de l'agence française pour la biodiversité.

Enfin, dans la perspective d'une reprise de l'activité normale de la préfecture – dont le bâtiment a été rendu totalement inutilisable par l'ouragan - et de l'ensemble des services de l'Etat, une installation provisoire est en cours de réalisation sur un terrain préparé et viabilisé par les forces armées. Des modulaires en provenance de métropole ont été installés pour organiser les services du secrétariat général. Cette installation viendra en complément des locaux installés dans les bâtiments de l'ancien Pôle Emploi. **La reconstruction rapide d'une cité administrative en dur, permettant aux services de l'Etat de fonctionner de manière optimale, sera essentielle.**

Au-delà des questions immobilières, les capacités en termes de ressources humaines sont également un sujet d'inquiétude pour les services administratifs de l'Etat. Sur les 40 personnels affectés à Saint-Martin et Saint Barthélémy (fonctionnaires du ministère de l'Intérieur, diverses mises à disposition, vacataires), seuls 17 sont actuellement présents. Certains de ces agents restent également très affectés par l'épreuve vécue. Il est vraisemblable que le maintien dans la durée d'un dispositif d'accompagnement sera nécessaire, y compris pour les agents qui n'ont fait aucune demande. **Par ailleurs, les ministères concernés devraient réfléchir aux manières de renforcer leurs équipes sur place ou, a minima, d'assurer une réelle présence locale et ne pas se contenter d'une gestion depuis le Guadeloupe.**

## 2. Les entreprises locales ont besoin d'être soutenues pour passer le cap

Du point de vue économique, l'activité reprend avec la réouverture progressive des commerces de proximité, principalement d'alimentation et de restauration, mais de nombreuses entreprises – notamment celles liées au tourisme – restent à l'arrêt. L'immense majorité des hôtels a été impactée par Irma et leur reconstruction durera au moins un an, ce qui impliquera la perte d'une grande partie de la saison touristique 2017/2018. De manière générale, les locaux industriels et commerciaux, à l'instar des habitations, ont subi de nombreux dégâts (toitures arrachées, effondrement du bâti, destruction des équipements etc.).

Les entreprises œuvrant dans le domaine du bâtiment sont déjà fortement sollicitées mais également confrontées à des pénuries et à des hausses de prix de matériaux, ainsi qu'à la concurrence des entreprises bataves, voire européennes ou américaines. **Il apparaît donc important pour l'Etat et les collectivités de faire en sorte que la reconstruction profite en priorité aux entreprises locales, par exemple en ciblant au maximum les contrats ou en veillant au respect strict du droit par les entreprises étrangères (notamment en termes de travail détaché, de visas etc.).** L'Etat a déjà pris des mesures allant de ce sens, comme le retrait rapide des unités du Génie pour ne pas concurrencer le BTP local, ou la mise en place de l'aide exceptionnelle aux particuliers sous forme de carte prépayée pour stimuler les commerces saint-martinois. Il serait utile de continuer sur cette voie.

Le dispositif de chômage partiel apparaît également crucial dans la relance des entreprises. Des simplifications administratives ont été engagées pour faciliter les procédures, tout comme dans l'instruction des dossiers de licenciement, qui a aussi été allégée. Près de 1 000 entreprises embauchant plus de 5 000 salariés se sont déjà inscrites dans le dispositif de chômage partiel sur les deux îles. Une augmentation dans les prochaines semaines des dépôts de bilan et une forte hausse

du chômage est à craindre et implique, de la part de l'Etat, de dégager des financements pour aider les entreprises en difficulté à conserver leurs collaborateurs et faire le tuilage.

Des aides de trésorerie ont été mises en place par l'Etat, par exemple sous la forme de moratoires sur les charges sociales et fiscales ou d'une aide exceptionnelle aux entreprises de 1000, 5 000 ou 10 000 euros, selon les critères.

Le Premier ministre a également annoncé lors de sa visite à Saint-Martin et Saint-Barthélemy, les 5 et 6 novembre, un moratoire sur les cotisations patronales jusqu'en novembre 2018 avec des modalités favorables d'apurement.

# Clarifier les compétences juridiques des acteurs et renforcer le rôle du représentant de l'Etat

## 1. Etat des lieux juridique

1.1 En charge des intérêts nationaux et garant de l'Etat de droit, le représentant de l'Etat dans les Iles du Nord aurait vocation à voir son rôle réaffirmé

Le rôle du représentant de l'Etat à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin, collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution, est défini respectivement par les articles L.O. 6212-1 et L.O. 6312-1 et suivants du code général des collectivités territoriales (CGCT), rédigés dans des termes identiques.

Représentant de chacun des membres du Gouvernement, il est dépositaire des pouvoirs de la République, a la charge des intérêts nationaux, du respect des lois et des engagements internationaux de la France, de l'ordre public et du contrôle administratif.

Il dirige les services de l'Etat<sup>2</sup>. Seul habilité à s'exprimer au nom de l'Etat devant le conseil territorial et à engager l'Etat envers la collectivité, il exerce les compétences dévolues au représentant de l'Etat dans les départements et les régions<sup>3</sup>.

Il peut prendre toute mesure relative au maintien de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité publiques. Si le maintien de l'ordre est menacé, il peut se substituer au président du conseil territorial<sup>4</sup> pour la répression des atteintes à la tranquillité publique, pour le maintien de l'ordre public et pour la police des baignades et des activités nautiques.

Sous réserve des dispositions du code de procédure pénale relatives à l'exercice de la mission de police judiciaire et des dispositions du CGCT relatives à la prévention de la délinquance, il anime et coordonne l'ensemble du dispositif de sécurité intérieure. Il dirige l'action des services de la police nationale et des unités de la gendarmerie nationale en matière d'ordre public et de police administrative.

En outre, les articles L.O. 6242-1 et L.O. 6342-1 du même code lui donnent compétence pour déférer au tribunal administratif, lorsqu'il les estime contraires à la légalité, dans les deux mois qui suivent leur transmission, les actes suivants :

- les délibérations du conseil territorial ou les décisions prises sur sa délégation ;
- les décisions réglementaires et individuelles prises par le président du conseil territorial dans l'exercice de son pouvoir de police<sup>5</sup> ;
- les actes à caractère réglementaire pris par les autorités de la collectivité dans tous les autres domaines qui relèvent de leur compétence en application de la loi ;
- les conventions relatives aux marchés<sup>6</sup> et aux emprunts, ainsi que les conventions de concession ou d'affermage de services publics locaux à caractère industriel ou commercial et les contrats de partenariat ;
- les décisions individuelles relatives à la nomination, à l'avancement de grade, à la mise à la retraite d'office ou à la révocation des fonctionnaires, ainsi que les décisions individuelles

---

<sup>2</sup> sous réserve des exceptions limitativement énumérées par décret en Conseil d'Etat

<sup>3</sup> sauf disposition contraire du livre III du CGCT

<sup>4</sup> par arrêté motivé

<sup>5</sup> à l'exclusion de celles relatives à la circulation et au stationnement

<sup>6</sup> à l'exception des marchés passés sans formalité préalable en raison de leur montant

relatives au recrutement, y compris le contrat d'engagement, et au licenciement des agents non titulaires<sup>7</sup> en application des dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale ;

- les ordres de réquisition du comptable pris par le président du conseil territorial ;
- les décisions relevant de l'exercice de prérogatives de puissance publique, prises par les sociétés d'économie mixte locales pour le compte de la collectivité ;
- les permis de construire et les autres autorisations individuelles d'occupation du sol.

C'est le décret en Conseil d'Etat n° 2009-906 du 24 juillet 2009<sup>8</sup> qui précise quels sont les pouvoirs du représentant de l'Etat, ainsi que l'organisation et l'action des services de l'Etat à Saint-Barthélemy et Saint-Martin.

Il n'adapte qu'à la marge le décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'Etat dans les régions et départements. Il dispose notamment que le représentant de l'Etat est assisté par un préfet délégué, placé sous son autorité, chargé des questions relatives aux collectivités de Saint-Barthélemy et Saint-Martin, qui exerce en outre les missions du sous-préfet d'arrondissement mentionnées par le décret du 29 avril 2004. Le préfet délégué est assisté par un sous-préfet, secrétaire général<sup>9</sup> nommé par décret du Président de la République, sur proposition du Premier ministre et du ministre de l'Intérieur.

Il résulte de la présentation faite par le gouvernement du projet de décret que l'objectif était alors de retenir pour la préfecture de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin une forme originale qui permette une autonomie de décision tout en maintenant un lien avec les services de l'Etat en Guadeloupe. Le regroupement des services de l'Etat autour d'un préfet délégué, dans la même préfecture mais pas nécessairement dans les mêmes locaux, devait faciliter le travail en commun et la visibilité de l'action de l'Etat. Les collectivités consultées y étaient alors favorables.

Ce décret a été complété par un décret en conseil des ministres et en Conseil d'Etat n°2009-907 du 24 juillet 2009 relatif aux services de la préfecture de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin<sup>10</sup>.

Ce dernier fixe les modalités d'organisation de la préfecture de Saint-Barthélemy et Saint-Martin et les conditions dans lesquelles les services de l'Etat compétents en Guadeloupe, et non inclus dans cette préfecture, peuvent participer à l'action de l'Etat sur ces territoires.

Il crée une préfecture de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin, composée des services placés sous l'autorité du représentant de l'Etat et implantés dans l'une au moins de ces collectivités à la date d'entrée en vigueur de ce décret.

Sans préjudice de la compétence des services de la préfecture de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin, les services déconcentrés des administrations civiles de l'Etat placés sous l'autorité du préfet de la Guadeloupe continuent d'exercer, en tant que de besoin, à la demande et sous l'autorité fonctionnelle du représentant de l'Etat à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin, les compétences qu'ils exerçaient sur le territoire de ces collectivités antérieurement à l'entrée en vigueur de ce décret.

Les événements récents ont montré la nécessité de donner au représentant de l'Etat les moyens d'exercer pleinement le rôle que lui confère la loi organique, en dotant la préfecture de Saint-

---

7 à l'exception de celles prises dans le cadre d'un besoin saisonnier ou occasionnel

8 pris notamment après saisine du conseil régional de Guadeloupe, du conseil général de Guadeloupe et avis des conseils exécutifs de Saint-Barthélemy et Saint-Martin

9 Il supplée de droit le représentant de l'Etat et assure son intérim lorsqu'il est empêché

10 pris après saisine du conseil régional de Guadeloupe, du conseil général de Guadeloupe, avis des conseils exécutifs de Saint-Barthélemy et Saint-Martin et avis de tous les CTP concernés

Barthélemy et de Saint-Martin de services propres et en lui donnant les moyens de développer davantage encore la concertation en amont avec les collectivités territoriales et d'exercer pleinement le contrôle de légalité qui lui incombe.

**Sans attendre l'éventuelle création d'une préfecture autonome par rapport à la Guadeloupe, il est proposé de renforcer sans délai le service du contrôle de légalité placé auprès du préfet délégué et d'améliorer la présence sur le territoire des îles du Nord des différents services de l'Etat à commencer par la DEAL et la DICT. Il faut non seulement qu'ils soient incarnés par des personnels exerçant à plein temps à Saint-Martin mais il faut aussi que les directeurs des services de l'Etat en Guadeloupe passent dans les îles du Nord un temps conforme à la part de la population qui y réside, soit au moins 2 jours par mois.**

## 1.2 Saint-Barthélemy et Saint-Martin sont deux collectivités régies par l'article 74 de la Constitution, possédant à ce titre des pouvoirs étendus

Comme toutes les collectivités territoriales, les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution<sup>11</sup> s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences. Leur statut est défini par une loi organique, adoptée après avis des assemblées délibérantes.

La loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer, complétée par la loi n° 2007-224 du même jour, a créé les collectivités de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin, qui se sont substituées, sur les territoires des deux îles et des îlots qui en dépendent, aux communes de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin, au département de la Guadeloupe et à la région de la Guadeloupe. Le transfert de compétence a été effectif au 1<sup>er</sup> janvier 2008.

Le statut de ces collectivités est fixé respectivement par les dispositions des livres II et III de la sixième partie du CGCT<sup>12</sup>, qui les soumettent au régime de l'identité législative. Il en résulte principalement une applicabilité de plein droit des dispositions législatives et réglementaires, à l'exception de celles intervenant dans les matières qui relèvent d'une loi organique en application de l'article 74 de la Constitution ou de la compétence des collectivités en application des articles L.O. 6214-3 et L.O. 6314-3 du CGCT. Par dérogation, les lois et règlements relatifs à l'entrée et au séjour des étrangers, ainsi qu'au droit d'asile ne sont applicables à Saint-Barthélemy et Saint-Martin que sur mention expresse.

Toutefois, cette applicabilité de plein droit des lois et règlements ne fait pas obstacle à leur adaptation à l'organisation particulière des deux collectivités. Par ailleurs, en vertu du IX de l'article 18 de la loi organique du 21 février 2007, les dispositions législatives et réglementaires non contraires à cette loi organique demeurent en vigueur à Saint-Barthélemy et Saint-Martin.

Le conseil territorial de Saint-Barthélemy et celui de Saint-Martin exercent les compétences dévolues par les lois et règlements en vigueur aux conseils municipaux, aux conseils généraux des départements et aux conseils régionaux, ainsi qu'au conseil général et au conseil régional de la Guadeloupe<sup>13</sup>.

---

<sup>11</sup> tel que modifié par l'article 10 de la loi constitutionnelle n°2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République

<sup>12</sup> modifiées en dernier lieu par la loi organique n° 2010-92 du 25 janvier 2010

<sup>13</sup> articles L.O. 6251-11 et L.O. 6351-11 du CGCT

Les collectivités fixent<sup>14</sup> les règles applicables, notamment en matière d'urbanisme, de construction, d'habitation et de logement, depuis l'origine pour Saint-Barthélemy mais seulement depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2012 pour Saint-Martin.

La collectivité de Saint-Barthélemy est en outre compétente en matière d'environnement, y compris la protection des espaces boisés, alors que la collectivité de Saint-Martin dispose d'une habilitation<sup>15</sup> permanente en cette matière, lui permettant d'adapter les lois et règlements en vigueur aux caractéristiques et contraintes particulières des collectivités, dont il ne semble pas qu'elle ait déjà fait usage.

A Saint-Martin, ce sont les dispositions du code de l'environnement national qui s'appliquent, notamment en matière de plan de prévention des risques naturels (PPRN) qui, en application de l'article L. 562-1 du code de l'environnement, relève de la compétence de l'Etat et dont il est jugé que les contraintes s'imposent directement aux personnes publiques, ainsi qu'aux personnes privées, et qu'elles peuvent notamment fonder l'octroi ou le refus d'une autorisation d'occupation ou d'utilisation du sol<sup>16</sup>. Le PPRN est annexé au plan d'occupation des sols (POS) ou au plan local d'urbanisme (PLU).

Un PPRN « multirisques » a été approuvé par un arrêté préfectoral n°2011/009 du 10 février 2011, qui intègre les aléas liés aux inondations, aux mouvements de terrain, aux séismes, aux cyclones et à la liquéfaction, dont le règlement définit pour six zones de risque des prescriptions relatives aux projets nouveaux, aux biens existants, ainsi que des mesures de prévention, de protection et de sauvegarde.

Dans ces matières, l'Etat demeure compétent pour fixer les règles relatives à la recherche, à la constatation et à la répression des infractions pénales.

Par dérogation, les autorités de l'Etat délivrent, dans le cadre de la réglementation applicable à Saint-Barthélemy et Saint-Martin et après avis du conseil exécutif, les autorisations ou actes relatifs à l'utilisation et à l'occupation du sol concernant les constructions, installations ou travaux réalisés pour le compte de l'Etat et de ses établissements publics.

## 2. La mise en œuvre des compétences dévolues à Saint-Martin n'est pas pleinement satisfaisante

Un code de l'urbanisme local qui a été adopté le 18 décembre 2014 est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> mars 2015. Largement inspiré du code national, il est un peu plus permissif en ce que les cas de dispense d'autorisation sont plus nombreux. On peut également relever que la reconstruction à l'identique est autorisée, même si elle contrevient aux règles édictées par le code, sauf atteinte à la sécurité. Il faut surtout souligner que le code de l'urbanisme local, contrairement au code national, ne comporte pas de dispositions pénales, faute pour l'Etat d'avoir pris le décret adéquat.

En application de l'article L.O. 6351-3 du CGCT, le conseil territorial est habilité, dans le respect des garanties accordées sur l'ensemble du territoire national pour l'exercice des libertés publiques, à adopter des actes dans le domaine du droit pénal aux seules fins mentionnées à l'article L.O. 6314-5, c'est-à-dire pour participer, sous le contrôle de l'Etat, à l'exercice des compétences de ce dernier en matière de droit pénal, en vue de la répression des infractions aux règles qu'elle fixe dans les matières qui relèvent de la compétence de la collectivité territoriale. Ces actes doivent respecter la

---

<sup>14</sup> articles L.O. 6214-3 et L.O. 6314-3 du CGCT

<sup>15</sup> article L.O. 6314-2 et articles L.O. 6351-5 et suivants du CGCT

<sup>16</sup> CE, 3 décembre 2001, *SCI des 2 et 4 de la rue de la poissonnerie et autres*, n°236910, publiée au Recueil Lebon

classification des contraventions et délits. Les peines qu'ils instituent ne peuvent excéder le maximum prévu pour les infractions de même nature par les lois et règlements en vigueur.

Le projet ou la proposition d'acte est transmis par le président du conseil territorial au ministre chargé de l'outre-mer, qui en accuse réception sans délai. A compter de cette réception, ce ministre et le ministre de la justice proposent au Premier ministre, dans le délai de deux mois, un projet de décret tendant soit à l'approbation totale ou partielle du texte, soit au refus d'approbation. Le décret qui porte refus d'approbation est motivé. Il est notifié au président du conseil territorial. Le projet ou la proposition d'acte ne peut être adopté par le conseil territorial que dans les mêmes termes.

Lorsqu'ils portent sur un acte intervenant dans le domaine de la loi, les décrets prévus au deuxième alinéa ne peuvent entrer en vigueur avant leur ratification par la loi. Cette procédure a été mise en œuvre à Saint-Barthélemy, qui bénéficie de dispositions identiques. Elle a donné lieu à la ratification par l'article 34 de la loi du décret n°2009-1645 du 23 décembre 2009 portant approbation totale d'un projet d'acte déterminant dans le domaine de la loi les sanctions applicables en matière d'urbanisme.

Si par une délibération du 25 juin 2015, le conseil territorial de Saint-Martin a approuvé un chapitre II consacré aux dispositions pénales dans le code de l'urbanisme local, aucun décret n'a été pris portant approbation ni refus. Or, bien qu'il ne semble pas que ce point ait expressément été jugé, les dispositions du titre VIII du livre IV du code de l'urbanisme national, qui procèdent à une incrimination par renvoi aux autres articles du même code, ne sont pas directement applicables, sauf à ce qu'elles soient énoncées dans des termes très généraux.

Les dispositions du code de l'environnement national s'appliquent, et notamment celles de l'article L. 562-5 qui répriment par renvoi aux dispositions pénales du code de l'urbanisme national le fait de construire ou d'aménager un terrain dans une zone interdite par un PPRN approuvé ou de ne pas respecter les conditions de réalisation, d'utilisation ou d'exploitation prescrites par ce plan.

Il en va de même des dispositions du code du patrimoine, qui procèdent également par renvoi aux dispositions pénales du code de l'urbanisme, ainsi que des dispositions du code de la construction et de l'habitation qui, quant à lui, définit directement aussi bien les infractions que les sanctions qui s'y attachent.

En matière de construction, la collectivité n'ayant pas adopté de dispositions locales, c'est le code national dans sa version applicable à la date du changement de statut qui continue de s'appliquer.

Les infractions au code de l'environnement, au code du patrimoine et au code de la construction peuvent donc déjà être réprimées.

Par ailleurs, Saint-Martin ne dispose aujourd'hui que d'un plan d'occupation des sols (POS), très permissif, qui demeure en vigueur jusqu'à l'adoption d'un plan local d'urbanisme (PLU) dont l'élaboration relève, en association avec l'Etat, de la compétence de la collectivité territoriale<sup>17</sup>. Par un avis du 25 septembre 2015, l'Etat a émis un avis favorable sur le projet de PLU arrêté le 25 juin 2015, tout en formulant des propositions d'adaptation du zonage, du règlement et des annexes, de sorte notamment que soient prises en compte les prescriptions du PPRN.

---

<sup>17</sup> articles 14.1 et 14-6 du code de l'urbanisme local

Or, si la protection contre les risques majeurs concerne tous les niveaux de l'administration territoriale, ainsi que l'Etat, le maire est en première ligne à titre préventif et curatif<sup>18</sup>. La responsabilité de la commune peut être recherchée sur le fondement du risque ou de la faute, ou des deux.

Sous l'impulsion de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH), émerge un « quasi droit » au procès pénal en cas de catastrophe lorsqu'il a été porté atteinte au droit à la vie protégé par l'article 2 de la Convention et que les autorités ont leur part de responsabilité dans la survenue des dommages ou leur importance<sup>19</sup>.

Le seul cas de qualification pénale spécifique relevant du domaine des risques naturels résulte des dispositions de l'article L. 562-5 du code de l'environnement aux termes duquel : « *1.- Le fait de construire ou d'aménager un terrain dans une zone interdite par un plan de prévention des risques naturels prévisibles approuvé ou de ne pas respecter les conditions de réalisation, d'utilisation ou d'exploitation prescrites par ce plan est puni des peines prévues à l'article L. 480-4 du code de l'urbanisme (...)* ». Par ailleurs, le code pénal permet d'appréhender tous les faits et comportements humains susceptibles d'être sanctionnés.

Trois chefs d'inculpation trouvent en particulier à s'appliquer :

- le fait de s'abstenir de combattre un sinistre (article 223-7 du code pénal), qui ne peut pas appréhender l'insuffisance ou l'inadaptation des mesures prises ;
- le délit d'homicide involontaire (article 221-6 du code pénal) ;
- le délit de mise en danger de la vie d'autrui (article 223-1 du code pénal).

Seule l'atteinte à l'intégrité physique est prise en considération à l'exception de tout dommage aux biens qui relève de la responsabilité civile et de la responsabilité administrative.

En 1996, le législateur a introduit un alinéa à l'article 121-3 du code pénal, afin que la condamnation ne soit possible, en cas de faute d'imprudence, de négligence ou de manquement à une obligation de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou le règlement, que « *s'il est établi que l'auteur des faits n'a pas accompli les diligences normales compte tenu, le cas échéant, de la nature de ses missions ou de ses fonctions, de ses compétences ainsi que du pouvoir et des moyens dont il disposait* ». La loi du 10 juillet 2000 tendant à préciser la définition des délits non intentionnel, dite « loi Fauchon », devant l'accroissement du nombre des élus locaux condamnés, a tenté de réduire les cas dans lesquels peut être engagée la responsabilité pénale pour délit non intentionnel, en ajoutant un alinéa aux termes duquel : « *Dans le cas prévu par l'alinéa qui précède, les personnes physiques qui n'ont pas causé directement le dommage, mais qui ont créé ou contribué à créer la situation qui a permis la réalisation du dommage ou qui n'ont pas pris les mesures permettant de l'éviter, sont responsables pénalement s'il est établi qu'elles ont, soit violé de façon manifestement délibérée une obligation particulière de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou le règlement, soit commis une faute caractérisée et qui exposait autrui à un risque d'une particulière gravité qu'elles ne pouvaient ignorer* ».

Un cas extrême, mais riche d'enseignements, est celui des condamnations - notamment à des peines d'emprisonnement fermes - prononcées par le tribunal de grande instance des Sables-d'Olonne à l'encontre du maire de la Faute-sur-Mer et de l'un de ses adjoints, pour mise en danger délibérée de la personne d'autrui réprimée par l'article 121-3 du code pénal, dans son jugement du 12 décembre 2014, à la suite de la tempête Xynthia qui a causé la mort de 29 personnes, 47 ayant été

---

<sup>18</sup> CE., 17 janvier 1964, *Société Thermale de l'Aude*, Rec. p. 25 pour l'interdiction d'exploiter un hôtel au pied d'une falaise ou CE., 29 décembre 1989, Cassagne, Rec. T. p. 514 pour l'interdiction d'occuper des parcelles à la suite d'un glissement de terrain.

<sup>19</sup> cf. par exemple CEDH 20 mars 2008, n°15339/02, AJDA 2008. 1929, chron. J-F Flauss, concernant des coulées de boue ayant provoqué des glissements de terrain d'où il ressort que la réponse pénale sera dans certains cas la réponse judiciaire adéquate, les voies de droit civiles, administratives ou même disciplinaires étant par ailleurs ouvertes.

blessées, 33 hospitalisées et 767 évacuées. Parmi les fautes multiples commises, on relève en particulier celles qui ont consisté à ignorer les mises en garde et recommandations de l'Etat en matière de prévention des risques et la délivrance d'autorisations d'urbanisme qui ne respectaient pas les prescriptions figurant dans les autorisations de construire.

### 3. Des outils pour incarner un partenariat entre l'Etat et les collectivités

Le décret n° 2009-906 du 24 juillet 2009 prévoit que pour la réalisation de projets communs à l'Etat et à la collectivité de Saint-Martin, **un chef de projet peut être désigné pour des services ou parties de services de l'Etat et des collectivités, dans un domaine déterminé et pour une durée limitée**, par accord entre le représentant de l'Etat et le président du conseil territorial de Saint-Martin.

Le représentant de l'Etat et le président du conseil territorial de la collectivité concernée le nomment conjointement et déterminent les objectifs, la durée et les conditions d'exercice de sa mission, dans le respect des compétences respectives de l'Etat et de la collectivité concernée. Cette possibilité a déjà été retenue précédemment pour la Nouvelle-Calédonie et la Polynésie française.

**En dehors de ce schéma qui consiste à « faire ensemble », subsiste la voie contractuelle du financement conditionnel.** En tout état de cause, l'Etat devra veiller à ce que son rôle de conseil en amont n'entre pas en conflit avec le contrôle de légalité qu'il lui appartient d'exercer et soit cadrée juridiquement, pas exemple, par le biais de conventions d'assistance à maîtrise d'ouvrage.

Ces différents outils qui reposent sur une logique partenariale évitent de recourir à des dispositifs plus lourds et plus sensibles politiquement comme par exemple la reprise par l'Etat de compétences dévolues à la Collectivité de manière provisoire par le biais d'une loi organique.

# Repenser l'aménagement des îles du Nord pour prévenir les aléas

Dès le début de la crise, le Gouvernement a exprimé son souhait de tirer pleinement les leçons d'Irma et d'accompagner une reconstruction exemplaire, prenant en compte notamment toutes les dimensions du développement durable et répondant aux exigences environnementales.

L'ouragan Irma a occasionné sur les bâtiments et les équipements des dommages et dégradations considérables, qui impliquent que les deux îles repartent quasiment d'une page blanche en termes d'urbanisme.

À Saint-Martin, 95 % des bâtiments ont ainsi été impactés :

- 27 % des bâtiments d'habitation ont été touchés de façon irrémédiable et/ou présentent des désordres structurels importants ;
- 27 % nécessitent des travaux de couverture ;
- 20% nécessitent des travaux de couverture et de charpente<sup>20</sup>.

À Saint Barthélemy, les constructions ont été beaucoup moins impactées par l'ouragan, la qualité de la construction y étant supérieure et le nombre de constructions concernées relativement moins important.

Un vaste chantier de reconstruction est à engager par étape en veillant notamment à proposer un hébergement aux familles sans abris, à poursuivre la mise hors d'eau des bâtiments, à améliorer la qualité des reconstructions en s'assurant du respect des normes.

**Les îles de Saint-Martin et Saint-Barthélemy pourraient profiter de cette situation pour promouvoir une reconstruction novatrice, résiliente et un modèle d'aménagement exemplaire.** L'Etat ne peut se substituer aux deux collectivités, seules compétentes en matière d'urbanisme, de construction et d'aménagement, mais il peut apporter son soutien aux collectivités dans le cadre d'une assistance à maîtrise d'ouvrage.

**Il s'agirait ainsi pour les pouvoirs publics d'engager, sur un mode participatif et en lien étroit avec les acteurs de terrain, une réflexion sur le devenir de ces territoires, sur le mode de développement qu'elles souhaitent adopter et bâtir un projet ambitieux de développement.**

Cette vision de long terme doit s'accompagner d'actions immédiates, destinées à rétablir une vie normale tout en préparant l'avenir.

## 1. Des mesures préalables à la reconstruction pourraient être prises pour répondre aux besoins immédiats de la population

Face à l'urgence et aux pressions légitimes des acteurs locaux - en particulier sur le rétablissement de l'activité touristique -, l'un des enjeux sera de prendre le temps nécessaire pour conduire les études et réflexions utiles. La multiplicité des intervenants et acteurs, la pression des sinistrés pour retrouver une vie normale et leur habitat d'avant le cyclone et l'absence de concertation et de réflexion collective pourraient conduire rapidement à des choix non pertinents.

---

<sup>20</sup> Selon le rapport « Mission d'évaluation des dommages à Saint-Martin » du cabinet Harrapa Cheyssial du 25 septembre 2017

Afin d'éviter une telle situation et disposer des fondamentaux qui permettront d'engager un projet efficient sur le long terme, plusieurs actions pourraient être rapidement mises en place :

- a. **Etablir un diagnostic précis du territoire, des équipements, du bâti et de la situation des personnes afin d'établir un plan d'action à court terme :**
  - **dresser la nouvelle carte des aléas** qui sera disponible dans les premières semaines de novembre ;
  - **établir des relevés cartographiques et topographiques à jour** pour que soient déterminés durablement l'emplacement des nouveaux réseaux et équipements à réaliser. Il faudra veiller à ce que pour les premières opérations conduites (notamment le rétablissement des différents réseaux) n'obèrent pas l'avenir, et prendre les bonnes décisions en matière d'équipement en tenant compte aussi du risque sismique (enfouissement des réseaux électriques, par exemple) ;
  - **établir un diagnostic exhaustif et précis du bâti dégradé selon les différentes typologies de construction** (bâtiments publics, habitations, activités commerciales, bureaux, etc.). Il s'agira de rassembler les informations sur la base des diagnostics déjà conduits, de procéder aux nécessaires vérifications et conduire, le cas échéant, des diagnostics supplémentaires pour disposer d'un état global et partagé avec l'ensemble des acteurs ;
  - **disposer d'un diagnostic social des ménages sinistrés précaires** afin de permettre l'accès à un habitat adapté ;
  - bénéficier d'un retour d'expérience partagé des architectes et professionnels du BTP sur la gestion de la crise et des dommages constructifs occasionnés par l'ouragan.
- b. **Mettre en place un plan d'urgence d'intervention à court terme:** recensement des logements provisoires, des zones d'urbanisation ou de reconstruction à bannir, réquisition de bâtiments, sécurisation de bâtiments dangereux, mesures conservatoires etc.
- c. **Fixer une doctrine pour une reconstruction préventive en fonction de la carte des aléas mise à jour** et du porter à connaissance qui l'accompagnera :
  - **Révision des documents d'urbanisme locaux et prise en compte des nouvelles prescriptions** (respect des normes et application du PPRN). Sur le plan de l'urbanisme se posera la question de l'urbanisation dans la zone côtière et de l'application stricte de la loi littorale, des nouvelles zones à urbaniser, et de la déconstruction à terme de certaines zones urbanisées ;
  - définir les conditions d'éventuelles reconstructions en terrains inondables,
  - réaliser un guide pratique et pédagogique pour la reconstruction,
  - mettre en place une stratégie conjointe de lutte contre les implantations illégales et une police de l'urbanisme et de la construction.
- d. **Prévoir un renforcement des capacités d'ingénierie locales** afin d'apporter assistance et appui à la collectivité, aux divers établissements publics, ainsi qu'aux services locaux de l'Etat pour conduire l'ensemble de ces opérations.

L'ensemble de ces démarches ne dispensera pas toutefois les collectivités d'une réflexion sur le mode de développement qu'elles souhaitent adopter à plus long terme.

## 2. Repenser la construction des bâtiments et promouvoir la qualité permettrait de rendre les deux îles plus résilientes

**La violence de l'ouragan a révélé des déficiences constructives et techniques récurrentes** : sous-dimensionnement des ouvrages, malfaçons dans la réalisation d'ouvrage sur tous les types de bâtiments, problème de contreventement des ouvrages extérieurs etc. Des matériaux de mauvaise qualité ou inadaptés ont également constitué une partie importante des projectiles ou des causes qui ont accentué la destruction des ouvrages.

**En amont de la reconstruction, il est donc impératif de former les professionnels et d'informer les habitants** sur les nécessités relatives aux normes et à la qualité de la construction, au respect des prescriptions techniques en matière parasismiques et paracycloniques.

A Saint-Martin, le nombre de logements populaires dévastés qu'il faudra réparer est estimé à environ 4 000<sup>21</sup>. A l'évidence, compte tenu de l'ampleur des destructions et des moyens dont disposent les sinistrés, un grand nombre de réparations seront entreprises par les sinistrés eux-mêmes (auto-construction), sans qu'ils ne connaissent les règles de l'art et avec de faibles moyens. Il est donc essentiel d'associer et former les habitants au respect d'un minimum de normes et de techniques de reconstruction et de les accompagner dans les travaux qu'ils entreprennent. A défaut, une grande partie de la reconstruction risque de devenir inadaptée, réalisée dans l'urgence et le provisoire au mépris des règles, et ne proposera aucun progrès significatif par rapport à la situation avant Irma.

**Des ateliers collaboratifs permettraient de mettre en œuvre des solutions techniques bien comprises par les habitants et les professionnels.** D'ores et déjà, une centaine de maisons appartenant à des propriétaires modestes à Saint Barthélémy pourraient être accompagnées de cette façon et un projet identique soutenu par des associations d'artisans pourrait voir le jour à Saint-Martin.

**Enfin, la reconstruction des bâtiments publics de l'Etat devra être exemplaire.** Les bâtiments devront être construits dans les règles de l'art, respecter les règles antisismiques et anticycloniques et prendre en compte les enjeux du développement durable

**Une réflexion sur les matériaux devra également être conduite.** Des matériaux ayant bien résisté (toitures en tuiles d'essentes, structures en bois etc.) pourraient être réappropriés et de nouvelles filières de matériaux mises en place.

## 3. Une consultation internationale d'urbanisme et d'architecture pourrait être organisée pour recueillir des idées innovantes

**Il est proposé dans un premier temps d'engager une consultation internationale** ayant pour objectif de recueillir, de la part des professionnels, des propositions susceptibles d'éclairer les choix relatifs à l'aménagement, à l'architecture et à l'urbanisme, sans pour autant à ce stade fixer d'objectif de projet opérationnel de maîtrise d'œuvre. Ce projet pourrait être conduit sur un mode participatif en associant l'ensemble des acteurs locaux et les habitants.

Les participants travailleraient sur la dimension de l'île dans sa totalité en ce qui concerne les équipements structurants (réseaux, adductions etc.), à l'échelle du quartier en ce qui concerne le

---

21 Cf rapport du cabinet Harrapa Cheyssial « Mission d'évaluation des dommages à Saint-Martin » du 25 septembre 2017

projet urbain, et à celle de la parcelle pour ce qui est du bâtiment. Ainsi l'éventail irait de l'échelle du territoire (macro) à l'échelle du bâti (principe de construction de maisons d'habitation, des locaux d'activités, d'équipements touristiques, etc.). Les solutions proposées auraient vocation à être innovantes, rationnelles, économes, sécurisées et adaptées au climat.

Des orientations seraient notamment attendues sur :

- la mitigation des risques cycloniques et sismiques ;
- la gestion des risques liés aux inondations et submersions ;
- un aménagement du littoral prenant en compte tant la mixité d'usages que le retrait du trait de côte ;
- la protection des espaces et des espèces sensibles et la préservation de la biodiversité marine ;
- la valorisation des ressources locales dont les diversités halieutiques et les énergies renouvelables ;
- la prise en compte des questions patrimoniales architecturales et environnementales.

Les résultats de la consultation prendraient la forme d'un plan stratégique d'aménagement, ou d'un plan-guide, illustré par des propositions urbanistiques et architecturales dans les zones jugées stratégiques.

Elle proposerait également une méthode pour un travail de co-conception en mode participatif avec les habitants et acteurs locaux, notamment sur la stratégie d'aménagement, les projets d'aménagement et les solutions techniques de construction.

#### 4. Initier un projet d'aménagement à long terme serait utile pour avoir un aménagement efficace et durable

**Ces éléments pourraient constituer une ressource et une première étape pour engager une réflexion sur l'avenir du territoire à long terme** car Il semble indispensable d'engager une vraie démarche de projet sur ces territoires, intégrant notamment :

- le développement économique, aujourd'hui généré quasi exclusivement par les activités touristiques ;
- un modèle d'aménagement résilient aux risques et catastrophes naturels.

**Il s'agira ainsi de s'inscrire dans un projet défini à horizon d'une trentaine d'années** prenant en compte toutes les dimensions du développement durable. L'accent devrait être porté sur une activité touristique respectueuse du site et de l'environnement, écoresponsable, et sur un modèle de développement fondé sur la transition écologique et énergétique. Ce projet devrait promouvoir une ville plus raisonnée avec des circuits enfouis et courts, une occupation de l'espace prenant en compte les caractéristiques des milieux, et une circulation automobile maîtrisée et rationalisée promouvant des modes alternatifs de déplacement plus durable (mer, transports en commun etc.).

Il conviendrait de déterminer les différentes étapes ou phases pour y parvenir en abordant les sujets de manière transversale avec une déclinaison opérationnelle.

## 5. La culture du risque reste à développer

Les îles du Nord sont soumises à des aléas très forts, de nature à la fois cyclonique et sismique. Pour autant, force est de constater que la culture du risque s'est émoussée au fil du temps, conduisant à des comportements dangereux, notamment en matière d'urbanisme.

**Les quelques mois qui suivent une catastrophe naturelle doivent donc être mis à profit pour mettre en place des actions inscrites dans le temps, permettant de renforcer à la fois la conscience du risque et la résilience des habitants de Saint-Barthélemy et Saint-Martin.**

**Cela peut passer par exemple par un programme spécifique développé dans les établissements scolaires, à l'instar de ce qui se fait dans les autres îles des Antilles au titre du risque sismique, ou par des formations à destination des salariés.** Une attention toute particulière devra être portée à la sensibilisation des résidents originaires de métropole ou des autres collectivités d'outre-mer qui sont moins conscients des risques que les Saint-Martinois et Saint-Barths de souche.

# Mobiliser des sources de financement diverses pour la reconstruction

Préalablement à la recherche de financements, plusieurs pré-requis doivent être établis et partagés par l'Etat, la collectivité et les investisseurs privés intéressés au processus de reconstruction :

- la nature des biens à restaurer et/ou reconstruire et l'identification de leur propriétaire (Etat, collectivité, agences, secteur privé etc.) ;
- l'identification de leur futur exploitant (collectivité, sociétés publiques locales, sociétés d'économie mixte locales, secteur privé etc.) ;
- le montant des indemnisations à percevoir ;
- pour l'immobilier, la mise en place de règles d'urbanisme et de garanties contre les risques naturels ;
- enfin, l'évaluation des coûts de chaque programme ainsi individualisé.

**A ce stade, la mobilisation de crédits budgétaires étatiques semble pertinente pour les seuls bâtiments publics relevant de la compétence de l'Etat (préfecture, hôpital, gendarmerie etc.).**

**Pour le reste, en fonction du schéma de développement retenu, plusieurs sources de financement pourront être sollicitées, notamment les fonds et produits offerts par :**

- les institutions européennes ;
- les banques multilatérales de développement ;
- les fondations ;
- le secteur bancaire et les investisseurs privés.

**Dans tous les cas, il semble qu'un panachage de financements sera nécessaire à l'appui de la plupart des opérations relevant de la collectivité et du secteur privé.**

**Dans ce cadre, la délégation interministérielle à la reconstruction apportera à la demande son soutien dans la recherche de financement de tous les projets locaux.** Notamment, elle portera son attention afin de faire bénéficier les opérateurs des meilleures conditions de garanties, subventions et bonifications de taux d'intérêt offertes par les institutions financières multilatérales, ainsi que leurs partenariats avec le secteur bancaire. **La délégation mobilisera également les acteurs publics (AFD, BEI) et facilitera leurs relations avec les acteurs locaux.**

**Enfin, la délégation examinera la mise en place d'éventuelles aides fiscales à l'investissement *ad hoc*, qui pourraient être mises en œuvre en fonction des conclusions du rapport d'inspection actuellement en cours.** Dans le respect du droit communautaire, un traitement spécifique pourrait être accordé aux territoires touchés par IRMA. Ce dispositif fiscal spécifique serait centré sur les projets répondant au schéma directeur « tourisme ».

**Dans tous les cas, il semble exclu de voir consacré un fonds unique dédié à la reconstruction et fonctionnant sous la forme d'un droit de tirage : des financements individualisés projet par projet, établis sous forme contractuelle avec des droits et obligations pour chacune des parties seront privilégiés.**

# Développer les potentialités de la coopération franco-néerlandaise pour rééquilibrer Saint-Martin

La coopération institutionnelle entre les deux parties de l'île de Saint-Martin est capitale dans la gestion post Irma.

**Les contacts se sont multipliés au cours des deux derniers mois entre la délégation interministérielle à la reconstruction et les autorités néerlandaises.** Un dialogue direct a été établi avec M. Hans LEIJTENS, qui a été nommé « Directeur général pour la reconstruction des Iles du Vent des Antilles néerlandaises » en vue d'une mission très similaire à la mienne. Le ministère de l'Intérieur néerlandais, auquel il est rattaché, garde la main sur la coordination des politiques publiques décidées par La Haye, même si une sorte de comité interministériel peut se réunir sur les questions les plus importantes. Outre la coordination, M. LEIJTENS est aussi en charge des discussions avec le gouvernement de Sint Maarten. Au total, une quarantaine de personnes travaillent pour lui : une quinzaine de personnes sur l'île, des points de contact dans les ministères à La Haye et une équipe de sept professionnels formant son cabinet. A première vue, la délégation néerlandaise semble avoir donc plus de moyens, mais il ne faut pas oublier que, contrairement à la délégation française, il ne peut pas s'appuyer sur les services de l'Etat sur place.

A la suite du dialogue engagé entre les délégations, il est apparu qu'une conviction commune nous anime : **la reconstruction ne pourra se faire qu'à la condition de résoudre les déséquilibres entre les deux parties de l'île.** C'est un impératif, aussi bien en matière d'immigration illégale que d'efficacité administrative, l'Etat français ne pouvant plus se permettre de servir « d'amortisseur social » aux populations qui vivent et travaillent à Sint Maarten.

L'objectif du gouvernement néerlandais est d'améliorer durablement la situation de l'île dans son ensemble, mais La Haye n'engagera pas l'argent du contribuable à n'importe quel prix. Il a ainsi posé un ultimatum au gouvernement local, lui signifiant qu'il débloquerait des fonds à condition que ce dernier accepte, d'une part, la création d'une « chambre d'intégrité » pour vérifier l'utilisation de l'argent et lutter contre la corruption et, d'autre part, la reprise en main par la police néerlandaise des contrôles aux frontières, actuellement gérés par la police de Sint Maarten. Le nouveau gouvernement local, dirigé par Sarah Wescot, vient d'accepter ces conditions, ouvrant *de facto* la voie à une relance des échanges au sein de la plateforme quadripartite (« Q4 »), qui regroupe des représentants des deux Etats et des deux collectivités.

**Outre le soutien réciproque que France et Pays-Bas pourraient s'apporter dans la recherche de financement auprès de l'Union européenne** - nonobstant la différence de statut des deux collectivités, Saint-Martin étant une RUP et Sint Maarten un PTOM -, l'accent doit être mis au sein du « Q4 » sur **la mutualisation d'équipements structurels dans le cadre de la reconstruction** : la gestion des déchets, par essence sujet compliqué sur une île de taille réduite, l'assainissement des eaux usées, ainsi que les réseaux (eau, électricité, téléphonie), sont autant de pistes qui méritent d'être abordées en commun à l'avenir. A bien des égards, il serait plus pertinent et efficace de repenser une île de 70 000 habitants que deux collectivités séparées de 35 000 habitants chacune. Enfin, **la maîtrise des flux migratoires et la lutte contre la corruption**, priorité mise en avant par le Gouvernement de La Haye, répondent naturellement à des préoccupations françaises et appellent les deux états à prendre des mesures communes.

## Conclusion

Le passage du cyclone IRMA sur les îles du Nord relève d'une catastrophe naturelle exceptionnelle. Le risque est avéré que, dans la précipitation, aucune leçon ne soit tirée de cet événement. Ces îles ont de tout temps constitué des espaces vulnérables et les dérèglements climatiques laissent présager de nouveaux cyclones du même type qu'IRMA dans un avenir proche.

Les îles du Nord cumulent les spécificités : un statut accordant une large autonomie aux collectivités concernées avec des compétences propres dans des domaines cruciaux comme l'environnement ou l'urbanisme, une imbrication très forte entre les deux collectivités et la partie néerlandaise de l'île saint-martinoise, un héritage pesant de ces deux ex-communes de Guadeloupe, devenues en peu de temps des collectivités dotées de compétences élargies sans avoir les moyens de les exercer pleinement, une mono-industrie touristique déjà fragilisée avant IRMA dans un contexte concurrentiel fort et une volatilité extrême des attentes des clients.

Ces différents handicaps pourraient conduire à croire impossible une reconstruction de ces deux îles sur une base plus résiliente et plus respectueuse des aléas et de l'environnement. La tâche est certes ardue mais, curieusement, Irma a surtout été un révélateur de dysfonctionnements préexistants. Une opportunité unique pour repenser ces territoires autrement s'ouvre à nous. J'ose espérer que chacun des acteurs de la reconstruction, qu'ils soient institutionnels ou privés, saura saisir la balle au bond pour que chacun, dans le respect de son domaine de compétences, contribue à (re)construire les îles du Nord de demain.

\*\*\*

# Synthèse des propositions du rapport

## Sur les questions institutionnelles et les relations entre l'Etat et les collectivités :

- 1) **Renforcement du rôle de représentant de l'Etat** en charge des intérêts nationaux et garant de l'Etat de droit avec, en priorité, une amélioration du service en charge du contrôle de légalité et une plus grande présence sur le territoire des services de l'Etat de Guadeloupe.
- 2) **Désignation à Saint-Martin de chefs de projet pour des services ou parties de services de l'Etat et des collectivités**, dans un domaine déterminé et pour une durée limitée, par accord entre le représentant de l'Etat et le président du conseil territorial de Saint-Martin ou, à défaut, **mise en place de conventions d'assistance à maîtrise d'ouvrage entre l'Etat et la collectivité**.

## Sur les questions de sécurité et de soutien économique :

- 3) **Maintien de forces de sécurité crédibles à Saint-Martin et Saint-Barthélemy** pour assurer une sécurité optimale et restaurer la confiance des habitants et des acteurs économiques
- 4) **Reconstruction rapide d'une cité administrative et renforcement des personnels** pour permettre aux services de l'Etat de fonctionner de manière optimale
- 5) **Favoriser les entreprises locales durant la phase de reconstruction**
- 6) **Pérenniser et simplifier les dispositifs d'aide à la trésorerie des entreprises durant la phase de transition**

## Sur les questions économiques et sociales :

- 7) **Lancement d'une mission d'audit de la situation économique et sociale de Saint-Martin**, assurée par l'Inspection générale des finances et l'Inspection générale des affaires sociales

## Sur les questions de redynamisation du tourisme :

- 8) **Valoriser le potentiel touristique de Saint-Martin et Saint-Barthélemy par la promotion de la formation professionnelle** afin d'avoir un vivier de salariés qualifiés
- 9) **Soutenir les lits marchands et l'hôtellerie et lancer un schéma directeur comprenant différentes actions :**
  - créer un forum pour sonder les besoins des acteurs et mettre en place avec eux une vraie stratégie touristique sur le long terme ;
  - maîtriser le développement sauvage des locations non classées et peu qualitatives, sans pour autant désavantager celles de qualité, qui répondent aux besoins d'une partie de la clientèle ;
  - à court terme, favoriser la réouverture de quelques gros porteurs

fonctionnant en "resort", indépendamment des loisirs/services de l'île.

**10) Soutenir le redémarrage des accès aériens à Saint-Martin pour refaire de l'île un vrai hub dans la Caraïbe**

Sur les questions relatives à l'urbanisme :

**11) Prise par l'Etat du décret relatif aux dispositions pénales en matière de construction.**

**12) Etablir un diagnostic précis du territoire, des équipements, du bâti et de la situation des personnes afin d'établir un plan d'action à court terme, qui impliquerait les mesures suivantes :**

- **dresser une nouvelle carte des aléas**, qui sera disponible dans les premières semaines de novembre
- **établir des relevés cartographiques et topographiques à jour** pour que soient déterminés durablement l'emplacement des nouveaux réseaux et équipements à réaliser. Il faudra veiller à ce que pour les premières opérations conduites (rétablissement des réseaux) n'obèrent pas l'avenir et prendre les bonnes décisions en matière d'équipement en tenant compte aussi du risque sismique (enfouissement des réseaux électriques, par exemple)
- **établir un diagnostic exhaustif et précis du bâti dégradé** selon les différentes typologies de construction (bâtiments publics, habitations, activités commerciales, bureaux etc.). Il s'agira de rassembler les informations sur la base des diagnostics déjà conduits, de procéder aux nécessaires vérifications et de conduire, le cas échéant des diagnostics supplémentaires pour disposer d'un état global et partagé avec l'ensemble des acteurs
- **disposer d'un diagnostic social des ménages sinistrés précaires** afin de permettre l'accès à un habitat adapté
- **bénéficier d'un retour d'expérience partagé des architectes et professionnels** sur la gestion de la crise et les dommages constructifs occasionnés par l'ouragan

**13) Mettre en place un plan d'urgence d'intervention à court terme**, qui comprendrait les points suivants : recensement des logements provisoires, des zones d'urbanisation ou de reconstruction à bannir, réquisition de bâtiments, sécurisation de bâtiments dangereux, mesures conservatoires etc.

**14) Fixer une doctrine pour une reconstruction préventive à partir de la carte des aléas** mise à jour et du porter à connaissance qui l'accompagnera. Cette doctrine impliquerait notamment de :

- **réviser les documents d'urbanisme locaux** et prise en compte des nouvelles prescriptions (respect des normes et application du PPRN).

Sur le plan de l'urbanisme se posera la question de l'urbanisation dans la zone côtière et de l'application stricte de la loi littorale, des nouvelles zones à urbaniser, et de la déconstruction à terme de certaines zones urbanisées

- **définir les conditions d'éventuelles reconstructions en terrains inondables**
- **réaliser un guide pratique et pédagogique pour la reconstruction**
- **mettre en place une stratégie conjointe de lutte contre les implantations illégales et une police de l'urbanisme et de la construction**

**15) Prévoir un renforcement des capacités d'ingénierie locales** afin d'apporter assistance et appui à la collectivité, aux divers établissements publics ainsi qu'aux services locaux de l'Etat pour conduire l'ensemble de ces opérations.

**16) Engager une consultation internationale** ayant pour objectif de recueillir de la part des professionnels des propositions susceptibles d'éclairer les choix relatifs à l'aménagement, à l'architecture et à l'urbanisme sans, à ce stade, d'objectif de projet opérationnel de maîtrise d'œuvre.

**Sur les questions relatives aux relations avec la partie néerlandaise (Saint-Martin):**

**17) Réactiver le Q4**, plateforme de dialogue regroupant les deux Etats et les deux collectivités pour relancer une coopération étroite et pérenne entre les deux parties de l'île

**18) Renforcer la coopération dans le domaine de la lutte contre la corruption et de la maîtrise des flux migratoires**

**19) Elaborer des projets de construction d'équipements d'infrastructures communs** dans le domaine de la gestion des déchets, de l'assainissement ou des réseaux.