

Les statuts de Saint-Pierre-et-Miquelon

La question statutaire se pose dans l'Archipel à trois niveaux distincts, qu'il faut absolument distinguer, car chaque niveau est susceptible d'évoluer indépendamment des deux autres.

Ces trois statuts de l'Archipel sont : le statut national, le statut européen et le statut en matière de sécurité sociale.

Ces différents modes de gouvernance sont aujourd'hui autant de choix fondamentaux pour l'avenir de l'Archipel, qui méritent d'être étudiés de façon approfondie, sans a priori et sans tabous.

I – Le statut national de l'Archipel

Saint-Pierre-et-Miquelon est une collectivité territoriale d'outre-mer (COM), catégorie très large, définie par l'article 74 de la Constitution et qui regroupe des situations aussi diverses que celles de Mayotte, de Saint-Martin, de Saint-Barthélemy, de Wallis-et-Futuna, voire de la Polynésie Française ou encore de la Nouvelle-Calédonie.

Si nous avons, comme en Métropole, une Préfecture, un Conseil territorial (qui a la particularité de cumuler - en plus de ses attributions spécifiques - certaines compétences des Conseils Régionaux et Conseils Généraux) et deux Communes, notre Archipel présente toutefois plusieurs spécificités :

- Nous sommes la seule collectivité à être passée, en 1985, du statut de Département d'Outre-Mer (DOM) à celui de collectivité d'outre-mer à statut particulier, à la demande des élus locaux de l'époque ;
- A l'inverse des autres COM, nous avons toujours été régis par l'identité législative, comme les DOM : la loi nationale s'applique automatiquement, sauf mention contraire et sauf dans les domaines de compétence statutaire de la Collectivité territoriale, à savoir la fiscalité, le régime douanier, l'urbanisme et le logement.

Toute loi qui comporte une dimension fiscale, douanière, d'urbanisme ou de logement a donc besoin d'être explicitement étendue à Saint-Pierre-et-Miquelon pour être applicable.

En outre, afin d'exercer ses compétences, la Collectivité territoriale dispose d'une « mise à disposition en tant que de besoin » des services de l'Etat, car sans ce soutien elle serait dans l'impossibilité la plus absolue de se doter des services nécessaires à l'exercice de ses compétences.

A - Problèmes institutionnels liés au statut spécifique de SPM

- Des difficultés législatives chroniques : toute mesure dont le Gouvernement peut prétexter être de de la compétence fiscale / douanière / urbanisme / logement de la Collectivité territoriale, ne sera pas applicable sans un amendement, qui aura, d'ailleurs, de fortes chances d'être refusé. Si parfois cette situation peut être utile, dans l'absolu et à long terme, cela se traduit par beaucoup d'avantages objectifs, financés par l'Etat, qui échappent à l'Archipel. Le Secrétariat d'Etat à l'Outre-Mer, pour sa part, ne dispose pas des moyens nécessaires pour mener même une vérification de base sur l'applicabilité et les conséquences de chaque projet de loi dans chaque COM.
- La question de la concentration des collectivités locales sur un petit territoire, d'où l'enchevêtrement de leurs compétences. La question du transfert de la compétence urbanisme aux Mairies qui n'est toujours pas résolue ou encore l'action sociale sont d'autres exemples.
- Un enjeu pour le fonctionnement des services : le cadre de la « mise à disposition en tant que de besoin des services de l'Etat » est extrêmement flou. Dès lors, dans les faits, la mise à disposition des agents et compétences nécessaires à l'exercice de ses compétences par la Collectivité territoriale dépend directement de la qualité des relations avec les services de l'Etat, et du bon vouloir de chaque Préfet et chef de service.

B - Le bilan des compétences statutaires spécifiques de SPM

- Un régime fiscal à fort potentiel, mais sous-exploité : le code local des impôts n'a jamais rempli son objectif d'attractivité fiscale et d'encouragement du développement économique. Une grande partie des mesures aura été tout simplement copiée du régime existant en Métropole avant 1985, lors du changement statutaire, et les divergences qui existent (absence de TVA à SPM) sont largement compensées par le régime douanier contraignant dans notre économie dépendant quasi totalement des importations. Une étude lancée par le Conseil territorial est actuellement en cour.
- Un régime douanier contraignant pour l'économie locale mais qui a, depuis 1985, constitué le socle des finances de la Collectivité : le code local des douanes a finalement été publié il y a quelques années, après un combat juridique avec certains importateurs. Il établit un régime beaucoup plus contraignant que celui

prévu dans le cadre européen, mais qui finance directement la Collectivité territoriale. Le ralentissement durable des importations et de l'activité portuaire fragiliserait sérieusement les ressources de la Collectivité.

- Les possibilités liées à la compétence urbanisme et logement : aujourd'hui également sous-exploitées, puisque le code local de la construction et du logement n'existant tout simplement pas, a pour résultat l'incompétence à intervenir dans l'Archipel pour plusieurs agences de l'Etat qui gèrent les mesures et crédits d'intervention de l'Etat dans ces domaines : ANAH et ADEME notamment, même si l'action des parlementaires au moment de la « loi pour le développement des outre-mers » a permis de résoudre en partie ce problème.

Il ressort donc que, dans le cas de SPM, les outils présentés par le statut de COM peuvent paraître sous-utilisés. La question essentielle est de savoir si un territoire dispose de la taille critique, tant d'un point de vue démographique qu'économique, pour pouvoir exercer et profiter pleinement des possibilités ouvertes par le statut de COM.

Questionnement :

- Faut-il imaginer une nouvelle évolution statutaire et entamer cette réflexion dans le cadre de l'après « Etats généraux », comme le font actuellement tous les autres outre-mers ?
- Faut-il revoir le « partenariat Etat-Collectivité », principe de « mise à disposition » des services et directions déconcentrés ?
- Y a-t-il des domaines pour lesquels un renforcement des moyens de l'Etat, ou encore une organisation particulière apparaissent nécessaire ?
- L'organisation de la conduite des politiques de l'Etat au niveau des administrations centrales appelle-t-elle des modifications ?
- Quel avenir pour le ministère de l'Outre-mer ?

II – Le statut européen de l'Archipel

SPM fait partie des « pays et territoires d'outre-mer » associés à l'Europe. Ainsi, tout en étant indiscutablement français, tout en ayant comme monnaie l'Euro, et même, tout en votant aux élections européennes, l'Archipel ne fait pas partie de l'Union Européenne.

Il est certain que, aujourd'hui, nous tirons particulièrement avantage du seul fonds européen auquel nous avons accès : le Fonds Européen de Développement (FED),

mis en place pour aider les pays du Tiers Monde dans le cadre des accords ACP (Afrique – Caraïbes – Pacifique), et du fait que la Collectivité territoriale siège au titre de la France à des organismes internationaux de pêche, comme l'OPANO ou l'ICAT.

Il est tout aussi certain que notre statut de PTOM, comparé au statut de Région Ultra-Périphérique (RUP) dont bénéficient les DOM, nous empêche de bénéficier de nombreuses opportunités de financements, dont l'ensemble des politiques communes européennes ainsi que les dispositifs spécifiques réservés aux RUP pour compenser leur isolement. Même de nombreux dispositifs nationaux deviennent inapplicables du fait de notre statut de PTOM, dès lors qu'ils reposent sur un financement européen (exemple : Plan Barnier pour la Pêche – sortie de flotte...).

C'est un choix, qui mérite que l'on s'y penche. La réforme en cours des dispositifs d'aide aux PTOM est, dans ce cadre, un élément de première importance.

En tout état de cause, toute évolution du statut européen serait résolument indépendante de notre statut national – les exemples de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin, qui sont à la fois COM et RUP, viennent en apporter la preuve, si besoin en était.

Questionnement : Puisque la Commission Européenne a souhaité effectuer une consultation publique après la publication de son livre vert relatif à l'avenir des relations entre l'Union Européenne et les pays et territoires d'outre-mer (PTOM) après 2013, il convient de se poser dès aujourd'hui certaines questions :

- L'appartenance à la catégorie PTOM du territoire est-elle toujours appropriée ?
- Faut-il demander au gouvernement Français de promouvoir un rapprochement du statut de RUP et de PTOM ?
- Comment mieux associer les collectivités ultramarines à la prise de décisions au niveau européen ?
- Faut-il demander à la France, seul pays tiers véritablement concerné, de défendre, en terme de moyens et de gouvernance, le rôle d'avant poste de l'Europe dans leur zone régionale maritime respective pour les outre-mers ?

III – Le statut de la sécurité sociale dans l'Archipel

La sécurité sociale dans l'Archipel est gérée par la CPS, dont le fonctionnement est régi par le code de la mutualité. Ceci ne découle pas du statut du l'Archipel, mais de dispositions législatives et réglementaires, et notamment une loi de 1987, qui sont venues préciser le fonctionnement de la CPS.

Cette organisation permet l'existence de nombreuses spécificités inscrites dans la loi. Elle est aussi source de très nombreuses difficultés. En effet, toute mesure nouvelle inscrite dans le code de la sécurité sociale depuis 1987 n'est pas applicable dans l'Archipel, sauf mention expresse. C'est ce qui nous permet de conserver certaines dispositions bénéfiques pour l'Archipel (retraite à taux plein à partir de 150 trimestres de cotisation, au lieu de 160 en Métropole, par exemple). Mais, de plus en plus, cela nous empêche de bénéficier de nombreuses aides et dispositifs tout aussi intéressants qui sont mis en place en Métropole (par exemple : le salaire de référence pour le calcul de la retraite est effectué à SPM sur le salaire moyen de l'ensemble de la carrière, alors que le régime général en vigueur en Métropole, le calcule sur le salaire des 25 meilleures années).

Le Gouvernement refuse que, par amendement législatif, les parlementaires de l'Archipel rendent applicables de façon rétroactive les nombreuses mesures qui n'ont pas été explicitement étendues à l'Archipel lors de leur mise en place – cette possibilité est donc strictement limitée aux nouveaux dispositifs. Pour tous les dispositifs existants, même si on les modifie aujourd'hui, le statut de la CPS impose de passer par des procédures d'ordonnance qui peuvent prendre des années, voire ne jamais aboutir, et que les différents acteurs n'accepteront pas toujours d'entamer, au regard du travail que cela représente.

Après le vote de la « loi pour le développement des outre-mer » un amendement a habilité le Secrétariat d'Etat à l'Outre-mer à modifier ou étendre par décret certaines mesures sociales. Ce travail sera sous peu proposé à la CPS.

Questionnement :

- Il y a-t-il encore un intérêt à conserver ce système sociale et de santé particulier dans l'Archipel ?
- Comment faire vivre dans de bonnes conditions les régimes de base particuliers comme celui de l'ENIM (Etablissement Nationale des Invalides de la Marine) ou complémentaires comme le RSI (Régime Sociale des Indépendants) qui repose sur un petit nombre d'assurés ?