

L'économie de Saint-Martin : à la recherche de ses avantages comparatifs



Située au nord de l'arc antillais, à égale distance de Porto Rico et de la Guadeloupe (260 km) et à une trentaine de kilomètres à l'ouest de l'île de Saint-Barthélemy, l'île de Saint-Martin couvre une superficie d'environ 90 km². Depuis 1648, l'île est partagée en deux parties : une partie néerlandaise (Sint-Maarten) au sud (34 km², chef-lieu Philipsburg) et une partie française au nord (56 km², siège de la préfecture déléguée de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy à Marigot). Il n'existe pas de frontière physique entre ces deux parties.

La Collectivité d'outre-mer de Saint-Martin a été mise en place en 2007, mais 2009 est sa première année de fonctionnement effectif ; elle concentre désormais les compétences de la commune, du département et de la région et doit faire face à de nouveaux défis en matière de développement économique et d'aménagement du territoire. La cohabitation avec la partie néerlandaise, soumise à des règles fiscales différentes, crée une situation concurrentielle difficile à soutenir pour l'économie de Saint-Martin. Fondée principalement sur le tourisme et le BTP, cette dernière a subi en 2009 les conséquences de la crise économique, en grande partie en raison de la baisse de fréquentation de la clientèle touristique américaine.

I – L'ÉVOLUTION INSTITUTIONNELLE : DE LA COMMUNE À LA COLLECTIVITÉ D'OUTRE-MER

1 - Le nouveau cadre institutionnel

Le rattachement administratif de Saint-Martin comme commune du département de la Guadeloupe, en vigueur depuis 1947, a pris fin en 2007. Le processus d'évolution statutaire engagé depuis une dizaine d'années par les îles de Saint-Barthélemy et Saint-Martin s'est en effet concrétisé par l'adoption, le 21 février 2007, d'un nouveau statut de Collectivité d'outre-mer. Le 15 juillet, la nouvelle COM de Saint-Martin a été officiellement érigée par la mise en place de son conseil territorial composé de 23 membres.

« Le conseil élit, après chaque renouvellement et à la majorité absolue des membres, un président ainsi qu'un conseil exécutif composé de vice-présidents et de conseillers chargés d'arrêter les projets de délibération à soumettre au conseil territorial. Le conseil exécutif a pour rôle de recevoir les délégations du conseil territorial. Il délivre les permis de construire, les autorisations de travail des étrangers et, en outre, exerce son droit de préemption en terme de transferts immobiliers » (LO 222-5, 222-9, 222-12).

Saint-Martin exerce désormais l'ensemble des compétences dévolues aux communes, au département et à la région de la Guadeloupe. Saint-Martin est ainsi compétente en matière de fiscalité, de transports routiers, de ports maritimes, de voirie, de tourisme, de droit domanial de la Collectivité, d'accès au travail des étrangers et en matière de création et d'organisation des services publics et établissements publics de la Collectivité. La nouvelle Collectivité pourra également adapter les lois et règlements en matière de domanialité publique et d'enseignement (par exemple, déterminer les conditions dans lesquelles est dispensé dans les écoles maternelles et primaires de la collectivité un enseignement complémentaire en anglais afin de tenir compte des spécificités culturelles et linguistiques locales). L'État reste cependant compétent en matière de droit pénal, de droit commercial et de droit monétaire, bancaire et financier. D'où la désignation d'un préfet délégué auprès du Préfet de la Guadeloupe représentant l'État et le gouvernement au sein des COM des îles de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy¹.

L'organisation institutionnelle de Saint-Martin est très proche du modèle départemental. Cependant, afin d'éviter une concentration excessive des pouvoirs dans une seule Collectivité, un certain nombre de dispositions sont prévues :

- le président du conseil territorial est responsable devant l'assemblée délibérante, qui peut voter une motion de défiance désignant un autre président ; certaines décisions sensibles relevant de l'organe exécutif doivent être prises de façon collégiale par le conseil exécutif et non par le seul président ;
- un conseil économique, social et culturel, composé d'acteurs de groupements professionnels et de représentants des sphères syndicales, associatives et culturelles de la COM, bénéficie de 11 compétences d'initiative et de proposition, il est obligatoirement consulté sur les projets d'actes et de délibérations de la Collectivité d'Outre-Mer à caractère économique, social ou culturel (LO223-1,2,3) ;
- des conseils de quartier sont consultés sur les opérations d'aménagement et d'urbanisme.

¹ La nouvelle préfecture, compétente sur les deux Collectivités, est installée à Marigot.

2 - Les nouvelles compétences de la Collectivité

L'année 2009 marque le début du fonctionnement réel de la jeune collectivité. L'organisation administrative est désormais en place avec différents pôles (économique, social, développement durable...), même si la mise en œuvre de ces nouvelles compétences se heurte encore à un déficit en ressources humaines.

- Au niveau fiscal, la convention de moyens a été signée en mars 2008 mais l'année 2009 marque le véritable détachement de l'Etat en matière fiscale avec la mise en place d'un système géré localement. Le Conseil constitutionnel a validé le 21 janvier 2010 deux lois organiques dotant les îles françaises des Caraïbes de Saint-Barthélemy et Saint-Martin du pouvoir de percevoir l'impôt.
- Sur le plan économique, outre la mise en œuvre de nouvelles compétences (aides aux entreprises, continuité territoriale, stratégie économique...), le Conseil Territorial et le Conseil économique social et culturel ont mis en place la Chambre consulaire interprofessionnelle de Saint-Martin (la CCISM), élue le 10 juillet 2009 et qui compte 26 membres. Le décret relatif à la création d'un centre de formalité des entreprises à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin a été signé le 19 janvier 2010. La Collectivité a également institué un code du tourisme et engage une réflexion stratégique sur le positionnement de Saint-Martin (par rapport à Sint-Maarten et Saint-Barthélemy notamment) et sur les actions promotionnelles à mener.
- Sur le volet social, les actions d'éducation et de formation sont devenues des priorités pour la nouvelle Collectivité. Le transfert des compétences sociales de la Guadeloupe (dont le RMI et le RSA) vers Saint-Martin devrait permettre d'adopter des politiques en adéquation avec les besoins sociaux de l'île. Une coopération en matière sociale existe entre la Collectivité de Saint-Martin et le *Land Council* de Sint-Maarten, notamment en matière de santé des enfants.
- Au niveau communautaire, Saint-Martin devrait être définitivement reconnue RUP européenne avec la ratification du traité de Lisbonne.

3 - Finances publiques : un équilibre budgétaire à trouver

La trésorerie de la commune guadeloupéenne de Saint-Martin était déficitaire depuis plusieurs années. En 2008, le passage au statut d'établissements publics de l'office du tourisme, de l'établissement hospitalier pour personnes âgées dépendantes (EHPAD), du port, de l'aéroport et de l'EEASM (eau et assainissement) ainsi qu'une dotation de l'Etat de 5 M€ ont permis de rétablir son équilibre financier. En 2009, le budget de fonctionnement de la collectivité s'élève à 70 M€ et le budget de la section d'investissement à 25 M€.

En 2009, la Collectivité a enregistré 18 M€ de recettes de fonctionnement en moins avec la perte, engendrée par le nouveau statut, de la fraction de l'octroi de mer antérieurement reversée par la Guadeloupe (12 M€) qui représentait l'une des principales ressources, et de la dotation de compensation (6M€). Cette baisse des recettes devrait être compensée par les taxes figurant dans le nouveau code des contributions. La collectivité se trouve confrontée à d'importantes difficultés de recouvrement liées à la collecte des taxes locales et de l'impôt sur le revenu.

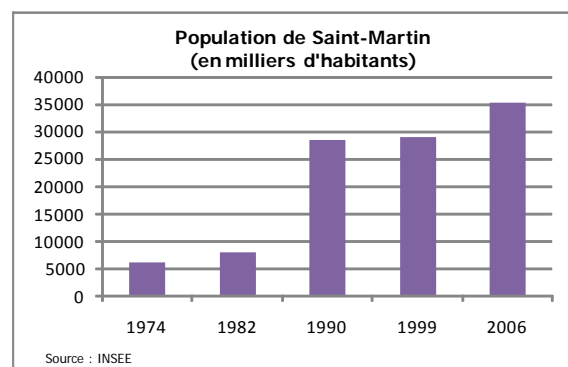
La Collectivité projette de mettre en place une Taxe Territoriale sur les Transactions (TTT) intervenant à chaque stade de la dépense (une taxe de type TVA, à l'instar de la Turn Over Tax dans la partie néerlandaise) qui devrait être effective à partir du mois de mai 2010.

Parmi les grands chantiers en cours (ou en cours d'achèvement) figurent la médiathèque (8 M€), la cuisine centrale et le restaurant scolaire (6 M€), la construction de réseaux d'assainissement et de traitement des eaux usées (15 M€). Sont programmés en 2010/2011 un projet d'aménagement du front de mer (avec une marina destinée à accueillir les yachts de très grande taille), le financement via un partenariat public-privé (PPP) de l'éclairage public du front de mer et de la mise en place d'un système de vidéo-surveillance dans le cadre de la lutte contre l'insécurité, la construction de réseaux d'assainissement et de traitement des eaux usées (dans le cadre du Plan de relance) ainsi que d'un deuxième lycée.

II – DONNEES STRUCTURELLES

1 - Démographie

En 2006, la population Saint-Martinoise comptait 35 26 habitants, en hausse de 21,1 % par rapport à 1999, soit une augmentation annuelle de 2,8 % sur la période, très inférieure au rythme élevé des années 1980 (+17,1 %) caractérisées par un solde migratoire nettement positif mais supérieure à la variation annuelle observée au cours de la période 1990-1999. Entre 1982 et 2006, le nombre d'habitants a presque quintuplé, passant de 6 19 à 35 26 habitants.



La partie néerlandaise de l'île a connu une évolution démographique parallèle, marquée par une croissance liée à l'immigration dans les années 1990, suivie d'une stabilisation entre 1995 et 2000 (à 0,3 % selon *le Central Bureau of Statistics*). Entre 2000 et 2007, la population de Sint-Maarten aurait retrouvé un niveau de croissance plus soutenu (+3,5 % en moyenne) pour s'établir à 38 959 habitants au 1^{er} janvier 2007.

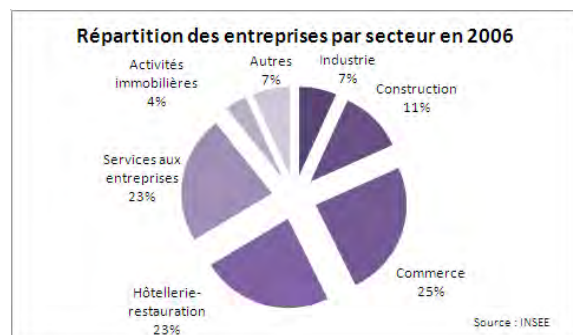
Entre 1974 et 2006, le taux de natalité a chuté de manière drastique, passant de 46,1 ‰ à 26,6 ‰, taux qui reste relativement élevé. A titre de comparaison, en 2006, le taux de natalité de la Guadeloupe s'élevait à 16,4 ‰ (et à 12,8 ‰ en métropole). Avec un taux de mortalité de 3 ‰, le taux d'accroissement naturel est de 21,4 ‰. La population de Saint-Martin est restée très jeune (36 % a moins de 20 ans en 2006 contre 31 % à la Guadeloupe et 21 % à Saint-Barthélemy). La répartition par nationalité,

avec 40 % de la population saint-martinoise d'origine étrangère (dont 47,0 % originaires d'Haïti et 16 % de Dominique), confirme l'importance du phénomène migratoire. Au cours des années 1990, le durcissement des lois sur l'immigration a cependant considérablement réduit la pression migratoire sur la partie française.

2 - Une économie fortement tertiaisée

Une estimation du produit intérieur brut des îles du Nord a été réalisée en octobre 2005². Le PIB de l'île de Saint-Martin a été évalué pour l'année 1999 à 421 M €, soit près de 14 500 € par habitant, niveau inférieur de 39 % à la moyenne métropolitaine, de 21 % au PIB par habitant en partie néerlandaise (16 500 € environ) et sensiblement égal à celui de la Guadeloupe.

Fondée autrefois sur l'exploitation des marais salants et la culture du tabac, puis sur celle du coton et de la canne à sucre, l'économie de Saint-Martin est aujourd'hui fortement tertiaisée et résolument tournée vers le tourisme. L'agriculture, l'élevage et la pêche ne constituent plus que des activités marginales et ont un impact négligeable sur l'économie de l'île. L'industrie est très limitée.



Selon les statistiques de l'INSEE, sur les 4 134 entreprises recensées en 2006 sur l'île de Saint-Martin, 24,6 % exerçaient une activité de commerce, 23,6 % d'hôtellerie-restauration et 23,1 % de services aux entreprises. La grande majorité des entreprises (78,9 %) n'emploie aucun salarié. Dans les secteurs de l'hôtellerie-restauration, de l'immobilier, des services aux entreprises et du BTP, cette proportion dépasse 81 %. C'est dans le secteur du commerce que la part des salariés est la plus importante, avec 31,3 %.

66 % des actifs occupés travaillent dans le secteur des services, 18 % dans le commerce et 9 % dans le BTP. Le secteur public emploie un salarié sur cinq (contre un sur trois à la Guadeloupe).

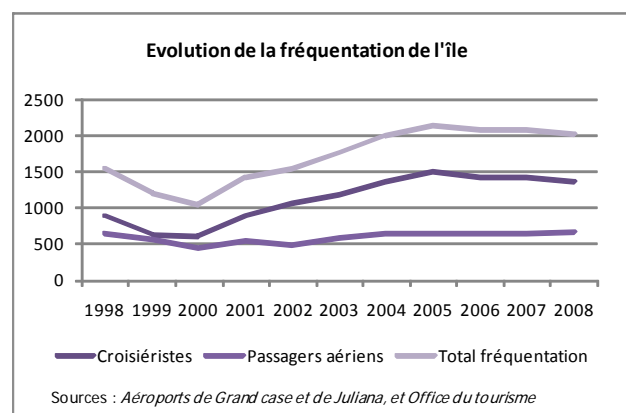
2-1 Le tourisme : à la recherche d'un positionnement dans le bassin caribéen

Le secteur du tourisme, qui a bénéficié des opportunités générées par la défiscalisation dès les années 1980, constitue l'un des piliers de l'économie saint-martinoise. Il employait 28 % des salariés³ en 2006. L'île accueille surtout une clientèle nord-américaine et, dans une moindre mesure, des visiteurs européens et sud-américains. Cette clientèle est en grande partie constituée de croisiéristes de passage sur l'île qui profitent de la zone franche de Philipsburg.

La fréquentation touristique de l'île (partie française et néerlandaise) n'a cessé de progresser de 1997 à 2005 (+ 3,3 % en moyenne annuelle). Toutefois, depuis l'année 2005, la fréquentation diminue de manière progressive de sorte que l'île a vu son nombre de visiteurs chuter de 5,5 % depuis 2005, et de 3,2 % durant la seule année 2008.

L'île de Saint-Martin reste l'une des destinations de croisière les plus prisées au monde et accueille depuis 2002 plus d'un million de passagers par an. Sint-Maarten, qui abrite à Philipsburg le seul port en eau profonde de l'île, a fortement développé son activité de croisière depuis la mise en service, en 2000, d'un quai dédié pouvant accueillir simultanément jusqu'à quatre paquebots. En 2008, la capacité d'accueil a encore été renforcée par la construction d'un nouveau quai permettant aux navires de la *Royal Caribbean* de génération *Genesis* (environ 6 000 passagers, soit les plus grands paquebots du monde) d'accoster en partie néerlandaise. Le port de Marigot en partie française, ne disposant pas des infrastructures autorisant l'accueil de paquebots de croisière à fort tirant d'eau, a ciblé une clientèle haut de gamme voyageant sur des navires de plus petite taille (100 à 360 passagers).

Entre 2001 et 2007, le nombre de croisiéristes accostant à Sint-Maarten a augmenté en moyenne de 13,5 % par an. Ce développement s'est fait au détriment de la partie française qui a vu chuter le nombre de passagers débarqués (-5,1 % en moyenne annuelle). Saint-Martin reste cependant très dépendante des arrivées des touristes nord-américains en partie néerlandaise. Ainsi, en 2008, le secteur de la croisière a perdu 5,3 % de ses passagers, ce qui s'est reflété dans les résultats de l'hôtellerie, malgré la bonne orientation du trafic aéroportuaire (+1,2 % par rapport à 2007) : les taux d'occupation des chambres et le nombre cumulé de nuitées ont respectivement chuté de 3,9 points et de 6,5 %.



L'offre d'hébergement saint-martinois est dominée par l'hôtellerie indépendante. Dans la partie française, le tourisme saint-martinois a tout d'abord souffert de la revente massive d'appartements défiscalisés, qui a engendré un repli de la capacité d'hébergement nuisible au développement touristique. En outre, le secteur doit composer avec le manque de personnel qualifié et des infrastructures insuffisantes, vieillissantes et d'un rapport qualité-prix jugé insuffisant par les professionnels de la distribution. Si le développement d'un tourisme haut de gamme (par opposition au tourisme de masse de la partie néerlandaise) constitue l'un des axes de développement majeur de la nouvelle Collectivité, Saint-Martin reste très dépendante des arrivées de touristes nord-américains en partie néerlandaise. Il est à noter que la restauration française constitue un atout au regard de la clientèle essentiellement nord-américaine.

² Dans le cadre du partenariat CEROM, fruit d'une collaboration entre l'IEDOM, l'INSEE et l'AFD, qui vise à mettre à la disposition du public une estimation des principaux agrégats économiques.

³ Contre 6 % à la Guadeloupe et 37 % à Saint-Barthélemy. (Source : INSEE – mars 2009).

2-2 Le BTP : deuxième secteur moteur de l'économie

La croissance démographique ainsi que le développement économique de l'île, lequel est étroitement lié à celui du tourisme, ont eu un impact positif sur le secteur du BTP au cours des dernières années en dépit de la concurrence exercée par les entités implantées en partie néerlandaise. Le secteur, qui concentre près de 11,5 % de l'ensemble des entreprises de Saint-Martin, est caractérisé par la prédominance de petites structures, 81,5 % des entreprises n'employant en effet aucun salarié. Par ailleurs, selon le dernier recensement de l'INSEE, le BTP employait, en 2006, 6,9% de la population active et 9,1% de la population ayant un emploi.

Le suivi de l'activité du secteur du BTP à Saint-Martin est rendu difficile du fait de l'absence de statistiques. Les éléments qualitatifs disponibles semblent toutefois indiquer un ralentissement de l'activité dans le secteur du BTP depuis la fin de l'année 2008. Les entreprises de construction bénéficient d'opportunités d'affaires dans la partie néerlandaise de l'île, où le secteur immobilier est resté bien orienté. De nombreux européens ont en effet profité du taux de change euro/dollar pour investir dans la construction d'une résidence secondaire à Sint-Maarten, où le dollar est la monnaie la plus courante.

Seule la commande publique a permis au secteur du BTP de maintenir son activité en 2008 avec plusieurs investissements entrant notamment dans le cadre du schéma directeur routier.

Les difficultés engendrées par la continuité territoriale avec Sint-Maarten

On ne peut comprendre les problématiques relatives au développement économique de Saint-Martin sans tenir compte de la « cohabitation » avec la partie néerlandaise. Cette dernière engendre une situation concurrentielle difficile à soutenir pour l'économie de Saint-Martin. La partie française possède un système de santé et d'éducation de meilleure qualité. Une partie des revenus générés par l'activité dans les secteurs public et privé dans la partie française et une partie des prestations sociales sont dépensées à *Sint Maarten*, où le dollar est la monnaie la plus courante, et bénéficient de fait à l'économie de la partie néerlandaise ; cette dernière est en outre plus attractive pour les entreprises en raison de l'absence de réglementation, ainsi que de charges d'exploitation et d'une fiscalité moins lourdes que dans la partie française. Une coopération entre les deux parties de l'île serait nécessaire or, si on exclut les aspects sécuritaires, celle-ci est aujourd'hui quasi-inexistante. La nouvelle Collectivité saint-martinoise envisage de développer la coopération avec la partie hollandaise dans plusieurs domaines (infrastructures, aménagement du territoire, social...), ainsi que la signature d'une charte commune relative à l'accès aux statistiques.

III – LA CONJONCTURE ECONOMIQUE EN 2009 : BAISSSE DE L'ACTIVITE DANS LE TOURISME, LE COMMERCE ET LE BTP

La fréquentation hôtelière a chuté en 2009. La capacité hôtelière de Saint-Martin a été réduite de moitié depuis le début de la décennie 2000 et de nombreux établissements nécessitent des travaux de rénovation. Avec l'effondrement de la fréquentation touristique observé fin 2008 et au premier semestre 2009, lié à l'atonie du marché américain (70% des touristes de Saint-Martin), un certain nombre d'établissements hôteliers rencontrent des difficultés financières, résultat de la combinaison de la baisse de fréquentation et des diminutions de prix pratiquées par la plupart d'entre eux. Leur situation financière est en outre fragilisée par des charges d'exploitation (notamment des frais de personnel) très élevées comparées à celles constatées à Sint-Maarten. En juillet-août 2009, la fréquentation aurait baissé de 15% environ comparée à la même période de l'année 2008. Les réservations enregistrées pour décembre 2009 étaient inférieures à celles de l'année précédente et le taux d'occupation aurait baissé jusqu'à atteindre 52% au troisième trimestre 2009 (après 56% en 2008 et 60% en 2007).

Autres conséquences de la crise : les hôteliers ont peu de visibilité par rapport aux années précédentes, les réservations se faisant plus tardivement et pour des durées plus courtes. Par ailleurs, l'impact des mouvements sociaux de Guadeloupe est difficile à évaluer. Les professionnels du tourisme observent un report partiel de la clientèle de la Guadeloupe sur Saint-Martin mais la destination semble avoir été affectée par un effet « d'image » négatif des « French West Indies » aux Etats-Unis. L'apparition d'une nouvelle clientèle en provenance de Russie et d'Amérique du Sud n'a pas suffi à compenser la perte de la clientèle américaine.

Le secteur du tourisme à Saint-Martin aurait cependant mieux résisté à la crise que dans l'ensemble du bassin caribéen. L'activité de plaisance et de croisière dans la partie française de Saint-Martin semble avoir été moins touchée que le tourisme de séjour.

La crise a eu en outre des répercussions sur les activités para-touristiques, les visiteurs, moins nombreux, ayant tendance à limiter leurs dépenses, ce qui a entraîné la fermeture de nombreux commerces et, dans une moindre mesure, de restaurants. Le taux de change €/USD défavorable a également eu un impact négatif sur les dépenses dans la partie française, les clients préférant acheter côté néerlandais. Ce comportement semble toutefois relever davantage d'un effet d'image que de la réalité des prix, ces derniers étant in fine comparables dans les parties française et néerlandaise, notamment dans le commerce.

La chute du tourisme a entraîné en 2009 un net ralentissement dans le BTP. A l'exception de quelques opérations de rénovation, les projets immobiliers sont en panne en 2009 dans la partie française mais semblent se maintenir dans la partie néerlandaise. Ce secteur résiste grâce à la commande publique, stimulée par les grands chantiers mis en œuvre par la nouvelle Collectivité. Ces derniers représentent environ 70 % des carnets de commande des entreprises du secteur.