

N° 152

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2005-2006

Rattaché pour ordre au procès-verbal de la séance du 22 décembre 2005
Enregistré à la Présidence du Sénat le 5 janvier 2006

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) à la suite d'une mission effectuée au Canada et à Saint-Pierre-et-Miquelon du 15 au 23 septembre 2005,

Par MM. Bernard SAUGEY, Jean-Claude PEYRONNET, Christian COINTAT, Philippe ARNAUD, Nicolas ALFONSI et Bernard FRIMAT,

Sénateurs.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Jacques Hiest, *président* ; MM. Patrice Gélard, Bernard Saugey, Jean-Claude Peyronnet, François Zocchetto, Mme Nicole Borvo Cohen-Seat, M. Georges Othily, *vice-présidents* ; MM. Christian Cointat, Pierre Jarlier, Jacques Mahéas, Simon Sutour, *secrétaires* ; M. Nicolas Alfonsi, Mme Michèle André, M. Philippe Arnaud, Mme Eliane Assassi, MM. Robert Badinter, José Balarello, Laurent Béteille, Mme Alima Boumediene-Thiery, MM. François-Noël Buffet, Christian Cambon, Marcel-Pierre Cléach, Pierre-Yves Collombat, Raymond Courrière, Jean-Patrick Courtois, Yves Détraigne, Michel Dreyfus-Schmidt, Pierre Fauchon, Gaston Flosse, Bernard Frimat, René Garrec, Jean-Claude Gaudin, Charles Gautier, Philippe Goujon, Mme Jacqueline Gourault, MM. Charles Guené, Jean-René Lecerf, Mme Josiane Mathon-Poinat, MM. Hugues Portelli, Henri de Richemont, Jean-Pierre Sueur, Mme Catherine Troendle, MM. Alex Türk, Jean-Paul Virapoullé, Richard Yung.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
EXAMEN EN COMMISSION	7
INTRODUCTION	15
PREMIÈRE PARTIE - LA RÉFORME DE L'ÉTAT AU CANADA ET AU QUÉBEC	19
I. UN CHANGEMENT DE CULTURE DANS LE FONCTIONNEMENT DE L'ÉTAT	19
A. UN EFFORT DE GESTION DES EFFECTIFS DE LA FONCTION PUBLIQUE	21
1. <i>La réduction des effectifs de la fonction publique dans la seconde moitié des années 1990</i>	21
2. <i>Le rétablissement des effectifs depuis 2000</i>	25
3. <i>Un nouveau cadre institutionnel et de gestion de la fonction publique</i>	28
B. UNE CULTURE DE TRANSPARENCE ET DE REDDITION DE COMPTES	30
1. <i>La modernisation de l'administration publique au Québec : une exigence de transparence et de résultat</i>	30
2. <i>La gestion axée sur les résultats : une version canadienne de la LOLF</i>	33
3. <i>La loi sur l'administration publique du Québec : une culture de services aux citoyens</i>	33
II. UN MOUVEMENT CONTINU DE MODERNISATION ET DE RATIONALISATION DES SERVICES PUBLICS	35
A. UNE LOGIQUE DE GUICHET UNIQUE ET DE RATIONALISATION DES SERVICES AUX ADMINISTRATIONS	35
1. <i>Le regroupement et la rationalisation des services aux usagers</i>	35
2. <i>La rationalisation des services de soutien aux administrations</i>	38
a) <i>Le ministère des travaux publics et des services gouvernementaux du Canada</i>	38
b) <i>Le Centre de services partagés du Québec</i>	40
3. <i>Le développement de l'administration en ligne</i>	41
B. UN SYSTÈME PERFORMANT DE CONTRÔLE DE L'EMPLOI DES FONDS PUBLICS	43
1. <i>Le renforcement du contrôle de gestion interne : le rôle du contrôleur général</i>	43
2. <i>Un organe de contrôle auprès du Parlement : le Bureau du vérificateur général du Canada</i>	44
DEUXIÈME PARTIE - LA SITUATION ET LES PERSPECTIVES D'ÉVOLUTION STATUTAIRE DE SAINT-PIERRE-ET-MIQUELON	53
I. LA FIN DE LA « GRANDE PÊCHE » ET LES CONTRAINTES DE L'ISOLEMENT	53
A. DE LA « GRANDE PÊCHE » À LA PÊCHE ARTISANALE	53
1. <i>Saint-Pierre-et-Miquelon, « abri des pêcheurs français »</i>	53
2. <i>L'arrêt brutal de la pêche industrielle</i>	54
3. <i>L'accord franco-canadien de 1994</i>	56
4. <i>La pêche aujourd'hui à Saint-Pierre-et-Miquelon : une activité essentiellement artisanale</i>	58

B. UN MORCEAU DE FRANCE AUX PORTES DE L'AMÉRIQUE : LES CONTRAINTES DE L'ISOLEMENT	59
1. Une économie fortement soutenue par l'Etat et la collectivité.....	59
2. Les faiblesses de la desserte aérienne : un obstacle au développement économique de l'archipel	60
3. Les insuffisances de la desserte maritime	62
II. LES ATOUTS POUR RELEVER LE DÉFI DE LA DIVERSIFICATION ÉCONOMIQUE	62
A. UNE SITUATION SOCIALE STABLE	62
1. La santé et la protection sociale à Saint-Pierre-et-Miquelon	62
a) L'organisation des soins médicaux dans l'archipel	62
b) Le système de protection sociale de l'archipel	63
2. Une très faible délinquance.....	65
a) Une délinquance particulièrement faible	65
b) Les juridictions.....	65
B. DES PERSPECTIVES DE DIVERSIFICATION PROMETTEUSES	66
1. Le développement de l'aquaculture	66
2. Le développement de nouvelles ressources confronté à un manque d'expertise.....	67
3. Les perspectives d'exploitation d'hydrocarbures	68
4. La question du plateau continental	69
C. SAINT-PIERRE-ET-MIQUELON, PORTE DE L'EUROPE EN AMÉRIQUE DU NORD.....	70
1. Les atouts du régime d'association de Saint-Pierre-et-Miquelon à l'Union européenne	70
2. La nécessaire relance de la coopération régionale	72
III. LES PERSPECTIVES D'ÉVOLUTION STATUTAIRE DE L'ARCHIPEL : VERS UNE MEILLEURE RÉPARTITION DES COMPÉTENCES ENTRE LES COLLECTIVITÉS.....	73
A. LES DIFFICULTÉS FINANCIÈRES DES COLLECTIVITÉS DE L'ARCHIPEL	73
1. La situation financière de la commune de Saint-Pierre	73
2. La situation financière de Miquelon-Langlade.....	76
3. La situation financière du conseil général	76
B. LA NÉCESSAIRE MODERNISATION DU STATUT DE L'ARCHIPEL.....	79
1. L'héritage du passé : une collectivité et deux communes	79
2. Le statut de 1985.....	80
a) Les compétences de la collectivité	80
b) Le régime d'application des lois à Saint-Pierre-et-Miquelon : l'identité législative	80
c) Les institutions de la collectivité territoriale	80
3. L'adaptation du statut de Saint-Pierre-et-Miquelon au nouveau cadre constitutionnel.....	81
4. Les perspectives d'évolution statutaire	82
a) La proposition de loi organique	82
b) Les avant-projets de loi organique et ordinaire	83
c) Les attentes des élus locaux	84
ANNEXES.....	87
ANNEXE 1 - PROGRAMME DE LA MISSION AU CANADA ET A SAINT- PIERRE-ET-MIQUELON D'UNE DÉLÉGATION DE LA COMMISSION DES LOIS DU SÉNAT 15 - 24 septembre 2005.....	89

ANNEXE 2 - EVOLUTION DES EFFECTIFS DE LA FONCTION PUBLIQUE AU CANADA DEPUIS 1993.....	93
ANNEXE 3 - ÉVOLUTION DES FINANCES PUBLIQUES DU QUÉBEC DEPUIS 1990-91.....	95
ANNEXE 4 - ACCORD FRANCO-CANADIEN POUR LE DÉVELOPPEMENT DE LA COOPÉRATION RÉGIONALE DU 2 DÉCEMBRE 1994	97
ANNEXE 5 - PROCÈS-VERBAL D'APPLICATION DE L'ACCORD RELATIF AUX RELATIONS RECIPROQUES ENTRE LA FRANCE ET LE CANADA EN MATIERE DE PECHE DU 27 MARS 1972.....	101
ANNEXE 7 - DROITS ET TAXES DE DOUANES PERÇUS À SAINT-PIERRE-ET-MIQUELON	113
ANNEXE 8 - EVOLUTION DES RECETTES DES BUDGETS DU SECTEUR LOCAL DE SAINT-PIERRE-ET-MIQUELON	115
ANNEXE 9 - RECOUVREMENT DES IMPÔTS À SAINT-PIERRE-ET-MIQUELON (EXERCICE 2004)	117

EXAMEN EN COMMISSION

Le mercredi 21 décembre 2005, la commission des Lois a procédé à l'examen du rapport de **MM. Bernard Saugey, vice-président, Jean-Claude Peyronnet, vice-président, Christian Cointat, Nicolas Alfonsi, Philippe Arnaud et Bernard Frimat**, sur la mission d'information qu'ils ont effectuée au **Canada** et à **Saint-Pierre-et-Miquelon** du 15 au 23 septembre 2005.

M. Bernard Saugey, président de la délégation, a précisé que celle-ci avait rencontré entre le 15 et le 20 septembre des acteurs de la réforme de l'Etat à Ottawa et à Québec, avant de se rendre du 20 au 23 septembre à Saint-Pierre-et-Miquelon, pour y examiner les perspectives d'évolution statutaire et de diversification économique de cet « avant-poste de la France au bord de la vaste Amérique », selon la phrase du général de Gaulle.

Il a tout d'abord indiqué que le Canada faisait exception parmi les pays membres du G7, en affichant depuis 8 ans un excédent budgétaire qui devait s'élever à 1,6 milliard de dollars canadiens pour l'année fiscale 2004-2005, sa dette publique ne dépassant pas 38,7 % du produit intérieur brut (PIB). Il a rappelé que le Canada connaissait pourtant en 1993-1994 un déficit budgétaire de 5,3 % du PIB et que la dette publique fédérale représentait 68,4 % de la richesse nationale en 1995-1996. Il a estimé que si le redressement des finances publiques canadiennes coïncidait avec une reprise de la croissance mondiale dans la seconde moitié des années 90, il semblait aussi avoir été favorisé par une ambitieuse réforme de l'Etat conduite de 1994 jusqu'à nos jours.

Evoquant d'abord le bilan de dix ans de réforme de l'Etat au Canada, il a souligné que la situation financière du pays au début des années 90 avait conduit le Gouvernement de M. Jean Chretien à supprimer près de 66.000 emplois dans la fonction publique fédérale entre 1994 et 1999, soit plus d'un fonctionnaire sur six. Il a relevé que les responsables administratifs et politiques rencontrés par la délégation avaient témoigné du climat de consensus politique et syndical dans lequel cette réforme avait été conduite.

Il a déclaré que le Gouvernement canadien avait, au cours de la même période, procédé à la révision des programmes ministériels afin de réduire les déficits publics en soumettant les ministères à une baisse moyenne de leurs crédits de près de 20 %.

M. Bernard Saugey, président de la délégation, a indiqué que les autorités canadiennes avaient toutefois procédé à de nouveaux recrutements de fonctionnaires dans les années 2000-2004, la réduction des effectifs ayant entraîné une dégradation des conditions de travail, ainsi qu'une perte d'expertise. Il a souligné que l'évaluation de l'action des sous-ministres de l'administration fédérale, assumant les fonctions de secrétaires généraux des

ministères, avait des conséquences directes sur leur rémunération, 20 % de leur traitement dépendant de leurs résultats. Il a déclaré que le plan de modernisation de l'administration québécoise s'accompagnait d'un plan de gestion des ressources humaines prévoyant pour les années 2004 à 2007 la réduction des effectifs de la fonction publique par le non-remplacement d'un poste pour deux départs à la retraite.

Il a relevé que l'Assemblée nationale du Québec avait d'ailleurs renforcé son propre engagement dans la réforme de l'Etat en créant, en avril 1997, la commission de l'administration publique, chargée de procéder à la vérification des engagements financiers du Gouvernement, à l'audition du vérificateur général sur son rapport annuel, ainsi que des sous-ministres. Il a souligné que la présidence de cette commission était confiée à un membre de l'opposition officielle.

Rappelant que les Premiers ministres français et québécois, MM. Jean-Pierre Raffarin et Jean Charest, avaient scellé en mai 2003 une nouvelle alliance franco-québécoise portant sur la réforme de l'Etat, il a relevé que la coopération dans ce domaine portait en particulier sur la reconfiguration de l'Etat, les partenariats entre les secteurs public et privé, le gouvernement en ligne, la gestion axée sur les résultats et la qualité du français dans l'administration publique.

Estimant que la qualité du contrôle de l'emploi des fonds publics contribuait fortement à l'efficacité de la réforme de l'Etat menée au Canada, il a indiqué que le vérificateur général du Canada constituait une instance indépendante rattachée au Parlement.

Il a précisé que Mme Sheila Fraser, vérificatrice générale du Canada, avait indiqué à la délégation qu'elle bénéficiait d'une totale indépendance pour déterminer ses sujets d'enquête, ainsi que le moment et les modalités de ses vérifications. Il a souligné que le bureau du vérificateur général employait 600 personnes au sein de son administration centrale à Ottawa et dans ses quatre bureaux régionaux et disposait d'un budget annuel de 70 millions de dollars canadiens.

Evoquant ensuite la situation et les perspectives d'évolution statutaire de Saint-Pierre-et-Miquelon, **M. Bernard Saugey, président de la délégation**, a rappelé que pendant près de deux siècles l'archipel n'avait vécu que de la pêche, la disparition progressive de la « grande pêche » à la fin du vingtième siècle ayant rendu indispensable la diversification de ses activités économiques.

Rappelant que l'archipel se situait à la même latitude que Nantes et à moins de 25 km de la côte sud de Terre-Neuve, il a précisé que sa population s'élevait à 6.519 habitants au recensement de 1999, la commune de Saint-Pierre comptant 5.808 habitants et celle de Miquelon-Langlade 711.

Il a déclaré que l'économie de Saint-Pierre-et-Miquelon avait connu un revers brutal en 1992 avec, d'une part, la sentence du tribunal arbitral de

New-York qui avait considérablement réduit la zone économique exclusive de l'archipel et, d'autre part, la décision du Canada de réduire le quota de pêche à la morue en raison du risque réel d'épuisement des stocks. Il a indiqué qu'aux termes du procès-verbal d'application de l'accord franco-canadien du 2 décembre 1994, des totaux admissibles de capture (TAC) étaient déterminés chaque année pour la morue, le sébaste, l'encornet, la plie grise, la plie canadienne et la pétoncle d'Islande, dans la zone de pêche dite 3PS, définie par l'organisation des pêches de l'Atlantique Nord (OPANO).

Relevant que la pêche était aujourd'hui à Saint-Pierre-et Miquelon une activité essentiellement artisanale, il a indiqué que la flotte se composait de 26 unités, dont une quinzaine étaient véritablement actives, les activités de transformation des produits de la pêche comptant quatre entreprises pour une centaine d'emplois. **M. Bernard Saugey, président de la délégation**, a souligné que l'économie de l'archipel était fortement soutenue par l'Etat, intervenu immédiatement après l'arrêt de la pêche industrielle en 1992, en lançant la construction d'une seconde piste aéroportuaire qui avait permis de maintenir l'activité dans le secteur du bâtiment et des travaux publics. Il a précisé que le conseil général accordait également un soutien financier important à l'activité économique depuis 1995, assurant ainsi chaque hiver le versement d'une indemnité d'hivernage aux marins.

Considérant que les faiblesses de la desserte aérienne représentaient un obstacle au développement économique de l'archipel, il a indiqué que la compagnie Air Saint-Pierre détenait, aux termes d'une convention signée le 14 septembre 1998, une délégation de service public pour assurer les liaisons internationales avec le Canada. Il a jugé que si la desserte maritime de Terre-Neuve et de Miquelon était assurée par un navire moderne, le mauvais état du port de Miquelon appelait des réparations urgentes, pour un montant de 367.000 euros.

Estimant que l'exploitation des produits de la mer devait conserver une place importante dans l'activité économique de Saint-Pierre-et-Miquelon, il a déclaré que la délégation avait visité les installations de la société EDC (Exploitation et carrières) qui développait depuis 2000 l'élevage des coquilles Saint-Jacques en utilisant des techniques inédites sur le territoire national. **M. Bernard Saugey, président de la délégation**, a souligné que l'archipel se situait en outre dans une région riche en hydrocarbures susceptibles d'être exploités, le Gouvernement ayant accordé le 23 février 1998 un permis d'exploitation aux compagnies Exxon Mobil Canada et Gulf Oil Canada dans la zone économique exclusive entourant Saint-Pierre-et-Miquelon. Il a relevé que l'exploitation de ces ressources était déjà mise en œuvre dans la zone canadienne, la production off shore de la province de Terre-Neuve ayant atteint 123 millions de barils en 2003. Précisant que l'archipel cherchait actuellement à développer une activité de fournisseur de services assurant l'avitaillement des sites d'exploitation ou de production, il a indiqué que les gouvernements français et canadien avaient signé en mai 2005 un accord

relatif à l'exploration et à l'exploitation des champs d'hydrocarbures transfrontaliers.

Souhaitant que la France veuille au maintien de ses droits maritimes afin de permettre à Saint-Pierre-et-Miquelon de bénéficier pleinement du développement de l'exploitation d'hydrocarbures, il a rappelé que le Canada, après la sentence arbitrale de 1992, avait unilatéralement repoussé, en 1996, les limites de sa zone économique exclusive, privant ainsi l'archipel de son accès aux eaux internationales. Il a estimé que la France devrait demander, en tant qu'Etat côtier, l'extension de ses droits au-delà des 200 milles de la zone économique exclusive, jusqu'aux limites du plateau continental, conformément à sa définition figurant à l'article 76 de la convention de Montego Bay sur le droit de la mer du 10 décembre 1982. Jugeant nécessaire que la France saisisse à cette fin la commission des limites du plateau continental, il a considéré que cette démarche ne pouvait être conduite qu'avec le soutien de l'Etat, notamment pour la constitution du dossier de saisine.

Il a souligné l'intérêt des acteurs économiques de l'archipel pour les dérogations aux règles d'origine susceptibles d'augmenter l'attractivité de Saint-Pierre-et-Miquelon en tant que porte de l'Europe en Amérique du Nord. Il a ensuite relevé que les collectivités de l'archipel connaissaient une situation financière difficile, la commune de Saint-Pierre devant en particulier supporter des coûts spécifiques tels que le déneigement des voies publiques, pour un montant de 12.000 euros par jour, de la fin du mois de décembre à la fin du mois de mars. Il a précisé que Mme Karine Claireaux, maire de Saint-Pierre, avait considéré que depuis quatre ans, l'activité économique n'était plus assez dynamique pour assurer, par les recettes fiscales, l'équilibre du budget de la commune et s'était prononcée en faveur de la création d'une dotation spécifique de déneigement ainsi que d'un fonds de péréquation, sur le modèle du fonds intercommunal de péréquation existant en Polynésie française.

Le président de la délégation a déclaré qu'en matière de sécurité civile, la commune de Saint-Pierre disposait d'une quarantaine de pompiers volontaires, mais l'archipel ne disposant pas d'un service d'incendie et de secours, ceux-ci n'étaient protégés par aucune assurance. Estimant cette situation inacceptable, il a formé le vœu que le prochain statut de l'archipel prévoie la création d'un service d'incendie et de secours dans des conditions comparables à celles qui régissent le service mis en place à Mayotte.

M. Bernard Saugey, président de la délégation, a indiqué que de nombreuses dispositions de la loi du 11 juin 1985 relative au statut de Saint-Pierre-et-Miquelon devaient faire l'objet d'un reclassement en dispositions de nature organique afin de respecter le nouveau cadre des collectivités d'outre-mer défini par l'article 74 de la Constitution. Considérant que les élus de l'archipel avaient exprimé devant la délégation leur assentiment à l'égard d'une mise à jour du statut, il a indiqué que la proposition de loi organique déposée par M. Gérard Grignon, député de Saint-Pierre-et-Miquelon, tendait notamment à réformer le régime électoral de la collectivité en supprimant les deux circonscriptions actuelles au profit d'une circonscription électorale

unique. Il a indiqué qu'aux termes de cette proposition de loi organique, le conseil général conserverait ses compétences en matière de fiscalité, de régime douanier, d'urbanisme, de construction et de logement, mais qu'il reviendrait aux maires de délivrer les autorisations de construire dans le respect de la réglementation applicable dans la collectivité territoriale.

Il a déclaré que la délégation partageait le souhait exprimé par Mme Karine Claireaux, maire de Saint-Pierre, et M. Denis Detcheverry, sénateur et maire de Miquelon-Langlade, d'attribuer une compétence aux maires pour la délivrance des permis de construire. Soulignant que la délégation avait relevé une contradiction entre la compétence unique du conseil général en matière fiscale et le principe constitutionnel selon lequel aucune collectivité territoriale ne peut exercer une tutelle sur une autre (article 72, 5^e alinéa de la Constitution), il a souhaité que la mise à jour du statut permette également l'attribution d'une compétence fiscale aux communes. S'agissant du mode d'élection du conseil général, il a indiqué que M. Denis Detcheverry était défavorable à l'instauration d'une circonscription unique risquant de faire disparaître toute représentation de la commune de Miquelon-Langlade, mais souhaitait la création d'une circonscription composée de deux sections sur le modèle des sections de communes.

Souhaitant que la modernisation du statut de l'archipel permette le maintien d'une représentation équilibrée des deux communes, il a estimé que toutes les solutions institutionnelles possibles devaient être envisagées, en s'inspirant, le cas échéant, des formules adoptées pour d'autres collectivités d'outre-mer. Il a ainsi considéré que le conseil général de l'archipel pourrait devenir l'émanation de ces deux communes. Il a jugé que la révision du statut de Saint-Pierre-et-Miquelon devrait permettre de mieux répartir les compétences de la collectivité et des communes et d'assurer une plus grande autonomie financière à celles-ci.

M. Jean-Claude Peyronnet a déclaré que la réduction du déficit et de la dette publics du Canada, réalisée au moyen d'une forte diminution du nombre de fonctionnaires, n'était pas directement transposable à la France en raison de cadres juridiques et culturels différents. Il a rappelé que le départ de certains fonctionnaires expérimentés vers le secteur privé avait entraîné un coût important, l'Etat canadien étant conduit à les embaucher à nouveau quelques années plus tard pour pallier un manque d'expertise. Il a relevé que le Parlement exerçait au Canada et au Québec une fonction de contrôle très développée, dont l'exemple pourrait utilement compléter les travaux de la mission d'information sur les Parlements des pays européens.

M. Jean-Jacques Hyst, président, a précisé que toute appréciation de la réforme de l'Etat conduite au Canada devait prendre en compte d'importantes différences avec notre pays en matière de statut de la fonction publique.

M. Christian Cointat a estimé que si les autorités canadiennes rencontrées par la délégation s'étaient attachées à présenter les succès de la

réforme de l'Etat conduite au Canada, les résultats de cette dernière n'en étaient pas moins tangibles. Il a considéré qu'à cet égard, le Canada était parvenu à allier, dans une démarche pragmatique, les meilleurs aspects des approches latine et anglo-saxonne de l'intervention de l'Etat. Il a convenu que les réformes réalisées au Canada n'étaient pas directement transposables en France, en raison de différences très importantes, notamment dans le domaine de la protection sociale. Jugeant que l'avenir de Saint-Pierre-et-Miquelon tenait en particulier au développement de l'aquaculture, de l'exploitation des hydrocarbures et à la mise en valeur de la situation géographique de l'archipel en tant que porte de l'Europe dans l'Atlantique-Nord, il a souhaité que l'Etat soit plus attentif aux intérêts de la France dans cette région.

Rappelant que les projets statutaires relatifs à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin prévoyaient la création d'une seule collectivité exerçant également les compétences dévolues aux communes, il a souligné l'opposition des habitants de Miquelon-Langlade à toute perspective de fusion avec la collectivité territoriale. Il a précisé que l'attachement des Miquelonnais à leur commune pouvait être renforcé par l'existence, à Langlade, de nombreuses résidences secondaires appartenant à des Saint-Pierrais.

Rappelant que l'archipel ne comptait que 6.519 habitants, il a jugé nécessaire d'éviter un système institutionnel trop complexe, et préférable que le conseil général devienne l'émanation des deux communes. Il a déclaré que le développement de l'archipel dépendait étroitement de son organisation institutionnelle, qui devait tendre à plus d'efficacité.

M. Bernard Frimat a indiqué que la délégation avait eu le sentiment que la France ne défendait pas suffisamment les intérêts de Saint-Pierre-et-Miquelon dans ses négociations internationales. Il a estimé que la défense de la France auprès du tribunal arbitral de New-York avait été particulièrement faible face aux moyens mobilisés par la partie canadienne. Il a jugé indispensable que la France évite de renouveler un tel échec lors de la renégociation en 2007 du procès-verbal d'application de l'accord de coopération du 2 décembre 1994, ainsi que dans la définition des droits de l'archipel pour l'accès aux ressources en hydrocarbures. Il s'est interrogé sur la volonté de la France de prendre en considération et de défendre ses intérêts stratégiques à Saint-Pierre-et-Miquelon ou de préserver, au détriment de ces derniers, la qualité de ses relations avec le Canada.

Il a souhaité que la France définisse à cet égard une position claire et cohérente, tant de la part du ministère de l'outre-mer que du ministère des affaires étrangères. Il a souligné que les difficultés financières de l'archipel, rapportées à l'échelle nationale, pourraient être réglées très rapidement. Rappelant que les coûts des réparations urgentes et de l'aménagement du port de Miquelon-Langlade étaient respectivement estimés à 367.000 euros et à près de 12.000.000 d'euros, il a considéré que si Saint-Pierre-et-Miquelon appartenait à une région métropolitaine, ces investissements seraient très vite réalisés. Il a déclaré que ces dépenses indispensables devaient être rapportées aux investissements réalisés en faveur de la gendarmerie, soit 4 millions

d'euros pour la construction d'un nouveau bâtiment de commandement et 7 millions d'euros pour la construction de 12 logements de fonctions. Il a estimé qu'il appartenait à l'Etat de consacrer les moyens nécessaires au développement de l'archipel.

M. Nicolas Alfonsi, jugeant nécessaire le soutien de l'Etat au développement de Saint-Pierre-et-Miquelon, a par ailleurs estimé que le futur statut de l'archipel devrait permettre une simplification de son organisation institutionnelle. Il a vivement déploré la mobilisation insuffisante de la France en faveur des intérêts de Saint-Pierre-et-Miquelon lors de l'arbitrage international de 1992.

M. Philippe Arnaud, considérant que le Canada et la France avaient des cultures et des histoires différentes, a jugé que la réforme conduite depuis dix ans outre-atlantique ne saurait être transposée directement en France. Il a souligné que les forces politiques et syndicales avaient réalisé que le Canada était devenu, au début des années 1990, dépendant des marchés financiers, en raison du volume de sa dette. Il a indiqué que la réussite des réformes s'était appuyée sur un travail pédagogique approfondi, l'ensemble des élus et des hauts fonctionnaires s'étant rendus dans toutes les provinces et territoires pour y expliquer la gravité de la situation. Il a déclaré que la France pourrait s'inspirer utilement de cette approche de vérité et de pédagogie.

Soulignant que la fonction publique canadienne n'était plus soumise à un cloisonnement des administrations, il a estimé que son organisation, répondant à une logique de mise à disposition en fonction de missions définies, favorisait une meilleure distribution des compétences.

Affirmant que Saint-Pierre-et-Miquelon disposait d'une indéniable capacité de développement, il a jugé que les efforts attendus de l'Etat pour assurer l'avenir de l'archipel n'étaient pas susceptibles de remettre en cause la qualité des relations de la France avec le Canada, mais nécessitaient une véritable volonté politique.

M. Patrice Gélard, regrettant vivement l'insuffisante mobilisation des autorités françaises en faveur des intérêts de l'archipel devant le tribunal arbitral de New-York au début des années 90, a estimé que le ministère des affaires étrangères avait manifesté un désintérêt identique à l'égard du sort des îles anglo-normandes. Estimant que la France devait mieux défendre les intérêts de Saint-Pierre-et-Miquelon face au Canada en matière de définition du plateau continental, il a jugé nécessaire la tenue d'une question orale avec débat sur ce sujet. S'agissant du statut de l'archipel, il a considéré que son organisation institutionnelle pouvait faire l'objet d'innovations tendant à créer une communauté de communes sui generis, exerçant les compétences aujourd'hui dévolues au conseil général.

M. Jean-Jacques Hyst, président, se félicitant de la qualité des informations rapportées par les membres de la mission d'information, a rappelé qu'il était nécessaire pour les parlementaires de se rendre dans les collectivités d'outre-mer afin de mieux connaître et prendre en compte leur

situation. Il a souhaité que les membres de la délégation, et en particulier **M. Christian Cointat, rapporteur pour avis des crédits de l'outre-mer**, interviennent auprès des ministères de l'outre-mer et des affaires étrangères afin qu'ils conduisent les actions nécessaires au développement économique de Saint-Pierre-et-Miquelon. Il a jugé nécessaire d'éviter de faire de cet archipel une cause de querelle avec le Canada. Soulignant que le ministère des affaires étrangères, lors des négociations internationales intéressant notamment la défense des intérêts des collectivités d'outre-mer au regard du droit de la mer, ne mobilisait pas des moyens juridiques aussi importants que les pays d'Amérique du Nord, il s'est interrogé sur l'origine politique ou structurelle des revers rencontrés dans ce domaine par le passé.

M. Pierre-Yves Collombat s'est interrogé sur la part de la croissance économique dans la forte réduction du poids de la dette publique fédérale dans le produit intérieur brut du Canada au cours des dernières années.

M. Bernard Saugey, président de la délégation, a indiqué que si le Canada connaissait un rythme de croissance de près de 3 % depuis plusieurs années, notamment grâce à l'exploitation des hydrocarbures dans les provinces de l'Alberta et de la Colombie-Britannique, la réduction du poids de la dette publique fédérale tenait néanmoins largement à la diminution des dépenses publiques engagée par le gouvernement depuis 1994.

La commission a ensuite **autorisé la publication du rapport d'information** relatif à la **mission d'information** de la commission **sur la réforme de l'Etat au Canada et sur l'évolution statutaire de Saint-Pierre-et-Miquelon**.

Mesdames, Messieurs,

Parmi les pays membres du G7, le Canada fait exception en affichant, depuis huit ans, un excédent budgétaire qui devrait s'élever à 1,6 milliards de dollars canadiens pour l'année fiscale 2004-2005, sa dette publique ne dépassant pas 38,7 % du produit intérieur brut (PIB)¹.

Pourtant, en 1993-1994, le Canada connaissait encore un déficit budgétaire de 5,3 % du PIB et la dette fédérale représentait 68,4 % de la richesse nationale en 1995-1996.

Si le redressement des finances publiques canadiennes coïncide avec une reprise de la croissance mondiale dans la seconde moitié des années 1990, il semble aussi avoir été préparé par une ambitieuse réforme de l'Etat, conduite à partir de 1994.

Cette œuvre de réforme se poursuit aujourd'hui, le Canada étant à la pointe de la modernisation des services publics par l'utilisation, notamment, des nouvelles technologies de l'information.

Une mission de votre commission s'était rendue outre-atlantique en septembre 1994, pour examiner les changements institutionnels du fédéralisme canadien².

Afin de mieux apprécier les voies et moyens de la réforme de l'Etat menée au Canada depuis 1994, votre commission a constitué une mission d'information, conduite par M. Bernard Saugey, vice-président de la commission des Lois, et composée de MM. Jean-Claude Peyronnet, vice-président de la commission des Lois, Christian Cointat, secrétaire de la commission des Lois, rapporteur pour avis du budget de l'outre-mer, Nicolas Alfonsi, Philippe Arnaud et Bernard Frimat.

La mission d'information a rencontré, entre le 15 et le 20 septembre 2005, des acteurs de la réforme de l'Etat à Ottawa et à Québec, afin de recueillir des éléments de comparaison pertinents par rapport à l'action

¹ Il s'agit de l'excédent budgétaire et de la dette des administrations publiques fédérales.

² Cf. le rapport fait au nom de la commission des lois par MM. Jacques Larché, Germain Authié, Christian Bonnet, Guy Cabanel, Pierre Fauchon, Lucien Lanier, René-Georges Laurin et Robert Pagès à la suite d'une mission effectuée au Canada du 7 au 22 septembre 1994 (n° 203, première session extraordinaire de 1994-1995).

conduite en France en matière de réforme de l'Etat, notamment avec les lois de simplification du droit.

Votre délégation avait également pour objectif lors de ce déplacement outre-atlantique de se rendre à Saint-Pierre-et-Miquelon, « *avant-poste de la France au bord de la vaste Amérique* », selon la phrase du général de Gaulle.

La visite de la mission d'information à Saint-Pierre-et-Miquelon du 20 au 23 septembre 2005 constituait en effet un préalable indispensable à la discussion d'un projet de loi en cours d'élaboration, destiné à doter cet archipel d'un statut de collectivité d'outre-mer, dans les termes prévus par l'article 74 de la Constitution.

En effet, la loi n° 85-595 du 11 juin 1985 relative au statut de l'archipel de Saint-Pierre-et-Miquelon a fait de celui-ci une collectivité territoriale dont les institutions et les compétences doivent aujourd'hui être adaptées au nouveau cadre défini par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République, ainsi qu'à la situation économique et sociale de l'archipel.

Le précédent déplacement de la commission des Lois à Saint-Pierre-et-Miquelon avait d'ailleurs eu lieu peu avant l'examen du statut adopté en 1985, le rapporteur du projet de loi, M. Jean-Pierre Tizon, ayant alors visité l'archipel, du 1^{er} au 5 avril 1985¹.

Votre délégation a bénéficié, au cours de son déplacement, du précieux concours des services de l'Etat, et tient particulièrement à remercier MM. Daniel Jouanneau, ambassadeur de France au Canada, François Alabrune, consul général de France à Québec, et Albert Dupuy, préfet de Saint-Pierre-et-Miquelon.

Le présent rapport dresse d'abord une synthèse de la réforme de l'Etat au Canada et dans la province du Québec, avant d'examiner la situation et d'apprécier les perspectives d'évolution statutaire de Saint-Pierre-et-Miquelon.

*

* *

¹ Cf. le rapport fait au nom de la commission des Lois par M. Jean-Pierre Tizon, n° 246 (1984-1985).



PREMIÈRE PARTIE

LA RÉFORME DE L'ÉTAT AU CANADA ET AU QUÉBEC

Comme l'ont rappelé la plupart des interlocuteurs rencontrés par votre délégation au Canada et au Québec, la réforme de l'Etat ne saurait procéder d'une « recette » transposable d'un pays à l'autre.

A cet égard, il convient de garder à l'esprit que le Canada, dont le niveau de développement est comparable à celui de la France, est un **Etat fédéral** d'une superficie de près de 10 millions de km², ce qui en fait le deuxième plus grand pays du monde. Sa population, qui s'élève à 32,27 millions d'habitants, est néanmoins plus réduite que celle de la France, et se distingue par son bilinguisme¹.

L'action conduite dans ce pays pour réformer l'Etat ayant produit des résultats tangibles, son analyse présente un intérêt indéniable pour notre pays, où cette question fait l'objet de débats et d'initiatives gouvernementales depuis la III^{ème} République².

I. UN CHANGEMENT DE CULTURE DANS LE FONCTIONNEMENT DE L'ETAT

Lors de sa rencontre avec votre délégation à l'ambassade du Canada à Paris, à l'invitation de M. Claude Laverdure, ambassadeur du Canada en France³, M. Marcel Massé, qui était président du Conseil privé⁴, ministre des affaires intergouvernementales et ministre responsable du renouveau de la fonction publique en 1993, a déclaré que **l'entreprise de réforme de l'Etat** lancée à cette époque par le gouvernement de M. Jean Chrétien, alors Premier ministre, **apparaissait inévitable au regard de la situation financière du pays**.

En effet, en 1993, l'Etat canadien connaissait un déficit budgétaire pour la 22^{ème} année consécutive, sa dette atteignant 64,1 % du PIB et suivant une progression accélérée⁵. Aussi le gouvernement canadien a-t-il engagé dès 1993-1994 un ensemble de réformes tendant à maîtriser les dépenses de l'Etat et, plus particulièrement, les effectifs de la fonction publique.

¹ *L'anglais et le français sont reconnus comme langues officielles depuis 1969, 60 % de la population étant de langue maternelle anglaise et 24 % de langue maternelle française.*

² *La question de la réforme de l'Etat a fait l'objet de réflexions en France dès les années 1930, avec les ouvrages d'André Tardieu (la réforme de l'Etat : les idées maîtresses de l'heure de la décision, 1934) et de Léon Blum (la réforme gouvernementale, 1936).*

³ *Cette rencontre a eu lieu avant le déplacement de la mission au Canada, le 7 septembre 2005.*

⁴ *Le président du conseil privé a des responsabilités comparables à celles du ministre de la fonction publique en France.*

⁵ *La dette de l'Etat fédéral s'élevait à près de 450 milliards de dollars canadiens en 1993, contre 157 milliards de dollars canadiens en 1983. Au début des années 1990, la dette publique augmentait de 40 milliards de dollars canadiens par an.*

Présentation générale du Canada

Le Canada s'étend de l'Atlantique au Pacifique, « *a mari usque ad mare* » comme l'énonce, sa devise latine. Ainsi, quand il est midi à Terre-Neuve, il n'est que 7 h 30 dans le Yukon.

Les 10 millions de kilomètres carrés de superficie du pays ne sont pas entièrement occupés : **90 % du territoire sont dépourvus de population permanente** et près de 80 % des Canadiens habitent des agglomérations urbaines qui se trouvent à moins de 400 km de la frontière américaine. Aussi, le Canada se situe-t-il au 33^{ème} rang mondial en termes de densité démographique (3 hab/km²). En outre, 60 % de la population se concentre entre la ville de Québec et l'extrémité ouest du lac Ontario.

Selon le recensement de 2001, les **Canadiens autochtones** (indiens, inuits, métis) représentent environ 2,3 % de la population du pays. Près de 24 millions de personnes appartiennent à la double lignée des « deux peuples fondateurs » : près de 17,4 millions sont d'origine britannique et 6,7 millions d'origine française.

A l'exception du Québec, où les francophones constituent 80 % de la population, l'anglais est la langue majoritaire dans les provinces. Le Nouveau-Brunswick, où les Acadiens représentent 30 % de la population, est la seule province qui se soit officiellement déclarée bilingue. Près d'un million de francophones vivent en dehors du Québec. La population bilingue s'élève à 17,7 %, les Canadiens parlant seulement le français formant 13,3 % de la population.

Les **grandes villes** du Canada sont : Toronto (5 millions d'habitants), Montréal (3,5 millions), Vancouver (2 millions), **Ottawa**, capitale fédérale (1,1 million) et Québec (700.000).

Taux de croissance du PIB en 2005 (prévision) : 2,8 %.

Taux de chômage en novembre 2005 : 6,4 % (plus bas niveau depuis 3 ans).

Taux d'inflation en octobre 2005 : 2,6 %.

Taux de change du dollar canadien en décembre 2005 : 0,72 euro.

Quelques dates

- | | |
|-------------------------|--|
| <u>24 juillet 1534</u> | - Jacques Cartier découvre le Canada. |
| <u>1608</u> | - Samuel Champlain fonde la ville de Québec (« Kebec »). |
| <u>1763</u> | - Traité de Paris : la France cède le Canada à la couronne Britannique, à l'exception des îles Saint-Pierre et Miquelon. |
| <u>1er Juillet 1867</u> | - L'Acte de l'Amérique du Nord britannique crée la fédération canadienne. |
| <u>1931</u> | - Statut de Westminster : le Canada acquiert son autonomie. |
| <u>1980</u> | - Victoire du non (60 %) au premier référendum québécois sur la souveraineté. |
| <u>Novembre 1981</u> | - Rédaction d'une nouvelle constitution, sans la participation du Québec. |
| <u>17 avril 1982</u> | - Rapatriement de la Constitution : la Reine proclame la loi constitutionnelle du Canada, qui met fin à la juridiction législative britannique. |

- 1987 - Conférence du Lac Meech : pour réintégrer l'ordre constitutionnel canadien, le Québec est reconnu comme une « société distincte ».
- 23 juin 1990 - Echec de la ratification de l'accord du Lac Meech (opposition du Manitoba et de Terre-Neuve).
- 1992 - Rejet de l'accord sur le projet de réforme de la Constitution (accord de Charlottetown).
- Octobre 1993 - Victoire du Parti libéral aux élections fédérales ; M. Jean Chrétien devient Premier ministre du Canada.
- 30 octobre 1995 - Courte victoire du non (50,6 %) au deuxième référendum québécois sur la souveraineté.
- Décembre 2003 - M. Paul Martin devient Premier ministre du Canada.
- 28 novembre 2005 - Adoption d'une motion de censure par la Chambre des communes.

Les institutions canadiennes

Le Canada est une démocratie parlementaire et une monarchie constitutionnelle. La Charte canadienne des droits et libertés est incluse dans la loi constitutionnelle de 1982.

Le Chef de l'Etat est Elisabeth II, reine du Canada, représentée par un **gouverneur général**, Mme Mickaëlle Jean, désignée par le Premier ministre canadien.

Comme l'a indiqué M. Serge Joyal, sénateur du district de Kénnebec (Québec) à votre délégation, il revient au gouverneur général d'accorder la sanction royale aux projets de loi adoptés par le Parlement.

Le **Sénat** canadien compte 105 membres inamovibles nommés par le Premier ministre.

La **Chambre des communes** est composée de 308 députés élus pour 5 ans au maximum au scrutin uninominal à un tour.

Le Canada est un Etat fédéral comprenant dix provinces et trois territoires.

A. UN EFFORT DE GESTION DES EFFECTIFS DE LA FONCTION PUBLIQUE

1. La réduction des effectifs de la fonction publique dans la seconde moitié des années 1990

Lancé à partir de 1994, le programme d'assainissement des finances publiques défini par M. Jean Chrétien, Premier ministre, et M. Paul Martin, ministre des finances, a entraîné la **suppression de près de 66.000 emplois au sein de l'administration publique fédérale¹, soit plus d'un fonctionnaire sur six entre 1994 et 1999.**

¹ Le nombre d'emplois dans l'administration publique générale fédérale est passé de 394.106 en 1994 à 328.154 en 1999.

Au cours de cette période, le nombre d'emplois dit du gouvernement, soit au sein des administrations fédérales, provinciales, territoriales, de santé et de l'éducation, a été réduit de 2.679.068 à 2.508.044, soit une diminution de 6,38 % des effectifs. La majorité des efforts de réduction de la masse salariale a été réalisée grâce à l'encouragement des départs à la retraite anticipés.

Cette réduction des effectifs s'est accompagnée d'un gel des rémunérations entre 1994 et 1997, les fonctionnaires ayant par ailleurs vu leur pouvoir d'achat diminuer de 1997 à 2004, en raison d'une augmentation inférieure à l'inflation.

Les responsables administratifs et politiques rencontrés par votre délégation lors de son déplacement au Canada ont témoigné du **climat de consensus politique et syndical** dans lequel cette réforme avait été conduite. La majorité parlementaire soutenant le gouvernement de M. Jean Chrétien (Parti libéral) avait en effet été élue sur un programme de **réduction des déficits** et présenté l'assainissement des finances publiques comme essentiel à la création d'emplois.

Le gouvernement a ensuite bénéficié du soutien de l'opinion publique. En effet, M. Marcel Massé, alors président du Conseil privé, rappelant à votre délégation que **le service de la dette fédérale absorbait en 1993-1994 37 % des recettes fiscales du pays**, a estimé que ce constat avait fortement contribué à rassembler la majorité des Canadiens en faveur de la réduction des déficits publics.

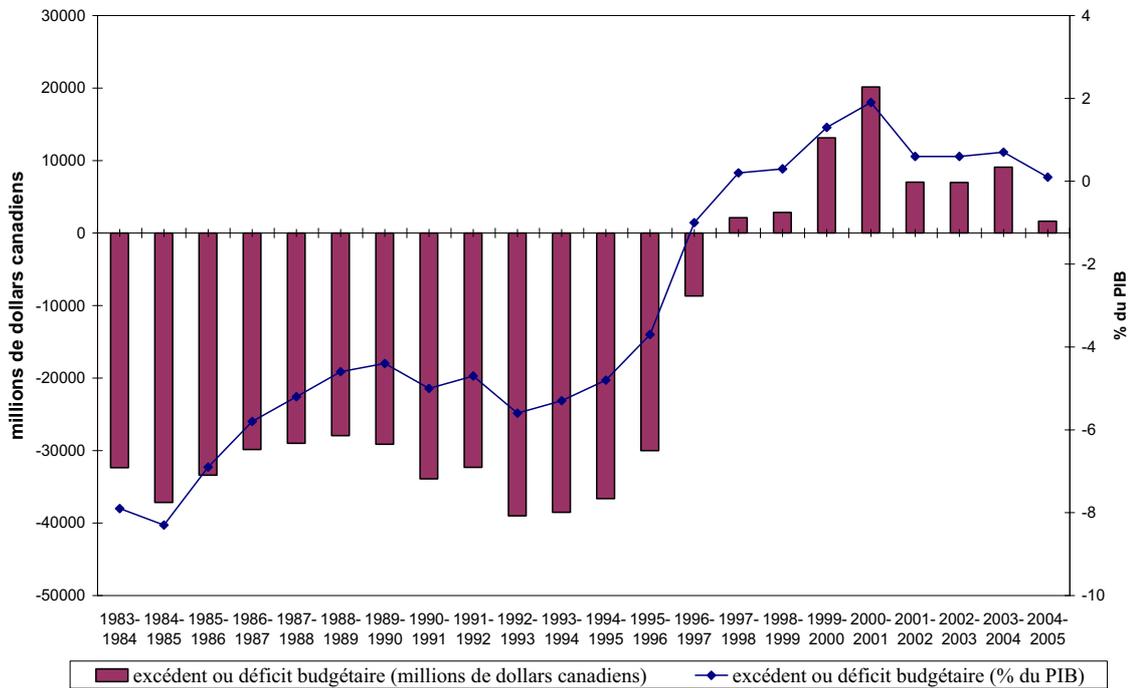
Il a souligné que l'opinion publique avait dès lors jugé les décisions gouvernementales appropriées et équitables. Il a considéré qu'elles avaient été bien acceptées, en dépit de l'opposition de certains syndicats de fonctionnaires aux mesures tendant à lier les rémunérations de la fonction publique aux résultats. Le parti libéral a d'ailleurs été reconduit au pouvoir de 1997 à 2005, ce qui témoigne de l'adhésion de l'opinion publique canadienne aux réformes conduites par MM. Jean Chrétien et Paul Martin.

En outre, si le **travail pédagogique** réalisé par les membres du gouvernement et les hauts fonctionnaires dans l'ensemble du pays a fortement contribué au succès de la réforme, le très strict encadrement du droit de grève par la loi¹, incitant à **privilégier la conciliation en amont**, a sans doute favorisé l'aboutissement du dialogue avec les syndicats².

¹ Aux termes de l'article 102 de la loi fédérale sur les relations de travail dans la fonction publique, il est notamment interdit à un fonctionnaire de participer à une grève « s'il ne fait pas partie d'une unité de négociation pour laquelle un agent négociateur a été accrédité », « s'il appartient à une unité de négociation pour laquelle le mode de règlement des différends est le renvoi à l'arbitrage », ou « s'il appartient à une unité de négociation dont l'agent négociateur a choisi de renvoyer [à un] mode substitutif [...] toutes les questions en cause dans la grève ». L'article 105 de la même loi dispose que « le fonctionnaire qui contrevient à l'article 102 commet une infraction et encourt, sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire, une amende maximale de mille dollars. »

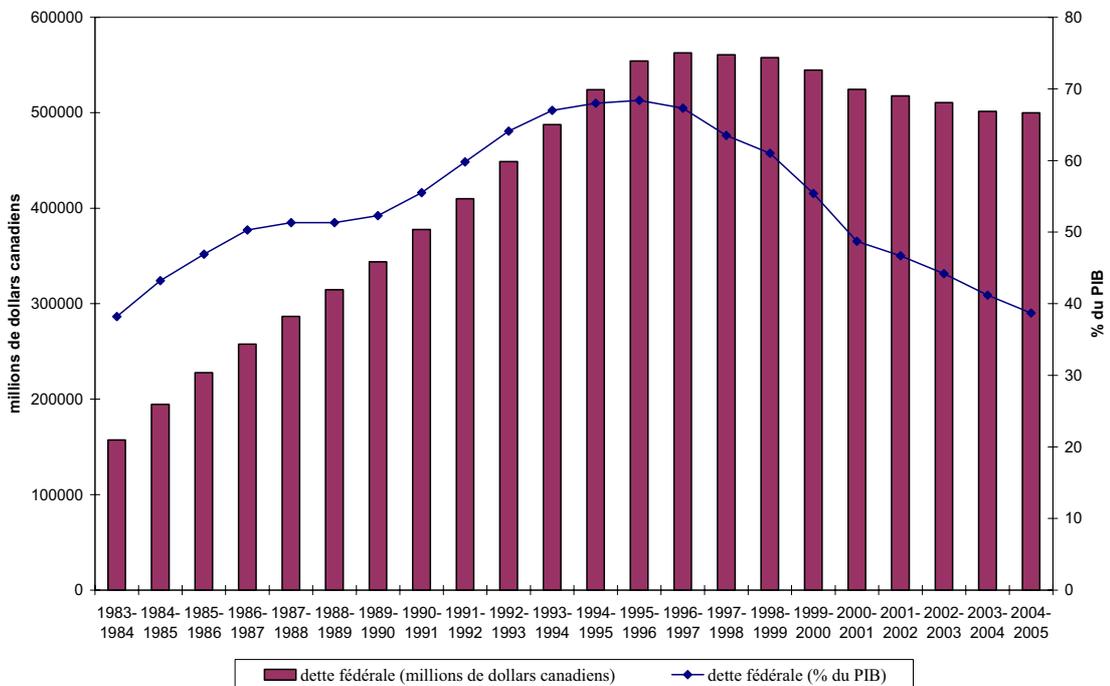
² M. Claude Laverdure, ambassadeur du Canada en France, a indiqué à votre délégation que le taux de syndicalisation atteignait 80 % dans la fonction publique.

Évolution du solde budgétaire fédéral du Canada depuis 1983-1984



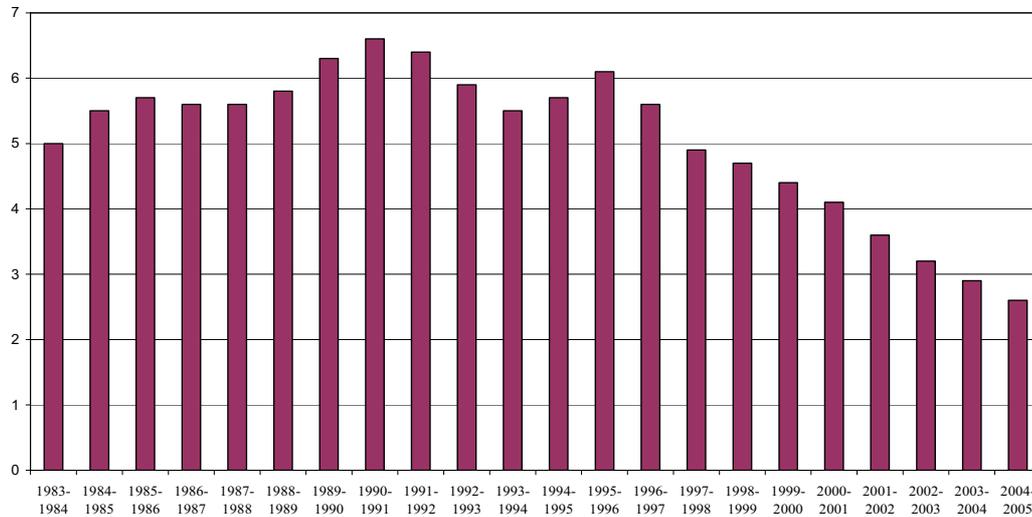
Source : Comptes publics du Canada, Statistique Canada

Évolution de la dette fédérale du Canada depuis 1983-1984



Source : Comptes publics du Canada, Statistique Canada

Évolution des frais de la dette publique fédérale du Canada depuis 1983-84 (% du PIB)



Source : Comptes publics du Canada, Statistique Canada

En outre, le retour d'une croissance économique soutenue au Canada dans la seconde moitié des années 1990 a facilité la reconversion des personnels qui ont quitté la fonction publique.

Le gouvernement a par ailleurs assorti son programme de réduction des effectifs de **mesures de reclassement** au sein de l'administration et de dispositifs d'aide à la reconversion dans le secteur privé. Une administration fut provisoirement mise en place afin de contrôler l'ensemble des recrutements, et de les remplacer par le reclassement de fonctionnaires dont le poste était supprimé.

Ainsi, M. Raymond Crête, directeur général de l'agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada, a indiqué à votre délégation qu'un employé déclaré « *excédentaire* » se voyait proposer d'autres postes, dans les domaines d'intervention de l'Etat confrontés à des besoins de recrutement, ou une **indemnité de départ** équivalente à un an de traitement. Il a précisé que l'Etat canadien prenait en charge la relocalisation des fonctionnaires lorsqu'ils étaient amenés à changer de province.

Enfin, l'action du gouvernement de M. Jean Chrétien visant à maîtriser les dépenses publiques a également été favorisée par une reprise de la croissance économique, par l'augmentation des recettes fiscales qui en a résulté et par la réduction des dépenses de transfert aux personnes ou aux collectivités, qui n'entraient pas dans le champ de la révision des programmes.

La réduction des déficits par la révision des programmes ministériels

En 1994, afin de réduire en trois ans le déficit budgétaire de 5,3% à 3 % du PIB, MM. Jean Chrétien, alors Premier ministre et Paul Martin, ministre des finances, décidèrent d'appliquer une diminution des dépenses dans tous les ministères.

Le ministère des finances a estimé que les ajustements nécessaires pour atteindre cet objectif, correspondaient à **une baisse moyenne de 20 % des dépenses publiques**, sans augmenter l'imposition des ménages et en augmentant faiblement celle des entreprises. Il a ensuite réparti l'effort d'économie dans les ministères fédéraux, en distinguant trois catégories en fonction des priorités du gouvernement :

- les ministères soumis à un **effort important**, soit à une réduction d'au moins 25 % de leur budget ;
- les ministères soumis à un **effort substantiel**, soit à une baisse de 15 % de leurs moyens ;
- les ministères ne connaissant que des **ajustements formels**, soit une réduction d'environ 5 %.

Cette mission de « révision des programmes » a été confiée à une équipe constituée à cet effet et **réalisée en 6 mois**. Les ministres ont présenté des plans de réalisation des objectifs demandés. Après examen de ces propositions, le conseil des ministres a adopté des recommandations relatives à chaque programme.

Les subventions aux entreprises furent diminuées de 60 %, les budgets des ministères de l'industrie et des transports réduits de 50 % et ceux des ministères de l'environnement, de la culture, de l'aide internationale et de la pêche, de 20 % à 50 %.

Les ajustements réalisés ont permis d'atteindre l'objectif de diminution du déficit public, réduit à 1 % du PIB en 1996-1997, et de parvenir dès l'exercice suivant à un excédent de 0,2 % du PIB.

En outre, le **nombre de ministères fut réduit de 32 à 23**, certaines administrations furent supprimées et d'autres regroupées. Ainsi, le recouvrement des impôts fut confié à un seul service de même que l'inspection sanitaire des aliments auparavant répartis entre quatre ministères. Un guichet unique fut instauré pour traiter les relations des administrations avec les entreprises.

Les relations entre le gouvernement fédéral et les provinces furent clarifiées, celles-ci assumant désormais l'entière responsabilité des transports, de la formation et des loisirs, ce qui permit au gouvernement fédéral de supprimer certaines subventions qui leur étaient versées.

Enfin, M. Marcel Massé a indiqué à votre délégation que **certains services publics avaient été confiés au secteur privé**, comme le contrôle de la navigation aérienne.

2. Le rétablissement des effectifs depuis 2000

La réduction des effectifs imposée dans un souci de maîtrise des finances publiques s'est traduite, dans un premier temps, par une dégradation des conditions de travail des fonctionnaires, par une perte d'expertise, nombre d'agents très qualifiés ayant quitté le service public pour le secteur privé, et

par une baisse de l'attractivité de la fonction publique qui a rendu difficiles les recrutements.

Ainsi l'évolution des effectifs de la fonction publique fédérale fait-elle apparaître une **reprise des recrutements dans les années 2000-2004**, le nombre d'emplois dans l'administration générale fédérale étant passé de 335.317 en 2000 à 366.654 en 2004, soit une augmentation de 9,34 %.

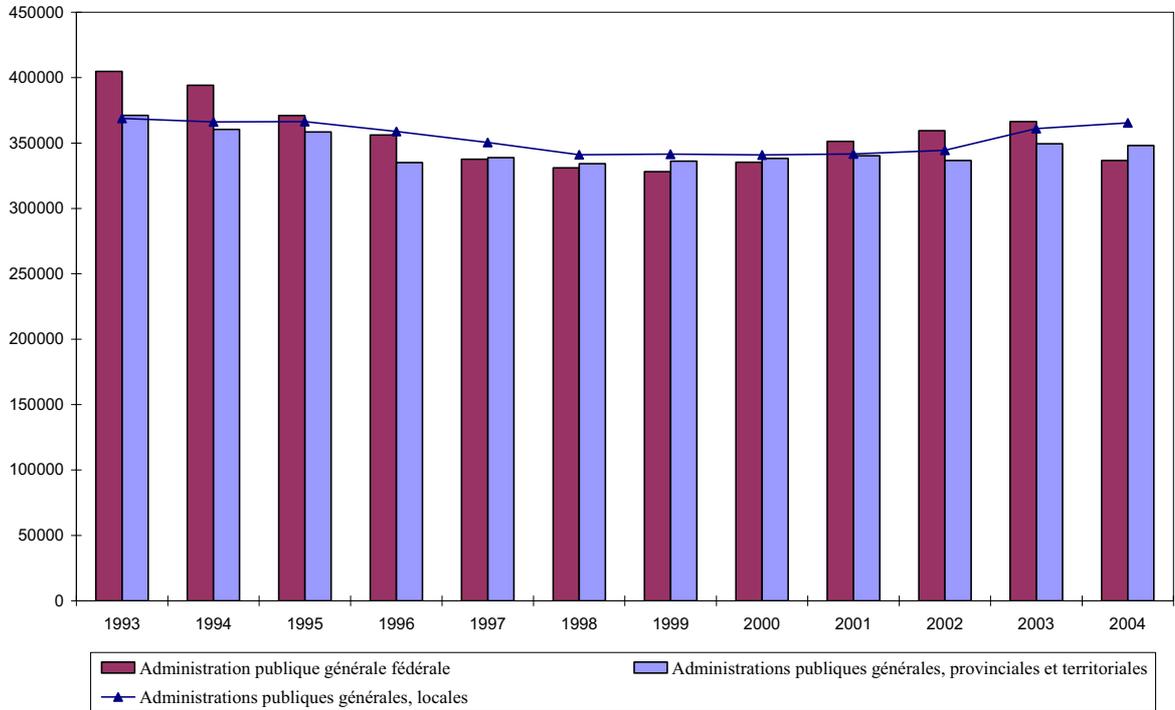
Cette progression a été plus importante dans les administrations sociales et modérée dans les administrations locales, comme l'illustrent les tableaux ci-dessous.

En effet, Mme Monique Jérôme-Forget, présidente du Conseil du Trésor du Québec, a indiqué à votre délégation que quelques années après la forte réduction des effectifs, les difficultés rencontrées notamment dans l'activité des hôpitaux avaient conduit au recrutement de plus de 50.000 fonctionnaires dans les services de santé et les services sociaux des provinces et des territoires.

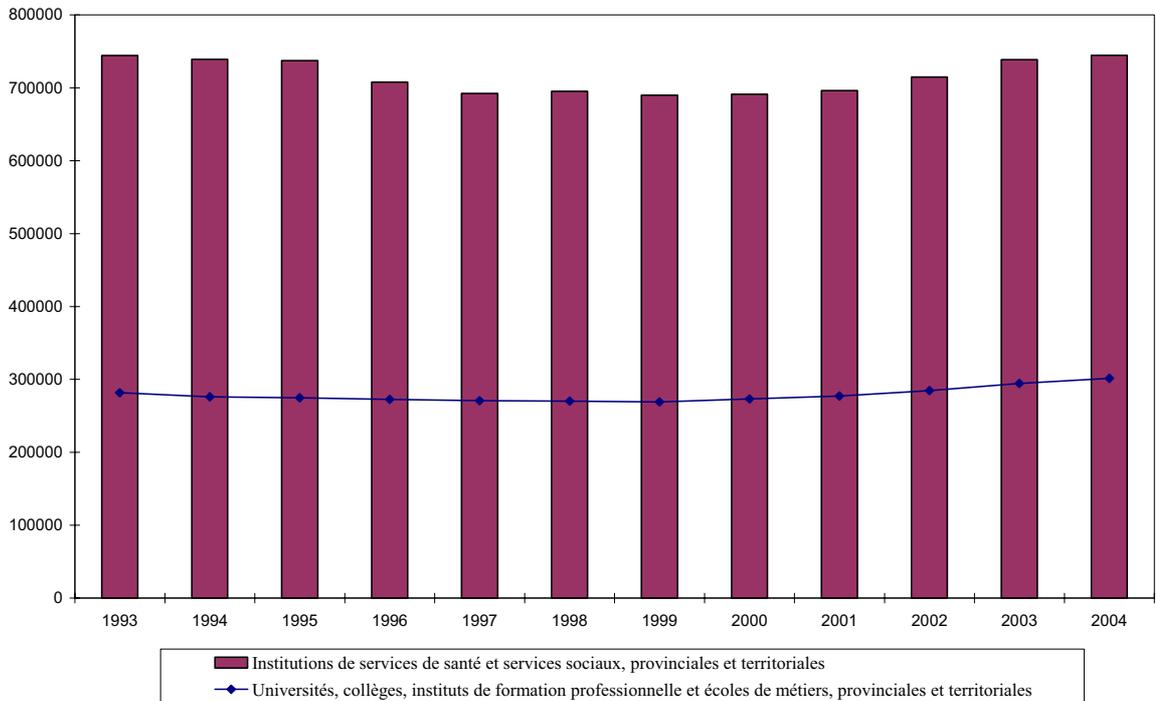
Elle a déclaré que le gouvernement québécois entendait pour sa part privilégier désormais **une approche plus progressive, en mettant à profit les départs à la retraite attendus au sein de la fonction publique**, 40 % des effectifs devant atteindre l'âge de la retraite dans les dix prochaines années.

Elle a précisé que le plan de modernisation de l'administration québécoise s'accompagnait d'un plan de gestion des ressources humaines 2004-2007, qui prévoyait une réduction des effectifs de la fonction publique par le **non-remplacement d'un poste pour deux départs à la retraite**.

Evolution des effectifs de la fonction publique des administrations générales fédérales, provinciales, territoriales et locales



Evolution des effectifs de la fonction publique des administrations sociales et universitaires



3. Un nouveau cadre institutionnel et de gestion de la fonction publique

La loi fédérale du 7 novembre 2003 sur la modernisation de la fonction publique a défini une nouvelle architecture de gestion des ressources humaines de l'Etat, des provinces et des territoires. Cette loi est assortie de deux nouvelles lois sur l'emploi dans la fonction publique et sur les relations de travail dans la fonction publique, ainsi que des modifications à la loi sur la gestion des finances publiques et à la loi sur le centre canadien de gestion.

Cet ensemble législatif vise à offrir une plus grande souplesse de gestion des ressources humaines en permettant aux gestionnaires de recruter les employés dont ils ont besoin, quand et où ils en ont besoin. En outre, il **renforce la responsabilité des gestionnaires** par la mise en place d'un cadre de responsabilisation de gestion qu'il revient au secrétariat du Conseil du Trésor d'élaborer.

Le **Conseil du Trésor**, appuyé par son Secrétariat, joue le rôle de conseil de gestion du gouvernement, chargé de superviser les activités de tout le gouvernement fédéral. Son champ de compétence comprend l'établissement des politiques administratives générales, l'organisation de la fonction publique, la gestion financière et la gestion du personnel.

L'article 7 de la loi sur la modernisation de la fonction publique confie la gestion du personnel de l'administration publique fédérale au Conseil du Trésor, qui fixe les règles relatives :

- aux mutations et aux promotions ;
- à l'exercice du pouvoir de gestion des ressources humaines, attribué aux sous-ministres (administrateurs généraux des ministères) ;
- au traitement des litiges par les administrateurs généraux.

Le **greffier en chef du Conseil privé** du Canada est le chef de la fonction publique. Il a notamment pour mission d'évaluer les sous-ministres.

La loi du 7 novembre 2003 a par ailleurs attribué à la **Commission de la fonction publique**, organisme indépendant, la compétence pour nommer aux emplois de la fonction publique. A cette fin, elle vérifie que la sélection des candidats satisfait les exigences d'équité, de neutralité et de mérite. Cette Commission peut rétablir dans ses droits un fonctionnaire renvoyé, ou révoquer une personne choisie par l'administrateur général dans des conditions non conformes.

Toutefois, les **administrateurs généraux**¹ d'un ministère ou d'une agence peuvent, par délégation, nommer aux emplois de la fonction publique. Leurs pouvoirs ont été considérablement étendus par la loi du 7 novembre 2003. Ils peuvent en effet accorder des récompenses selon le mérite des

¹ C'est-à-dire les sous-ministres -secrétaires généraux des ministères- et les hauts fonctionnaires exerçant des responsabilités équivalentes.

agents, élaborer des normes et prononcer des sanctions disciplinaires, renvoyer ou rétrograder les fonctionnaires dont le rendement est insuffisant, renvoyer les fonctionnaires dont les tâches sont transférées à l'extérieur de l'administration.

Les règles applicables au recrutement des fonctionnaires ont été assouplies. Ce dernier peut en effet être réalisé « *sur la base d'une sélection fondée sur le mérite, selon ce que détermine la Commission de la fonction publique, et à la demande de l'administrateur général intéressé, soit par concours, soit par tout autre mode de sélection du personnel fondé sur le mérite des candidats que la Commission estime le mieux adapté aux intérêts de la fonction publique* », (art. 10 de la loi sur l'emploi dans la fonction publique, modifiée par la loi du 7 novembre 2003).

Ainsi, la législation permet désormais à la commission de la fonction publique de recruter pour un poste donné le candidat dont les qualifications sont les plus adaptées, au-delà de la logique du classement au concours.

Les fonctionnaires n'ont pas de garantie d'emploi (ils sont « amovibles », aux termes de l'article 24 de la loi sur l'emploi dans la fonction publique). Aussi peuvent-ils être nommés de façon temporaire (« fonctionnaires occasionnels »), pour une durée déterminée ou indéterminée (« fonctionnaires réguliers »).

Le tableau et le graphique suivants illustrent l'évolution de la part respective des fonctionnaires réguliers et occasionnel dans la fonction publique québécoise :

Ensemble de l'effectif de la fonction publique du Québec

	Mars 1993	Mars 1994	Mars 1995	Mars 1996	Mars 1997	Mars 1998	Mars 1999	Mars 2000	Mars 2001	Mars 2002	Mars 2003	Mars 2004	Mars 2005
Occasionnel	12 548	11 296	11 096	11 200	13 176	15 568	16 579	16 632	15 782	13 119	13 667	13 786	14 099
Régulier	57 767	56 716	55 028	53 514	49 966	46 512	49 116	49 163	51 822	57 355	59 855	60 168	58 680
Total	70 315	68 012	66 124	64 714	63 142	62 080	65 695	65 795	67 604	70 474	73 522	73 954	72 779

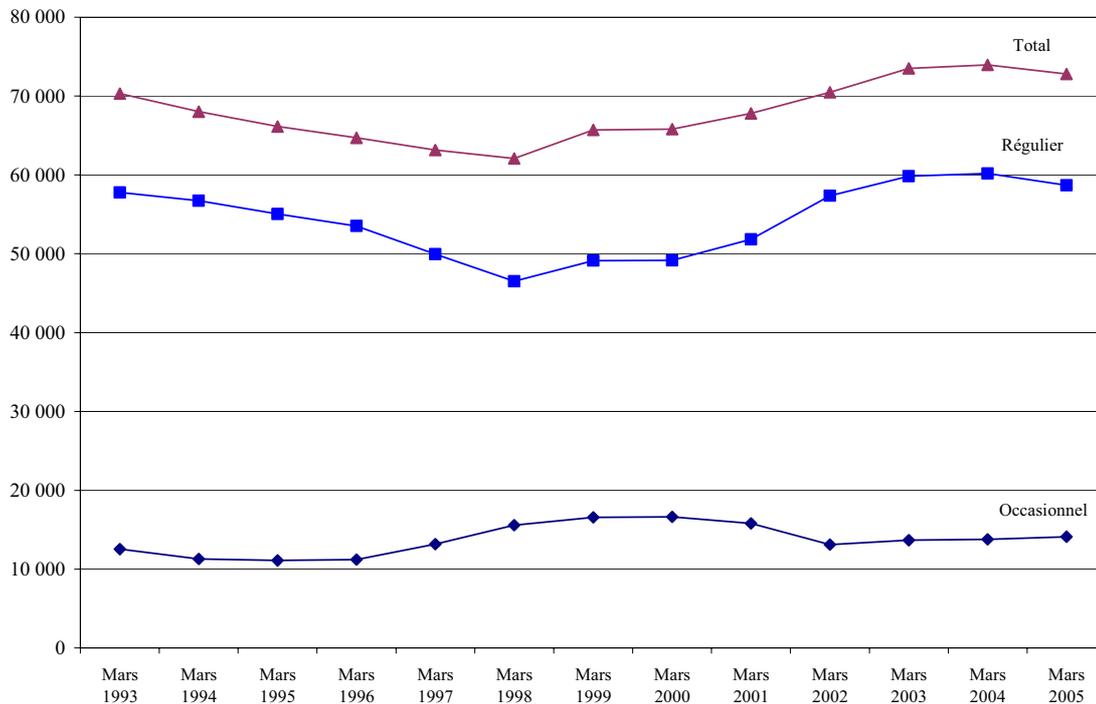
L'effectif total correspond au nombre de personnes qui possèdent le statut d'emploi régulier ou occasionnel au 31 mars de chaque année financière

Employé occasionnel : un fonctionnaire embauché pour une période limitée dans un emploi occasionnel en vue de répondre à un besoin provisoire lié à un surcroît de travail, un projet spécifique ou à l'absence d'un employé

Employé régulier : un fonctionnaire embauché pour une période illimitée dans un emploi régulier

Source : SSPFP, DPPC, Comptoir Paie, le 2 novembre 2005.

L'évolution des effectifs de la fonction publique au Québec depuis 1993



Source : sous-secrétariat au personnel de la fonction publique du Québec

En outre, le Conseil du Trésor du Canada a élaboré en 2003 un **cadre de responsabilisation de gestion** pour l'évaluation des sous-ministres. Ceux-ci sont donc évalués sur le fondement de dix critères rassemblés au sein d'un plan dont ils doivent assurer la réalisation : gestion du risque, responsabilisation, services au citoyen.

A cette fin, le secrétaire général du Conseil du Trésor rencontre entre novembre et janvier chacun des sous-ministres, le greffier du Conseil privé procédant ensuite à l'évaluation finale, entre février et mars.

Cette évaluation a des conséquences directes sur la rémunération des sous-ministres, puisque 20 % de leur traitement dépendent de leurs résultats.

B. UNE CULTURE DE TRANSPARENCE ET DE REDDITION DE COMPTES

1. La modernisation de l'administration publique au Québec : une exigence de transparence et de résultat

L'Assemblée nationale du Québec a adopté en 1993 une loi rendant les **sous-ministres** -c'est-à-dire les secrétaires généraux des ministères- et les dirigeants d'organismes publics, **responsables de leur gestion**, en les contraignant à présenter chaque année leurs comptes devant la commission

compétente de l'Assemblée nationale. Les hauts fonctionnaires ministériels peuvent ainsi être interrogés sur les commentaires émis à l'égard de leur ministère dans leurs rapports par le vérificateur général de la province¹ ou le protecteur du citoyen².

L'œuvre de modernisation des structures de l'administration québécoise s'est imposée progressivement. En effet, la première opération dite de réalignement, lancée en 1994 pour analyser la pertinence et l'efficacité des services, n'a pas réellement abouti.

Mais en 1995, le gouvernement du Québec, s'inspirant de l'expérience britannique des agences, a créé les premières unités autonomes de services. Dans une logique de contractualisation, les dirigeants de ces instances s'engagent à poursuivre des objectifs de rendement prédéfinis et mesurables.

L'Assemblée nationale du Québec a ensuite renforcé son propre engagement dans la réforme de l'État en créant, en avril 1997, la **commission de l'administration publique**.

La commission de l'administration publique (CAP)

Créée lors d'une modification du règlement de l'Assemblée nationale le 10 avril 1997, la commission de l'administration publique est chargée de procéder à la vérification des engagements financiers du gouvernement, d'entendre le Vérificateur général sur son rapport annuel ainsi que, chaque année, les sous-ministres et les dirigeants d'organismes publics. Ces fonctions de contrôle étaient auparavant remplies par les commissions sectorielles³.

La commission de l'administration publique comprend 10 membres permanents (6 députés du groupe parlementaire formant le gouvernement et 4 de l'opposition) et 8 membres temporaires (5 issus du groupe parlementaire formant le gouvernement et 3 de l'opposition officielle). Les membres temporaires sont désignés par les présidents des groupes parlementaires, pour la durée de l'examen d'une affaire ou d'une séance⁴. **La présidence de la commission est confiée à un membre de l'opposition officielle.**

Devenue permanente le 21 octobre 1998, la commission de l'administration publique exerce des fonctions de surveillance auprès de l'ensemble des ministères et organismes dont les crédits sont votés par l'Assemblée nationale du Québec. Cette vocation horizontale lui permet donc d'avoir une vision globale de l'administration publique de la province.

¹ Cf. *infra*.

² Le protecteur du citoyen a pour mission de surveiller et de faire corriger les négligences, les erreurs, les injustices et les abus des ministères et organismes du gouvernement du Québec. Il est désigné par les parlementaires de toutes les formations politiques de l'Assemblée nationale.

³ L'Assemblée nationale du Québec compte 11 commissions permanentes, dont 9 commissions sectorielles (institutions, finances publiques, affaires sociales, économie et travail, agriculture, pêcheries et alimentation, éducation, aménagement du territoire, transports et environnement, culture), la commission de l'Assemblée nationale et la commission de l'administration publique.

⁴ Un membre temporaire peut prendre la parole et proposer des motions, mais il n'a pas le droit de vote.

En revanche, la commission n'examine pas de projet de loi, ni les crédits budgétaires.

Aux termes du règlement de l'Assemblée nationale, la commission de l'administration publique a pour mission de :

1) Vérifier les engagements financiers de 25.000 dollars ou plus réalisés par les ministères et organismes publics

La commission doit ainsi exercer une surveillance continue de l'utilisation des crédits budgétaires alloués aux ministères et organismes par l'Assemblée nationale. Elle contrôle l'opportunité des dépenses, le respect des normes encadrant l'octroi des contrats et subventions et l'équité dans l'attribution des deniers publics.

A cette fin, les ministères adressent chaque mois à la commission la liste de leurs engagements financiers. La commission vérifie en moyenne 15.000 engagements financiers par an.

2) Entendre chaque année le vérificateur général¹, lors du dépôt de son rapport

La commission de l'administration publique entend le Vérificateur général lors du dépôt de son rapport annuel (en juin pour le tome I et en décembre pour le tome II). Les membres de la commission prennent auparavant connaissance du contenu du rapport lors d'une réunion à huis clos avec le Vérificateur général.

3) Entendre les sous-ministres² et les dirigeants d'organismes publics afin de discuter de leur gestion administrative³

L'article 29 de la loi sur l'administration publique de 2000 dispose que les sous-ministres et les dirigeants d'organismes de l'administration gouvernementale sont « *imputables devant l'Assemblée nationale de leur gestion administrative* ». Aussi la commission de l'administration publique doit-elle entendre au moins une fois par an le ministre et, selon le cas, le sous-ministre ou le dirigeant d'organisme.

Au total, 77 ministères et organismes publics sont assujettis à ce contrôle. Devant l'ampleur de la tâche pour une seule commission, la CAP a décidé au cours de la dernière législature de n'entendre que les sous-ministres ou dirigeants d'organismes mis en cause dans le rapport du Vérificateur général ainsi que deux administrateurs d'unité de service autonome par an et certains sous-ministres et dirigeants dont le ministère ou l'organisme faisait l'objet d'un signalement ou d'une enquête du Protecteur du citoyen ou de la Commission de la fonction publique.

Ainsi, au cours de la période 1999-2003, la CAP a tenu 71 séances d'imputabilité, totalisant plus de 140 heures de travail.

¹ Le vérificateur général exerce un contrôle comparable à celui de la Cour des comptes en France, cf. *infra*.

² Les sous-ministres sont les secrétaires généraux des ministères.

³ Cette fonction, exercée entre avril 1997 et mai 2000 en application de la loi de juin 1993 sur l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics, l'est, depuis mai 2000, en application de la loi sur l'administration publique.

2. La gestion axée sur les résultats : une version canadienne de la LOLF

La réforme de l'Etat au Canada a modifié l'architecture budgétaire afin d'améliorer la mesure de l'efficacité des programmes gouvernementaux, dans une perspective similaire à la logique de performance mise en œuvre par la loi organique du 1^{er} août 2001, dite LOLF, en France.

Cette réforme est conduite au Canada depuis déjà plusieurs années notamment avec la création en 1996 du PRAS (*planning reporting accountability structure*), qui connaît aujourd'hui un prolongement au sein du programme de gestion axé sur les résultats.

Une nouvelle structure organisationnelle des dépenses permet de présenter le budget fédéral en décomposant les missions des ministères selon des **objectifs stratégiques** (de 1 à 4 objectifs par ministère). Ces objectifs sont ensuite déclinés en **programmes**, eux-mêmes composés de **lignes d'affaires** (*business lines*). L'objectif est d'aboutir à une présentation correspondant à des indicateurs de résultat.

Le programme de gestion axé sur les résultats permet de connaître précisément ce que fait chacun des ministères, et partant, de mieux identifier les doubles emplois et les possibilités d'économies. Il favorise en outre la **responsabilisation du gestionnaire de chaque ministère**, en lui attribuant des compétences analogues à celles qui sont dévolues aux gestionnaires de programme par la LOLF.

En effet, le sous-ministre pourra procéder à des réallocations de ressources, qui, sans ce programme, ne pourraient être mises en place que de façon forfaitaire. Ce programme s'articule donc avec le programme d'évaluation des hauts fonctionnaires des ministères que le Canada a mis en œuvre. Il définit clairement les responsabilités et les critères d'évaluation et permet d'effectuer une évaluation au mérite des hauts fonctionnaires.

3. La loi sur l'administration publique du Québec : une culture de services aux citoyens

En 1999, dans un document intitulé « *Pour de meilleurs services aux citoyens* », le gouvernement québécois a exprimé la volonté d'établir un mode de fonctionnement de l'administration tourné vers la prestation de services de qualité aux citoyens plutôt que vers le seul respect des procédures internes.

Cette initiative a été concrétisée avec l'adoption, en 2000, de la loi sur l'administration publique, dont l'objet est comparable à celui de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances. Elle consiste en effet à instaurer un nouveau cadre de gestion de l'administration gouvernementale, axé sur la réalisation d'objectifs, sur le respect du principe de transparence et

sur une plus grande responsabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics devant l'Assemblée nationale.

La loi prévoit ainsi que les ministères et organismes publics élaborent une planification pluriannuelle fondée sur des objectifs et des **indicateurs annuels de performance**. Cette planification est déclinée chaque année dans un plan de gestion des dépenses qui définit les actions programmées pour atteindre les objectifs de la planification.

Chaque administration doit par ailleurs :

- adopter une **déclaration de services aux citoyens** établissant des engagements concrets, notamment sur les délais de réponse, la qualité de l'accueil ou le traitement des plaintes ;
- publier un **rapport annuel de gestion** présentant les résultats obtenus en regard des objectifs définis par la planification pluriannuelle et par la déclaration de services.

En contrepartie, les gestionnaires bénéficient d'une plus grande autonomie, leur permettant par exemple de reporter des crédits d'une année sur l'autre.

Madame Sarah Perrault, vice-présidente de la commission de l'administration publique de l'Assemblée nationale du Québec, a indiqué à votre délégation que l'application de la loi sur l'administration publique, impliquant un changement de culture fondamental au sein du secteur public, devait être analysée comme une entreprise de long terme. Elle a estimé que depuis les premiers rapports annuels de gestion, déposés en 2002, le Secrétariat du Conseil du Trésor, pilote de la réforme, avait adapté ses méthodes et son encadrement à la lumière des lacunes relevées et des meilleures pratiques identifiées.

La coopération franco-québécoise en matière de modernisation de l'Etat

Le 23 mai 2003, les premiers ministres français et québécois, MM. Jean-Pierre Raffarin et Jean Charest, ont scellé une « *nouvelle alliance franco-québécoise* » portant notamment sur la modernisation de l'Etat grâce à l'utilisation des technologies de l'information et à la formation continue des ressources humaines.

Un an plus tard, lors d'une rencontre à Paris le 4 mai 2004, les deux premiers ministres ont adopté une déclaration commune réaffirmant leur volonté d'œuvrer conjointement à la modernisation de l'administration publique au Québec et en France.

Aux termes de cette déclaration commune, la coopération porte sur sept thèmes :

- **la reconfiguration de l'Etat**, afin de le ramener à ses missions essentielles, par un réexamen systématique de ses activités et la révision de ses structures (déconcentration, décentralisation, création de pôles de compétence...);

- **les partenariats entre les secteurs public et privé**, fondés sur des contrats prévoyant le partage des ressources et des risques, et aux termes desquels le gouvernement garde la maîtrise de la finalité du service et la responsabilité de rendre des comptes aux citoyens ;

- **le gouvernement en ligne**, qui doit favoriser une approche centrée sur le citoyen, améliorer la qualité de l'information et accroître la productivité des services de l'Etat ;

- **la gestion axée sur les résultats**, avec le développement, dans les deux administrations, d'une planification des activités en début de période, de la reddition annuelle des comptes et de la responsabilisation des ministères ;

- **le renouvellement de la ressource humaine**, suscité par le départ à la retraite, au cours des prochaines années, d'une part importante des agents des administrations québécoise et française. La gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des qualifications doit ainsi permettre d'identifier de nouveaux besoins ;

- **la formation de la main-d'œuvre par le recours à des échanges de fonctionnaires**. A cet égard, un accord a été signé entre l'Ecole nationale d'administration publique du Québec et le Centre des études européennes de Strasbourg ;

- **la qualité du français dans l'administration publique**.

Un **groupe de travail franco-québécois**, présidé conjointement par le secrétariat du Conseil du Trésor et le ministère du budget et de la réforme de l'Etat, a été constitué pour mettre en œuvre les objectifs définis au sein de la déclaration commune. Un bilan des actions conduites devrait être dressé en 2007.

II. UN MOUVEMENT CONTINU DE MODERNISATION ET DE RATIONALISATION DES SERVICES PUBLICS

A. UNE LOGIQUE DE GUICHET UNIQUE ET DE RATIONALISATION DES SERVICES AUX ADMINISTRATIONS

Votre délégation a observé que le mouvement continu de réforme qui anime l'Etat canadien et l'administration du Québec, se caractérise par une forte volonté de rationalisation qui vise à la fois les services aux « clients » (le *front office*) et les services de soutien administratif (le *back office*).

1. Le regroupement et la rationalisation des services aux usagers

Mme Maryantonett Flumian, sous-ministre responsable de l'agence **Service Canada**, a indiqué à votre délégation que le gouvernement canadien avait souhaité, en 2001, entreprendre une rationalisation des services aux usagers, après avoir jugé que l'organisation de ces derniers était trop complexe et rendait difficile **l'identification des interlocuteurs**.

Elle a expliqué que le projet Service Canada tendait à corriger **les faiblesses d'un appareil administratif que les citoyens estimaient**

fragmenté et décourageant, l'organisation des services selon une logique fondée sur la répartition des compétences ministérielles ne répondant pas aux besoins des Canadiens.

Aussi, la mise en place de Service Canada, inauguré officiellement le 14 septembre 2005, devrait-elle offrir aux citoyens un point d'accès unique aux services et prestations du gouvernement fédéral. Service Canada est par conséquent structuré en fonction des prestations aux usagers et non suivant l'organisation ministérielle.

Par conséquent, le « client », par exemple une personne handicapée, qui devait naguère s'adresser à une vingtaine de services différents pour accéder aux 44 programmes gouvernementaux auxquels il avait droit, peut dorénavant obtenir ces prestations en s'adressant au **guichet unique** de l'agence Service Canada.

Le réseau de services intégrés de Service Canada est accessible « en personne » dans 600 points de service, par téléphone (*1.800.0-Canada*), par l'Internet (*servicecanada.gc.ca*) et par courrier.

Ainsi, Service Canada répond à près de 80 % des appels reçus par le gouvernement du Canada, à l'exception de ceux destinés à l'Agence du revenu et à Postes Canada. Un accès gratuit à Internet est disponible dans 320 bureaux de Service Canada.

Lors de la visite de votre délégation au Centre de renseignements du Canada, chargé des programmes d'accès aux services du Gouvernement par téléphone et par l'Internet, M. Daniel Tremblay, directeur du centre, a indiqué que ses services répondaient à 1,1 million d'appels et environ 300.000 courriels par an.

La création de Service Canada a abouti après quatre années de négociations avec les collectivités locales et les syndicats, le Gouvernement s'étant engagé à ne réaliser **aucun licenciement au cours de la première année de fonctionnement du service**.

Mme Maryantonett Flumian a indiqué que Service Canada, qui dépend du ministère du développement social, emploie **22.000 personnes** dans tout le pays, après avoir regroupé plus de 80 % des centres de renseignement et d'aide aux démarches du public mis en place par le gouvernement fédéral, soit le numéro d'appel 1.800.0-Canada, les trois centres bilingues de Patrimoine Canada (ministère de la culture), le site Internet *servicecanada.gc.ca*, et les 23 centres gérés par le ministère du développement social, qui traitaient notamment les demandes relatives à l'emploi et aux retraites.

Mme Maryantonett Flumian a souligné que la création de Service Canada devrait permettre de réaliser 2,55 milliards de dollars d'économies en cinq ans, grâce au développement de l'administration électronique, à la diminution des erreurs et de la fraude en raison de l'automatisation et à une meilleure coordination entre les services des provinces.

Dans les collectivités rurales ou éloignées, en particulier dans l'ouest et le nord du Canada, les priorités de service incluent un soutien spécialisé aux autochtones, des activités d'emploi et de développement des compétences et des services aux personnes âgées.

La même logique de regroupement des services aux usagers afin de mettre en place un guichet unique est suivie dans certaines provinces du Canada.

Ainsi, le Québec a entamé en mai 2004 une nouvelle étape de sa réforme, avec le lancement du plan de modernisation 2004-2007. C'est dans le cadre de ce plan qu'ont été mis en place **Services Québec**, destiné à développer des services directs aux citoyens, et le **Centre de services partagés**, regroupant l'offre de services administratifs interne au gouvernement.

Par ailleurs, pour alléger ses structures, le gouvernement québécois a engagé un examen des 180 organismes composant, avec les ministères, les services publics.

Les Français au Canada

M. Jacques Janson, conseiller à l'Assemblée des Français de l'étranger, a indiqué à votre délégation, lors d'un entretien à l'ambassade de France à Ottawa, que le Canada avait accueilli en 2004 235.000 immigrants, dont environ 12.000¹ Français, principalement au Québec et en Ontario, la communauté française présente au Canada étant estimée à 140.000 personnes.

Précisant qu'un tiers des candidats français à l'immigration étaient admis, il a expliqué que ceux-ci pouvaient ensuite être confrontés à certaines difficultés, liées à la **reconnaissance des diplômes**, en raison du protectionnisme de certains ordres professionnels et non de l'attitude des ministères de l'éducation des provinces.

Il a estimé que les investisseurs français devraient davantage porter leur attention sur les provinces de l'Ouest canadien -Alberta, Colombie britannique-, qui connaissent une très forte croissance économique grâce à l'exploitation de leurs ressources en hydrocarbures. Il a déclaré que, dans cet objectif, le renforcement de la présence des services d'expansion économiques français à Calgary, dans l'Alberta, était envisagé.

Il a par ailleurs souhaité que le réseau des conseillers du commerce extérieur soit mis à profit pour informer les immigrants français sur la situation économique et le marché du travail au Canada.

Votre délégation relève que, sans procéder au regroupement à l'échelle nationale des services assurant des prestations aux usagers, la France, en particulier dans le cadre du développement de l'administration

¹ Dont près de 4.000 étudiants.

électronique, s'attache également à **mettre en place des guichets uniques, afin d'améliorer la qualité du service au public.**

En effet, le site *service-public.fr*, créé par un arrêté du 6 novembre 2000, couvre tous les domaines d'intervention de l'administration française, offre un accès direct à de nombreux formulaires et permet de déclarer en ligne son changement d'adresse en cas de déménagement¹.

En outre, l'article 63 de la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées prévoit la création de maisons départementales des personnes handicapées, regroupant plusieurs services en un guichet unique. Suivant une logique similaire, la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale prévoit le rapprochement des services de l'Agence nationale pour l'emploi et des organismes de l'assurance chômage (UNEDIC), le guichet unique devant renforcer la cohérence et l'efficacité des prestations destinées aux demandeurs d'emploi.

2. La rationalisation des services de soutien aux administrations

a) Le ministère des travaux publics et des services gouvernementaux du Canada

En 1993, le ministère des travaux publics, l'un des plus vieux ministères du pays, a été fusionné avec le ministère de l'approvisionnement des services. Le nouveau **ministère des travaux publics et services gouvernementaux** issu de cette fusion exerce une mission générale et transversale de service aux administrations. Il lui revient par conséquent de :

- procéder à la rémunération et au versement des pensions de tous les fonctionnaires fédéraux ;
- réaliser l'ensemble des achats publics fédéraux, y compris en matière de défense, soit plus de 9,2 milliards de dollars canadiens d'achats par an ;
- fournir l'infrastructure commune de gestion de l'information et de technologie de communication du gouvernement ;
- assurer les transports de marchandises et l'approvisionnement du gouvernement ;
- gérer les services immobiliers de l'Etat ;
- assumer les fonctions de receveur général du Canada, c'est-à-dire émettre des paiements au nom du gouvernement du Canada, gérer le dépôt des sommes qui lui sont dues et administrer ses comptes ;

¹ Le service de changement d'adresse en ligne a été mis en place par l'ordonnance n° 2005-395 du 28 avril 2005 relative au service public de changement d'adresse, prise sur le fondement de l'article 3 de la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit.

- fournir des services de traduction et d'interprétation aux ministères et organismes fédéraux, ainsi qu'aux deux chambres du Parlement.

Mme Yvette Aloïsi, sous-ministre déléguée des travaux publics et services gouvernementaux du Canada, a indiqué à votre délégation que ce ministère employait 14.000 agents et réalisait près de 10 milliards de dollars d'achats regroupés pour 140 ministères et organisations fédéraux. Il revient par ailleurs à ce ministère de gérer le patrimoine immobilier du gouvernement du Canada et de fournir à celui-ci des services en matière de technologies de l'information et des télécommunications, de traduction, ou encore de vérification comptable.

Une réforme de la gestion du ministère a été lancée après la révélation, dans le rapport de la vérificatrice générale du Canada de 2003, des responsabilités du ministère des travaux publics dans le scandale des commandites¹.

Ainsi, le gouvernement de M. Paul Martin a créé, en décembre 2003, un **comité d'examen des dépenses**, dirigé par le président du Conseil du Trésor. Ayant procédé à un examen de toutes les dépenses du gouvernement, ce comité a décidé de réaliser 12 milliards de dollars canadiens d'économies, destinées à être réaffectées aux secteurs prioritaires des soins de santé, de la garde des enfants et de l'environnement, et de procéder à un examen annuel des dépenses.

Mme Yvette Aloïsi a précisé que la moitié des économies devrait être réalisée au sein des activités centrales du gouvernement, par l'adoption d'une approche gouvernementale des **approvisionnements** du gouvernement fédéral et par l'harmonisation de la gestion immobilière des ministères, la mise en œuvre de ces économies incombant au ministère des travaux publics et des services gouvernementaux.

Mme Yvette Aloïsi a déclaré que les meilleures conditions de prix obtenues par son ministère auprès des fournisseurs, grâce à la centralisation des approvisionnements, permettaient de réaliser l'essentiel des économies requises. En effet, dans ce domaine, le ministère des travaux publics et des services gouvernementaux souhaite réaliser 2,5 milliards de dollars canadiens (1,7 milliard d'euros) d'économies sur cinq ans, en réduisant de moitié les délais d'approvisionnement et de 10 % les coûts administratifs.

Elle a indiqué que l'autre moitié des économies devait porter sur les dépenses les moins urgentes des ministères.

Par ailleurs, depuis le 1^{er} avril 2005, les ministères et organismes fédéraux sont tenus de recourir au **dispositif des offres à commandes** pour la fourniture des biens et services pour lesquels le ministère des travaux publics a mis en place cette procédure. L'offre à commandes est l'offre présentée par une entreprise afin de fournir, le cas échéant, des biens et des services à des prix convenus au préalable, conformément à des modalités définies.

¹ Cf. *infra* encadré.

Un contrat n'est ensuite conclu que lorsque le gouvernement passe une commande ou établit une commande subséquente à une offre à commandes, le gouvernement n'assumant aucune obligation d'achat tant qu'un tel contrat n'est pas signé. Le ministère des travaux publics et des services gouvernementaux a mis en place des offres à commandes pour les achats de véhicules, les équipements de télécommunication, les logiciels, le mobilier, ou encore les carburants.

En outre, le ministère des travaux publics prévoit la mise en œuvre en 2006 du « *Marché en direct du gouvernement du Canada* », destiné à simplifier l'achat de biens et de services à l'échelle du gouvernement en offrant un point d'accès unique aux biens et aux services nécessaires à son fonctionnement.

Le « *Marché en direct du gouvernement du Canada* » est un outil d'achat en ligne qui prendra la forme d'une galerie marchande virtuelle à partir de laquelle les employés pourront accéder, selon le principe du guichet unique, aux catalogues électroniques de biens et services fournis au gouvernement du Canada.

Les administrations pourront acheter en ligne les biens et services proposés par les fournisseurs titulaires d'offres à commandes auprès du gouvernement. Cette application devrait par conséquent réduire les délais de commande et les coûts de fourniture.

Enfin, le ministère des travaux publics et des services gouvernementaux a pour mission d'améliorer la **gestion immobilière** des locaux du gouvernement, en réalisant 925 millions de dollars canadiens (639,2 millions d'euros) d'économies au cours des cinq prochaines années. A cet égard, le ministère renforce également son rôle en tant que centre d'expertise pour la conception et la construction d'immeubles « durables », ainsi que pour la gestion écologique des propriétés de l'Etat canadien.

b) Le Centre de services partagés du Québec

En ce qui concerne la province québécoise, le plan de modernisation de l'administration lancé en mai 2004 a notamment entraîné la création d'un Centre de services partagés, qui a pour mission de **fournir aux ministères et aux organismes publics les biens et les services administratifs dont ils ont besoin** dans l'exercice de leurs fonctions, notamment en matière de ressources humaines, financières, matérielles et informationnelles.

M. André Trudeau, président-directeur général du Centre de services partagés du Québec, précisant que la fonction publique rassemblait 16 % de la population active de la province, a indiqué à votre délégation que ce nouvel organisme devrait accroître la mobilité, déjà forte, des fonctionnaires entre les ministères.

Indiquant que les contribuables canadiens devaient établir chaque année deux déclarations de revenu, l'une pour l'Etat fédéral, l'autre pour leur

province de résidence, il a déclaré que la réforme des structures administratives du Québec devaient favoriser des rapprochements avec les services correspondants de l'Etat fédéral, afin de simplifier les démarches des usagers et de réduire les coûts.

Soulignant que les services généraux de la province rassemblaient 75.800 fonctionnaires, il a estimé que 16 % d'entre eux assuraient des fonctions de *back office*, alors que le ratio dans le secteur privé des services s'élevait à 7 %. Il a considéré que le regroupement des fonctions de soutien administratif au sein du Centre de services partagés pourrait **générer 25 à 30 % d'économies en 3 ans**, tout en préservant la capacité d'expertise de l'administration.

M. André Trudeau a indiqué à votre délégation que les provinces de l'Ontario, de l'Alberta et de la Colombie britannique procédaient également à une rationalisation de leurs services de soutien.

3. Le développement de l'administration en ligne

D'abord confiée au Conseil du Trésor, la responsabilité de la mise en œuvre du « *gouvernement en ligne* » a été attribuée en mars 2005 au ministère des travaux publics et des services gouvernementaux.

Le « *gouvernement en ligne* » développé au Canada comporte un double objectif. Il vise d'abord à favoriser la prestation électronique des services, qui implique un niveau élevé de sécurité des transactions et de protection des données personnelles, conditions de la confiance des usagers.

Il tend ensuite à **améliorer l'information des citoyens et à accroître la transparence de l'administration**. Ce second objectif correspond à la politique de gestion de l'information gouvernementale (GIG), destinée à assurer que l'information recueillie sur les sites gouvernementaux est exacte, complète, claire, pertinente, accessible et facile à utiliser, dans le respect du bilinguisme. Dans chaque ministère, la mise en œuvre de cette politique incombe à l'administrateur général et à un cadre supérieur.

Aussi les autorités canadiennes ont-elles choisi de créer une infrastructure commune de développement de l'administration électronique, permettant d'uniformiser le contenu de l'information et d'en faciliter l'accès.

Depuis plusieurs années, dans son enquête relative à l'administration électronique¹, l'entreprise Accenture classe le Canada au premier rang sur 22 pays, en matière de maturité de l'offre de services, la France se situant en sixième position, après les Etats-Unis, le Danemark, Singapour et l'Australie.

¹ Cette enquête s'appuie sur des analyses quantitatives, qualitatives et sur des sondages.

Ainsi, Service Canada permet aujourd'hui aux citoyens canadiens :

- de présenter en ligne des demandes de prestation d'invalidité, d'assurance-emploi, de passeport, de prestation de pension, de numéros d'assurance sociale ;
- de visualiser leurs renseignements personnels dans les domaines de la sécurité-vieillesse, de l'assurance-emploi, de la fiscalité ;
- de changer d'adresse en ligne ;
- de remplir certains formulaires en ligne.

Votre délégation souligne que la France, s'inspirant notamment en ce domaine de l'expérience canadienne, a lancé, dès août 1997, un programme d'action gouvernemental pour la société de l'information (PAGSI), puis, en novembre 2002, un plan de développement de l'administration électronique, le plan RE/SO¹ 2007.

Dans le cadre de ce plan, a été créée l'Agence pour le développement de l'administration électronique² (ADAE), qui coordonne la mise en œuvre du **projet ADELE** (Administration électronique 2004/2007), inauguré par le Premier ministre le 9 février 2004³. Les efforts conduits pour développer l'administration électronique dans notre pays devraient bientôt permettre aux services publics français de proposer des services en ligne comparables à ceux dont bénéficient les citoyens canadiens. Le succès rencontré par le nouveau service public de changement d'adresse en ligne montre que de tels services répondent à une véritable attente⁴.

En 2006, la poursuite de la réalisation du programme ADELE devrait accentuer la mise en cohérence des projets informatiques de tous les ministères. Aussi, l'ensemble des projets menés dans tous les ministères seront-ils examinés afin d'identifier les points de recoupement et les potentiels gains de productivité.

Par ailleurs, l'ordonnance n° 2005-1516 du 8 décembre 2005 relative aux échanges électroniques entre les usagers et les autorités administratives et entre les autorités administratives instaure un cadre sécurisé pour l'ensemble des échanges par voie électronique des administrations⁵. Elle institue

¹ *Pour une République numérique dans la Société de l'information.*

² *L'ADAE a été créée par le décret n° 2003-41 du 21 février 2003. Aux termes de l'article 4 de ce décret, l'agence « favorise le développement de systèmes d'information et de communication permettant de moderniser le fonctionnement de l'administration et de mieux répondre aux besoins du public ».*

³ *Ce projet rassemble 140 mesures correspondant à la création de 300 nouveaux services aux usagers, tels que la mise en place d'un espace de stockage en ligne des données administratives personnelles.*

⁴ *Selon les indications de l'ADAE, six mois après son lancement, ce service gratuit, est déjà utilisé par 17% des foyers qui déménagent. 250.000 dossiers ont été remplis en ligne, l'objectif initial de 100.000 dossiers en un an ayant été atteint au bout de 3 mois seulement.*

⁵ *Cette ordonnance a été prise sur le fondement de l'article 3 de la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit.*

notamment la signature électronique des actes administratifs, les règles de sécurisation des échanges, les règles destinées à rendre compatibles les systèmes des administrations et à faciliter les échanges directs d'informations entre administrations après accord de l'utilisateur.

B. UN SYSTÈME PERFORMANT DE CONTRÔLE DE L'EMPLOI DES FONDS PUBLICS

Le Canada s'est doté d'importants moyens de contrôle de l'emploi des fonds publics et d'évaluation des politiques publiques qui se caractérisent par leur indépendance et leur efficacité. Ces fonctions sont exercées, pour le pouvoir exécutif, par le contrôleur général du Canada et, pour le Parlement, par le vérificateur général du Canada.

1. Le renforcement du contrôle de gestion interne : le rôle du contrôleur général

Après la forte réduction des effectifs de la fonction publique, M. Paul Martin a souhaité rétablir les fonctions de contrôle interne de la gestion des services gouvernementaux et développer un réseau de contrôleurs qualifiés dans les ministères.

En effet, en décembre 2003, M. Paul Martin, Premier ministre du Canada, a lancé un programme de renforcement des mesures de contrôle interne de l'administration fédérale, afin d'instaurer des programmes de vérification exhaustifs, intéressant tous les aspects de tous les portefeuilles.

Ce programme prévoit la mise en place de services de vérification internes aux ministères et organismes et la définition de plans triennaux pour les vérifications des petites entités, d'une part, et les vérifications horizontales à l'échelle du gouvernement, d'autre part. Aussi le gouvernement du Canada procède-t-il à la création d'un poste de **dirigeant principal de la vérification au sein de chacun de ses ministères et organismes**.

Mme Basia Ruta, contrôleur générale adjointe du Canada, a indiqué à votre délégation que le Bureau du Contrôleur général, placé sous l'autorité du Conseil du Trésor, assurait la vérification interne à l'échelle gouvernementale. Elle a déclaré qu'à ce titre, le contrôleur général promouvait le renforcement des contrôles en matière de finances, établissait les normes du gouvernement fédéral, dirigeait les contrôles financiers et la mise en œuvre de systèmes d'information modernes afin d'assurer le suivi de toutes les dépenses, et supervisait l'ensemble des dépenses publiques, en vérifiant la qualité de la gestion des ministères et organismes.

Par ailleurs, le gouvernement a demandé au Bureau du contrôleur général de « *surveiller rigoureusement toutes les dépenses publiques* », en exerçant notamment des contrôles appropriés dans l'ensemble de la fonction publique fédérale.

2. Un organe de contrôle auprès du Parlement : le Bureau du vérificateur général du Canada

Le vérificateur général du Canada, dont les compétences ont été définies par la loi de 1977 sur le vérificateur général, a pour mission de vérifier l'exactitude des états financiers et d'examiner la façon dont le gouvernement gère ses affaires. Aussi ses travaux ne portent-ils pas sur les choix politiques du gouvernement fédéral, mais sur la façon dont les politiques sont appliquées¹. Ses compétences et sa position institutionnelle peuvent être comparées à celles de la Cour des comptes en France.

• Une instance indépendante du gouvernement, rattachée au Parlement

L'indépendance du vérificateur général est garantie par le fait qu'il soit nommé pour un **mandat non renouvelable de 10 ans**, par le Premier ministre, sur proposition du Parlement. Il a le statut d'un haut fonctionnaire parlementaire et présente ses rapports directement au Parlement.

Mme Sheila Fraser, vérificatrice générale du Canada, a indiqué à votre délégation qu'elle bénéficiait d'une **totale indépendance pour décider de ses sujets d'enquête**, ainsi que du moment et des modalités de réalisation de ses vérifications.

Elle a précisé que le vérificateur général ne pouvait être révoqué que « *sur adresse du Sénat et de la Chambre des communes* »², adoptée par les deux tiers des membres du Parlement.

Elle a souligné qu'il lui appartenait de nommer et de définir les conditions d'emploi de son personnel, le Bureau du vérificateur général employant **600 personnes au sein de son administration centrale à Ottawa et dans ses quatre bureaux régionaux** à Vancouver, à Edmonton, à Montréal et à Halifax. Elle a indiqué que ses services se caractérisaient par la diversité des connaissances et des expériences, le personnel comprenant notamment des comptables³, des ingénieurs, des avocats, des spécialistes en gestion et en technologies de l'information, des environnementalistes, des économistes, des historiens et des sociologues.

Le budget annuel du Bureau du vérificateur général s'élève à 70 millions de dollars canadiens (36 millions d'euros).

• L'objet des vérifications

Les travaux du vérificateur général peuvent toucher l'ensemble des champs d'activité de l'administration fédérale. Il revient ainsi au vérificateur général de contrôler les états financiers du gouvernement et la performance

¹ Chaque province est également dotée d'un vérificateur qui rend compte de ses travaux à l'assemblée législative provinciale.

² Article 3 de la loi sur le vérificateur général du Canada de 1977.

³ Environ 50 % des employés du Bureau du vérificateur général sont des comptables.

des ministères. Le rapport de 2004 présente ainsi une évaluation des activités du Conseil du Trésor.

Les sociétés d'Etat, comme Radio-Canada, entrent dans le champ des vérifications, de même que les gouvernements des trois territoires¹ (Nunavut, Yukon et Territoires du Nord-Ouest).

En outre, un **commissaire à l'environnement** et au développement durable est chargé de surveiller l'action du gouvernement fédéral en matière de protection de l'environnement et de faire rapport à ce sujet à la Chambre des communes, au nom du vérificateur général.

Mme Sheila Fraser a précisé à votre délégation que ses services ne pouvaient exercer leurs contrôles que sur les comptes publics, à l'exclusion de toute vérification portant sur des comptes privés.

• Les modes de vérification

Le vérificateur général procède à trois types principaux de vérification :

- la **vérification d'attestation**, qui permet de contrôler l'exactitude des états financiers présentés, le vérificateur évaluant la fiabilité de ces états ;

- la **vérification de conformité** aux autorisations, qui constitue un contrôle du respect des lois et règlements régissant les compétences des ministères ou des organismes ;

- la **vérification de gestion**, qui s'apparente le plus à une action d'évaluation, le vérificateur général contribuant à juger de la réussite des politiques menées, soit par une entité définie, soit sur un sujet intéressant plusieurs entités, soit enfin sur une question de portée gouvernementale.

Par ailleurs le vérificateur général évalue la fiabilité des rapports rendus par les administrations sur leur rendement.

Mme Sheila Fraser, vérificatrice générale du Canada, a souligné que son institution pouvait engager des poursuites à l'égard du gouvernement, si celui-ci refusait de lui transmettre les informations qu'elle lui demandait. Elle a précisé qu'en cas de doute sérieux sur l'intégrité d'une opération financière réalisée par le gouvernement, il lui revenait de transmettre les éléments dont elle disposait à la gendarmerie royale du Canada.

Rappelant que le système canadien, reprenant le modèle britannique, rendait **chaque ministre entièrement responsable de sa gestion**², elle a estimé que se posait la question de la responsabilité des sous-ministres, et annoncé que la commission d'enquête sur le programme de commandites et les activités publicitaires³, présidée par le juge John H. Gomery, devrait élaborer

¹ Le vérificateur général du Canada rend compte de ses travaux portant sur ces trois territoires à leurs assemblées respectives.

² La loi et la tradition canadiennes veulent que ce soit le ministre seul qui assume la responsabilité de la gestion et de la direction de son ministère.

³ Cf. *infra*, encadré sur le programme de commandites.

des recommandations quant à la responsabilité de certains fonctionnaires devant le Parlement.

• **Les modalités de compte rendu des vérifications**

Le vérificateur général du Canada remet quatre rapports par an à la Chambre des communes, dont un rapport annuel à la fin de l'automne, un rapport au printemps, le rapport du commissaire à l'environnement en septembre et un rapport présentant le suivi des progrès réalisés par le gouvernement pour donner suite aux recommandations formulées dans les rapports antérieurs, déposé en hiver.

Une fois déposés à la Chambre des communes, les rapports du vérificateur général sont soumis au Comité permanent des comptes publics de cette assemblée, le rapport du commissaire à l'environnement étant remis au Comité permanent de l'environnement et du développement durable. Les autres comités parlementaires, y compris ceux du Sénat canadien, peuvent appuyer leurs travaux sur les rapports du vérificateur général.

Le **Comité des comptes publics**, traditionnellement présidé par un membre de l'opposition officielle, choisit ensuite les parties du rapport sur lesquelles il souhaite travailler et convoque des fonctionnaires des organisations ayant fait l'objet de la vérification pour qu'ils viennent lui expliquer les conclusions du vérificateur général.

Mme Sheila Fraser a souligné que le Bureau du vérificateur général et les comités parlementaires travaillaient ensemble afin d'**assurer la reddition de comptes la plus efficace** de la part du gouvernement.

Une grande partie des travaux du Comité des comptes publics, soit 90 à 95 % de ses réunions, sont consacrés à l'examen des rapports du vérificateur général.

Enfin, **Mme Sheila Fraser a indiqué à votre délégation que le travail du vérificateur général était lui-même évalué.** Elle a déclaré qu'une équipe internationale dirigée par le bureau de vérification du Royaume-Uni (le *National Audit Office*) et comprenant des membres de la Cour des comptes française, ainsi que des organismes norvégiens et néerlandais, avaient effectué un examen des pratiques du vérificateur général du Canada en 2003. Elle a estimé que ce type d'exercice constituait une première internationale.

Votre délégation a relevé que l'organisation et le fonctionnement du Bureau du vérificateur général se caractérisaient par **sa grande proximité avec le Parlement, assurant un suivi efficace de ses travaux**, en particulier au sein du comité des comptes publics.

L'impact des travaux du vérificateur général du Canada : l'exemple du programme de « commandites »

Après le résultat très serré du référendum tenu au Québec le 30 octobre 1995, le gouvernement du Canada décida de rendre la présence fédérale plus visible dans tout le pays, mais surtout au Québec, au moyen de publicités et d'affichages lors d'événements communautaires, culturels et sportifs. Cette mission fut confiée au service de publicité de Travaux publics et services gouvernementaux du Canada (TPSGC) qui, ne disposant pas de personnel suffisant, signa des contrats avec des agences de publicité qui furent amenées à gérer et administrer les « commandites » .

Mme Sheila Fraser, vérificatrice générale du Canada, a indiqué à votre délégation que les premières recherches sur cette affaire avaient été effectuées par des journalistes en 2002, puis par le Bureau du vérificateur général, dans le cadre d'une enquête à l'échelle gouvernementale.

Le rapport de la vérificatrice générale du Canada de novembre 2003 sur la vérification à l'échelle gouvernementale du programme de commandites et des activités publicitaires a mis au jour un non-respect généralisé des règles de passation des contrats dans la gestion du programme, que ce soit pour la sélection des agences de communications, la gestion des contrats, ou la mesure et la communication de l'information sur les résultats.

Ce rapport a établi qu'en raison de l'effondrement quasi total des mécanismes de surveillance et des contrôles essentiels, ces violations n'avaient pas été décelées, ni prévenues pendant plus de quatre ans. Au cours de cette période, le programme a coûté aux contribuables canadiens 250 millions de dollars, dont plus de 100 millions de dollars en honoraires et commissions versés à des agences de communications.

Le rapport a révélé que la Direction générale des services de coordination des communications (DGSCC) utilisait des méthodes fort compliquées et discutables pour transférer des fonds de commandite, certains paiements étant fondés sur de fausses factures et de faux contrats, d'autres constituant en fait des subventions.

Aussi, M. Paul Martin, devenu Premier ministre en décembre 2003, a-t-il mis un terme au programme des « commandites » et mis en place une **commission d'enquête** confiée au juge John Gomery, afin « *de faire enquête et de faire rapport sur les questions soulevées, directement ou indirectement, par les chapitres 3 et 4 du rapport de la vérificatrice générale du Canada à la Chambre des communes, de novembre 2003 (...)* »¹.

¹ *Les travaux du juge Gomery devaient porter notamment sur : la création du programme de commandites, la sélection d'agences de communication et de publicité, la gestion du programme de commandites et des activités publicitaires par les responsables à tous les niveaux, la réception et l'usage, par toute personne ou organisation, de fonds ou de commissions octroyés à l'égard du programme de commandites et des activités publicitaires, toute autre question directement liée au programme de commandites et aux activités publicitaires que le commissaire juge utile à l'accomplissement de son mandat.*

Agissant dans le cadre de la loi sur les enquêtes qui lui donne des **pouvoirs plus étendus** que ceux du vérificateur général, la commission d'enquête a pu vérifier les actions et la conduite des agences de communication qui étaient censées agir au nom du gouvernement pour gérer les projets de commandites, sur les commissions et honoraires que ces agences ont facturés et sur l'utilisation des fonds du programme¹.

Le **rapport de la commission d'enquête sur l'établissement des faits**, intitulé *Qui est responsable ?*, et publié le 1^{er} novembre 2005, fait notamment apparaître² :

- « un manque de supervision de la part des échelons les plus élevés de la fonction publique, ce qui a permis aux gestionnaires du programme de contourner les procédures normales des marchés publics et de court-circuiter les voies hiérarchiques ;

- une surfacturation flagrante des agences de communication pour les heures travaillées et les biens et services fournis ;

- un écheveau complexe de transactions financières entre Travaux publics et services gouvernementaux Canada (TPSGC), des sociétés d'État et des agences de communication, comprenant des pots-de-vin et des contributions illégales à un parti politique, dans le contexte du programme de commandites ».

M. Gomery doit par ailleurs **formuler des recommandations** à partir des faits constatés, dans le but de prévenir la mauvaise gestion des programmes de commandites et des activités publicitaires à l'avenir. Ces recommandations feront l'objet d'un rapport complémentaire, qui doit être rendu public le 1^{er} février 2006.

Le gouvernement de M. Paul Martin (Parti libéral), minoritaire à la Chambre des Communes depuis les élections de juin 2004, déjà marquées par le « scandale des commandites », a été renversé par une motion de censure adoptée le 28 novembre 2005³.

*

* * *

A la lumière des nombreux entretiens conduits par votre délégation, il apparaît que la réforme de l'Etat mise en œuvre au Canada et au Québec a d'abord été conçue comme un **facteur de redressement des finances publiques**, en voie de dégradation accélérée au début des années 1990. Si les résultats obtenus, qui font aujourd'hui du Canada un modèle de maîtrise budgétaire, tiennent également à une situation économique plus favorable, ce premier mouvement de réforme, d'inspiration financière, semble avoir révélé

¹ Les audiences publiques de la commission ont commencé le 7 septembre 2004 à Ottawa et se sont poursuivies jusqu'au 17 juin 2005 à Montréal. Elles ont permis d'entendre 172 témoins pendant plus de 136 jours d'audience.

² Une synthèse du rapport est disponible sur le site Internet de la commission d'enquête, à l'adresse : http://www.gomery.ca/fr/phase1report/summary/french_es_full_v01.pdf

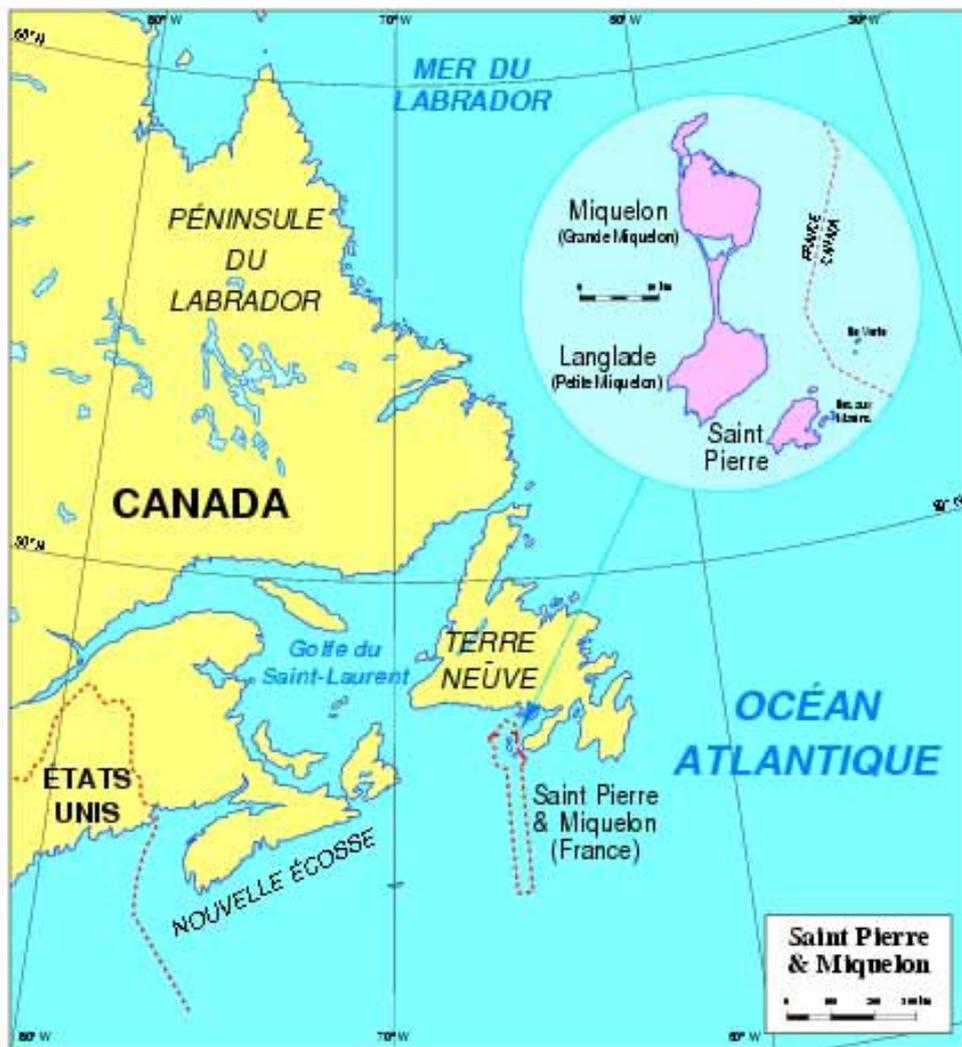
³ M. Jean Chrétien, Premier ministre de 1993 à 2003, à qui la commission d'enquête attribue une responsabilité tenant en particulier à des omissions et à un manque de précautions, a engagé le 30 novembre une action en justice auprès de la Cour fédérale afin de contester les conclusions du rapport Gomery.

une **aptitude durable à l'évolution des structures administratives**, sur laquelle se fonde une action soutenue de modernisation.

Aussi la réforme de l'Etat est-elle devenue au Canada une œuvre continue, comme si le changement de culture initié dans les années 1990 pour rétablir les finances publiques avait entraîné le développement d'**une culture du changement** qui facilite, dix ans plus tard, la poursuite d'un mouvement de rationalisation de l'organisation administrative.

Les actions concourant à la réforme de l'Etat en France ont indéniablement quelques **traits communs** avec l'entreprise canadienne. En effet, la LOLF tend à substituer à la logique de moyens une logique de performance, les lois de simplification du droit contribuent à la modernisation de l'action administrative, grâce à l'allègement des procédures, et les citoyens français peuvent recourir à des services d'administration électronique de plus en plus étendus.

Toutefois, il semble que l'œuvre de réforme de l'Etat conduite dans notre pays pourrait encore être approfondie, en s'inspirant des évolutions initiées par le Canada afin de réaliser des économies d'échelle dans le domaine des services aux administrations et de responsabiliser davantage les gestionnaires. L'expérience canadienne et québécoise nous enseigne par ailleurs que le Parlement et les organismes de contrôle peuvent et doivent rassembler leurs efforts pour jouer un rôle de premier plan dans cette réforme sans cesse poursuivie.



DEUXIÈME PARTIE

LA SITUATION ET LES PERSPECTIVES D'ÉVOLUTION STATUTAIRE DE SAINT-PIERRE-ET-MIQUELON

Pendant près de deux siècles, l'archipel de Saint-Pierre-et-Miquelon n'a vécu que de la pêche. Lors de sa visite au musée de l'Arche, à Saint-Pierre, votre délégation a d'ailleurs mesuré combien la petite pêche (familiale) et la grande pêche (commerciale) avaient structuré la vie de l'archipel depuis le début du XIX^{ème} siècle¹.

La disparition progressive de la « grande pêche » à la fin du XX^{ème} siècle rend aujourd'hui indispensable la diversification économique de l'archipel, qui peut se fonder sur la valorisation de sa situation géographique et sur l'utilisation d'infrastructures de qualité.

I. LA FIN DE LA « GRANDE PÊCHE » ET LES CONTRAINTES DE L'ISOLEMENT

A. DE LA « GRANDE PÊCHE » À LA PÊCHE ARTISANALE

1. Saint-Pierre-et-Miquelon, « *abri des pêcheurs français* »

Avant sa découverte officielle par le navigateur portugais João Alvares Fagundes, le 19 octobre 1520², l'archipel de Saint-Pierre-et-Miquelon fut sans doute connu des pêcheurs basques venant chasser la baleine sur les bancs de Terre-Neuve. Ainsi, la pêche semble avoir été l'unique raison d'une présence humaine sur ces îles au large des côtes canadiennes.

Jacques Cartier prend possession de l'archipel au nom de François Ier en juin 1535 et rencontre dans la rade de Saint-Pierre des navires « *tant de France que de Bretagne* ».

En 1670, un rapport de l'intendant du Québec Talon y dénombre « *treize pêcheurs tous Français et quatre habitants sédentaires, dont un Anglais parlant français* ».

La France et l'Angleterre se disputent ensuite l'archipel pendant plus d'un siècle, de 1713 à 1816. La France cède en effet Saint-Pierre-et-Miquelon à l'Angleterre par le traité d'Utrecht de 1713, en conservant cependant un

¹ Le « diorama », toile monumentale de 60 m2 réalisée par Gaston Rouillet (1847-1925), peintre de la marine, illustre de façon spectaculaire la place de la pêche dans la vie des Saint-Pierrais. Exposée au Pavillon des Quatre colonies lors de l'exposition universelle à Paris en 1900, cette toile montre le travail des pêcheurs faisant sécher la morue sur les grèves, près du port de Saint-Pierre.

² Le navigateur et armateur portugais donne alors à l'archipel le nom « *d'îles des Onze mille vierges* ».

droit de pêche à la morue saisonnier dans le « *French shore* », près de la côte occidentale de Terre-Neuve. Le traité de Paris qui marque, le 10 février 1763, la perte du Canada français, rend toutefois à la France la souveraineté de l'archipel, « *pour servir d'abri aux pêcheurs français* »¹.

Occupé par l'Angleterre lors de la guerre d'indépendance américaine, en 1778, Saint-Pierre-et-Miquelon est restitué à la France en 1783, par le traité de Versailles, avant d'être repris par les Anglais en 1793. A nouveau rendu à la France par le traité d'Amiens de 1802, l'archipel passe une dernière fois sous la souveraineté anglaise en 1803.

C'est seulement, avec le second traité de Paris, signé le 20 novembre 1816, que Saint-Pierre-et-Miquelon revient définitivement à la France.

Depuis cette date, l'organisation administrative de l'archipel a traversé de nombreuses évolutions² et son activité économique a traversé des périodes fastes, liées à la « grande pêche » au début du XXème siècle, puis à la contrebande pendant la prohibition de l'alcool aux Etats-Unis, mais aussi une phase de déclin, causée par la diminution des ressources halieutiques dans les années 1980.

2. L'arrêt brutal de la pêche industrielle

Autrefois fondée sur la pêche industrielle et l'industrie de transformation du poisson, l'économie de Saint-Pierre-et-Miquelon a connu un revers brutal en 1992 avec, d'une part, la sentence du tribunal arbitral de New York qui a considérablement réduit la zone économique exclusive de l'archipel et, d'autre part, la décision du Canada de réduire le quota de pêche à la morue, en raison du risque réel d'épuisement des stocks.

L'arrêt brutal de la pêche fut très mal ressenti dans l'archipel, dont cette activité assurait la subsistance. Des mouvements sociaux ont alors éclaté, notamment à la suite du franchissement de la limite des eaux canadiennes par un chalutier local.

Ainsi, entre le 10 et le 15 janvier 1993, un navire français fut arraisonné par les garde-côtes canadiens, l'équipage et les deux parlementaires de l'archipel présents à bord -MM. Albert Pen, alors sénateur, et Gérard Grignon, député- étant incarcérés à Saint-Jean-de-Terre-Neuve, avant d'être remis en liberté.

¹ *L'article 6 du traité de Paris de 1763, qui met fin à la guerre de Sept ans, stipule que : « Le Roy de la Grande Bretagne cède les Isles de Saint-Pierre-et-Miquelon, en toute Propriété, à Sa Majesté Très Chrétienne, pour servir d'Abri aux Pêcheurs François ; Et Sa dite Majesté Très Chrétienne s'oblige à ne point fortifier les dites Isles, à n'y établir que des Bâtiments civils pour la Commodité de la Pêche, et à n'y entretenir qu'une Garde de cinquante Hommes pour la Police. »*

² Cf. II *infra*.

Saint-Pierre-et-Miquelon

Saint-Pierre-et-Miquelon est constitué de trois îles principales : Saint-Pierre (26 km²), Miquelon (110 km²) et Langlade (91 km²), ces deux dernières étant reliées depuis le XVIII^{ème} siècle par un isthme de sable qui renferme, dans sa partie nord, une lagune salée, le « Grand Barachois ». Quelques îlots, dont le « Grand Colombier » et « l'île aux Marins », habitée jusque dans les années 1960, entourent Saint-Pierre.

L'archipel se situe à la même latitude que Nantes. Il se trouve à moins de 25 kms de la côte sud de Terre-Neuve et à 560 kms de Halifax.

La population, de 6.519 habitants au recensement de 1999, se répartit de la façon suivante :

Saint-Pierre : 5.808 habitants

Miquelon-Langlade : 711 habitants

Le climat de Saint-Pierre-et-Miquelon se caractérise par une température moyenne annuelle de 5° C et une humidité supérieure à 80 %.

Quelques vestiges témoignent d'une présence amérindienne dans l'archipel, qui semble tenir plutôt à des expéditions de pêche ou de chasse qu'à un véritable peuplement.

La première sédentarisation notable se produit dans la seconde moitié de XVIII^{ème} siècle, ce peuplement provenant des ports français, essentiellement normands, basques, bretons et saintongeais, d'Acadie et de Terre-Neuve.

En dehors de la baisse constatée en 1936, alors que la fin de la prohibition américaine en 1933 mettait un terme à une période de grande prospérité, la population de l'archipel a continûment progressé depuis 1921, en dépit d'importants mouvements migratoires vers le territoire métropolitain ou le Canada. La grande crise de la pêche de 1992/1994 n'a pas eu d'incidence démographique au regard des exodes provoqués par les catastrophes économiques d'avant-guerre.

Population de la collectivité lors des recensements de 1887 à 1999

Année de recensement	Population	Année de recensement	Population	Année de recensement	Population
1887	5.929	1926	4.030	1967	5.186
1892	6.247	1931	4.321	1974	5.840
1897	6.352	1936	4.175	1982	6.041
1902	6.482	1945	4.354	1990	6.392
1907	4.768	1951	4.606	1999	6.519
1911	4.209	1957	4.822	2004	6.617*
1921	3.918	1962	4.990		

* *Chiffre ne tenant pas compte du solde migratoire mais seulement des naissances et décès*

Taux de chômage : 10,7 %. Le nombre de chômeurs est passé de 342 fin avril 2004 à 376 fin avril 2005. En raison d'importantes variations saisonnières du nombre de demandeurs d'emploi, liées aux aléas climatiques et à l'évolution des commandes publiques, il est pertinent de considérer, dans ce domaine, la moyenne annuelle établie par la direction du travail de l'archipel. Cette moyenne est passée de 265 en 2003 à 254 en 2004. Le taux de chômage des femmes s'élève à 46,4 % en moyenne annuelle en 2004, celui des jeunes de moins de 26 ans s'établissant à 24,7 %.

Le nombre d'allocataires du RMI s'élevait à 22 en décembre 2004.

En effet, par sa sentence du 10 juin 1992, le tribunal arbitral de New York a réglé définitivement le conflit franco-canadien sur la délimitation de la frontière maritime séparant la zone économique exclusive française autour de Saint-Pierre-et-Miquelon et celle du Canada.

Ainsi, le 10 juin 1992, le tribunal arbitral de New York a décidé d'accorder à la France, autour de l'archipel de Saint-Pierre-et-Miquelon, une **zone économique exclusive de 12.400 km²**, alors que la France revendiquait une zone de 47.000 km², la zone économique canadienne dans l'Atlantique nord atteignant pour sa part 2 millions de km².

Située à 24 milles marins des côtes, la ZEE entourant l'archipel comprend en outre un **étroit couloir au sud, long de 200 milles et large de 10,5 milles¹, lui ouvrant l'accès aux eaux internationales.**

3. L'accord franco-canadien de 1994

Après la sentence arbitrale prononcée en 1992, les négociations franco-canadiennes ont abouti à la conclusion d'un accord relatif au développement de la coopération régionale entre Saint-Pierre-et-Miquelon et les Provinces atlantiques canadiennes, signé le 2 décembre 1994 à Paris.

L'article 2 de cet accord de coopération prévoit que les questions relatives aux relations de pêche entre la France et le Canada font l'objet d'un **procès-verbal** conclu en application de l'accord de pêche du 27 mars 1972. Ce procès-verbal d'application, signé le 2 décembre 1994 et valable dix ans, définit les modalités de coopération en matière de conservation et de gestion des stocks situés dans la **sous-division 3PS** de l'Organisation des pêches de l'Atlantique Nord-Ouest (OPANO)² ainsi que des procédures de contrôle concernant l'embarquement d'observateurs à bord des navires.

Aussi la diversification des activités de l'archipel, impérative pour sa survie économique, est un défi que l'esprit d'entreprise des Saint-Pierrais et des Miquelonnais devrait permettre de relever.

Le procès verbal d'application de l'accord instaure une **gestion concertée de l'ensemble des stocks de la sous-division 3PS** et une coopération scientifique pour la mettre en application. Il précise par ailleurs les conditions d'accès aux quotas de pêche attribués à la France dans les eaux du Canada, hors 3PS.

¹ Cette étroite bande nord-sud est traversée par le chenal laurentien, dont les ressources halieutiques sont faibles.

² Cette organisation régionale a été créée par la convention sur la future coopération multilatérale dans les pêches de l'Atlantique nord-ouest, conclue à Ottawa le 24 octobre 1978. La « zone de la convention » est divisée en sous-zones, numérotées de 1 à 6, puis en divisions, identifiées par une lettre, pouvant elles-mêmes être subdivisées en une partie nord et une partie sud. Les bancs de Terre-Neuve se trouvent dans la sous-zone 3, et l'archipel de Saint-Pierre-et-Miquelon se situe dans la subdivision 3 PS (partie sud de la division 3 P). La subdivision 3 PS englobe le banc de Burgéo, le chenal de l'Hermitage, le banc de Saint-Pierre, le chenal du Flétan et une partie du banc A vert.

Aux termes du procès verbal du 2 décembre 1994, des **totaux admissibles de capture** (TAC) sont déterminés chaque année, par arrêté du ministre français, pour la morue, le sébaste, l'encornet, la plie grise, la plie canadienne et la pétoncle d'Islande.

L'arrêté du ministre de l'agriculture et de la pêche du 20 avril 2005 fixant pour l'année 2005 certains prélèvements totaux autorisés de captures dans la sous-division 3PS de l'OPANO, attribuée à Saint-Pierre-et-Miquelon, pour la période du 1^{er} avril 2005 au 31 mars 2006¹, un quota :

- de 2.340 tonnes de morue ;
- de 288 tonnes de sébaste ;
- de 280 tonnes de pétoncle d'Islande ;
- de 73,45 tonnes de plie grise ;
- de 266 tonnes de crabe des neiges, espèce ne relevant pas des accords franco-canadiens mais soumise à des restrictions définies par le ministre français de l'agriculture et de la pêche en raison des limites de la ressource ;
- de thonidés : 4 tonnes de thon rouge, 200 tonnes de thon obèse, 200 tonnes de thon germon et 35 tonnes d'espadon².

Les œufs de lompe, le bulot et le saumon ne sont pas soumis à quotas.

Vers le classement de la morue parmi les espèces protégées ?

En dépit de l'interdiction de la pêche à la morue décidée par le Canada en 1992, la population ne parvient pas à se reconstituer. Aussi la morue pourrait-elle un jour être rangée parmi les espèces protégées, notamment au Canada.

Deux causes sont évoquées pour expliquer cette impossibilité de reconstituer les stocks de poisson. Certains chercheurs mettent ainsi en avant un mécanisme « *dépensatoire* », selon lequel lorsqu'une **population de poissons** décroît et atteint un seuil très bas, elle **n'a plus les moyens d'assurer son renouvellement**. En effet, la trop faible concentration d'individus rend alors les rencontres moins fréquentes et la reproduction plus aléatoire.

L'augmentation de la population de phoques du Groënland est une autre explication envisagée de ce phénomène. Selon M. Gérard Grignon, député de Saint-Pierre-et-Miquelon, si l'on comptait 2 millions de phoques en 1988, on en dénombrait plus de 7 millions en 1997. Chaque individu consommant 2 tonnes de poissons et crustacés par an, dont une tonne de morue, le prélèvement total opéré chaque année par les phoques sur le stock de morue s'élèverait à 7 millions de tonnes. Dès lors, pourrait se poser la question d'une maîtrise de la population de phoques du Groënland par des moyens scientifiques, afin de limiter leur emprise sur le stock de morue.

¹ Depuis 1999, les quotas ne sont plus fixés pour l'année civile, mais concernent les périodes allant de mars à février.

² Ce quota est défini par la commission internationale pour la conservation des thonidés de l'Atlantique (CICTA).

Depuis 1997, la France dispose ainsi de 15,6 % des totaux admissibles de capture de morue et de 70 % des TAC de pétoncle dans les eaux canadiennes. L'accès aux quotas de pêche à la morue est réparti entre le secteur industriel (70 % pour l'usine Interpêche, exploités par un chalutier canadien affrété) et la pêche locale (30 % distribués sous forme de quotas par navire).

Dans les années 1980, la production annuelle de poisson s'élevait à plus de 8.000 tonnes à Saint-Pierre-et-Miquelon, dont près de 6.500 tonnes de morue. En 2004, la production annuelle s'est établie aux environs de 4.000 tonnes, dont près de 2.500 tonnes de morue, les débarquements de la pêche artisanale représentant 1.800 tonnes.

Le procès-verbal franco-canadien du 2 décembre 1994 arrivera à échéance en 2007¹. Cette échéance requiert par conséquent **une mobilisation particulière de l'Etat** aux côtés des autorités de l'archipel, afin d'assurer le maintien des emplois dans ce secteur à Saint-Pierre-et-Miquelon.

4. La pêche aujourd'hui à Saint-Pierre-et-Miquelon : une activité essentiellement artisanale

A la fin des années 1980, cinq bateaux de pêche de 50 mètres et deux navires usines congélateurs étaient encore en activité à Saint-Pierre-et-Miquelon. L'activité portuaire, également alimentée par les chalutiers étrangers, permettait alors l'emploi d'une centaine de dockers.

Depuis la fin de la pêche industrielle en 1992, les chalutiers de plus de 50 mètres ont disparu.

Une soixantaine de marins travaillent dans la pêche artisanale dont la flotte se compose de 26 unités, une quinzaine étant véritablement actives.

Les activités de transformation des produits de la pêche comptent **quatre entreprises** pour une centaine d'emplois :

- l'unité industrielle de traitement de la morue d'Interpêche, filiale du groupe espagnol, Escanova, qui emploie près de 70 salariés en contrat à durée indéterminée à Saint-Pierre ;

- les Nouvelles Pêcheries, dont la spécialité est le traitement du crabe des neiges et qui emploie une vingtaine de personnes en saison (d'avril à août) à Saint-Pierre ;

¹ Conclu pour une durée minimale de dix ans, le procès-verbal est entré en vigueur le 14 avril 1995, date de la signature de l'arrangement administratif établissant les modalités de coopération en matière de conservation et de gestion des stocks de poisson situés dans la sous-division 3 PS de l'OPANO et qui se trouvent à la fois dans les espaces maritimes français et canadiens. Par ailleurs, la validité du procès-verbal a été prolongée, comme le prévoit son article 9, d'une période équivalente à celle au cours de laquelle le stock de morue du 3 PS a été soumis à un moratoire.

- la société nouvelle des pêches de Miquelon, qui emploie une vingtaine de salariés saisonniers pour la transformation du poisson et des œufs de lompe ;

- les pêcheries Paturel, qui procèdent au fumage de certains produits de la mer et emploient 4 salariés permanents.

Ayant conservé pour activité essentielle le traitement de la morue, la société Interpêche perçoit d'importantes subventions de l'Etat afin d'assurer la rémunération du personnel pendant les périodes d'inactivité. En effet, l'usine de traitement ne dispose que d'un quota de 1.638 tonnes et n'est alimentée en poisson que de novembre à février, soit pendant 4 mois.

Au cours de la forte saison, de juillet à octobre, elle traite la morue pêchée par les artisans, soit en trop faible quantité pour assurer le plein emploi de ses effectifs. La convention avec l'Etat a été renouvelée le 7 avril 2004, pour une durée de 3 ans. Il faut toutefois regretter que les salariés des autres usines de traitement ne bénéficient pas d'une sécurité comparable.

Si le contexte général du secteur de la pêche à Saint-Pierre-et-Miquelon s'est nettement amélioré depuis la crise de 1992, l'évolution des ressources halieutiques et les négociations annuelles avec le Canada doivent inciter l'archipel à diversifier ses activités économiques.

Ainsi, alors que près de 500 tonnes de crabes des neiges avaient été pêchées chaque année entre 1999 et 2001, la production s'est réduite à 150 tonnes en 2002 et 85 tonnes en 2003. Le stock semble toutefois s'être partiellement reconstitué, la récolte de 2004 s'élevant à 162 tonnes.

B. UN MORCEAU DE FRANCE AUX PORTES DE L'AMÉRIQUE : LES CONTRAINTES DE L'ISOLEMENT

1. Une économie fortement soutenue par l'Etat et la collectivité

L'Etat est intervenu immédiatement après l'arrêt de la pêche industrielle en 1992. En effet, dès la fin de l'année 1993, était lancée la construction d'une seconde piste aéroportuaire, qui a permis de maintenir l'activité dans le secteur du bâtiment et des travaux publics.

Le conseil général accorde également un soutien financier important à l'activité économique, depuis 1995. Ainsi, tous les hivers, les marins perçoivent une indemnité d'hivernage. La collectivité a par ailleurs facilité l'achat de bateaux de pêche par les entrepreneurs locaux, en accordant des subventions à hauteur d'un tiers du montant total, et des prêts à taux zéro pour un second tiers.

Par conséquent, la pêche, devenue essentiellement artisanale, reste la seule véritable activité économique de l'archipel, mais ne pourrait subsister sans d'importants soutiens financiers publics.

Enfin, si l'on considère les effectifs des fonctions publiques territoriale, hospitalière et de l'Etat, les services publics constituent une part importante de l'activité de l'archipel, qui compte 826 fonctionnaires, soit 29,6 % des actifs ayant un emploi, contre 20 % des salariés au niveau national¹.

2. Les faiblesses de la desserte aérienne : un obstacle au développement économique de l'archipel

Construit en 1999 pour un coût total de près de 384 millions de francs (58,6 millions d'euros), l'aéroport de Saint-Pierre dispose d'une piste de 1.800 mètres pouvant accueillir des Airbus A 320 et des Boeing 737-400, avions dont l'autonomie leur permettrait de relier directement l'archipel à la métropole².

La construction de l'aéroport a été financée par la collectivité territoriale (12 millions d'euros), le Fonds d'investissement des départements d'outre-mer (FIDOM, 21,5 millions d'euros), la direction générale de l'aviation civile (18,9 millions d'euros), la SODEPAR (société de développement économique et de promotion de l'archipel³), à hauteur de 2,8 millions d'euros, et le Fonds européen de développement (FED, 3,4 millions d'euros).

Son coût de fonctionnement, qui s'élève à un million d'euros par an hors dépenses de personnel, est pris en charge par la direction générale de l'aviation civile.

La compagnie Air Saint-Pierre détient, aux termes d'une convention signée le 14 septembre 1998 avec la direction des transports aériens, une délégation de service public pour assurer les liaisons internationales suivantes⁴ :

- Saint-Pierre/Montréal : deux vols par semaine pendant la période estivale ; un vol hebdomadaire de mi-septembre à fin juin ;
- Saint-Pierre/Halifax : trois vols hebdomadaires ;
- Saint-Pierre/Saint-Jean-de-Terre-Neuve : trois vols hebdomadaires.

Les correspondances avec la métropole sont assurées à partir de ces escales. S'y ajoutent des liaisons saisonnières vers Moncton et Sydney (deux vols par semaine en été).

Le nombre total de passagers est stable : 25.880 en 2002, 26.609 en 2003, 26.107 en 2004.

¹ Rapport 2003 de l'Observatoire de l'emploi public.

² Il a été prévu lors de la construction de l'aéroport que la piste puisse être étendue de 200 mètres à chacune de ses extrémités.

³ La SODEPAR est une société d'économie mixte créée en 1989.

⁴ Pour la desserte internationale, Air Saint-Pierre utilise un ATR 42/320.

En revanche, le fret a connu une légère baisse au cours des dernières années (115 tonnes en 2002, 112,5 tonnes en 2003, 102,5 tonnes en 2004).

Pour assurer la **desserte internationale**, la compagnie Air Saint-Pierre perçoit une **subvention annuelle de l'Etat**, issue du Fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien, FIATA (1.954.600 euros en 2002, 1.891.000 euros en 2003, 1.884.000 euros en 2004).

Air Saint-Pierre assure également la **desserte inter-îles**, en vertu d'une convention annuelle avec le conseil général¹. Miquelon est ainsi desservie tous les jours sauf le dimanche (6.206 passagers en 2004). La subvention accordée à la compagnie par le conseil général au titre de la desserte inter-îles s'est élevée à 542.300 euros en 2003, 454.000 euros en 2002 et 375.000 euros en 2001.

L'aéroport de Miquelon n'étant pas équipé d'un système d'atterrissage tout temps, la desserte est soumise à des aléas météorologiques. L'aménagement de la piste est actuellement à l'étude afin d'améliorer la sécurité et la régularité du trafic.

Les tarifs pratiqués par la compagnie Air Saint-Pierre, **en situation de monopole**, très élevés pour les particuliers², sont par ailleurs un obstacle pour les entreprises locales contraintes de recourir à ce transporteur pour acheminer leurs produits frais vers l'Europe, en passant par le Canada.

En outre, la position monopolistique de la compagnie Air Saint-Pierre paraît avoir fait obstacle à l'aboutissement d'opérations d'affrètements de vols internationaux reliant Paris et l'archipel via Reikjavik.

La convention entre Air Saint-Pierre et la direction des transports aériens arrivant à échéance le 31 décembre 2005, les négociations relatives à l'élaboration d'une nouvelle convention devront prendre en compte **les exigences de rentabilité des activités économiques de l'archipel, fortement dépendantes des frais de transport**. A cette fin, la nouvelle convention pourrait porter sur les deux dessertes (internationale, subventionnée par l'Etat, et inter-îles, subventionnée par la collectivité territoriale), et les organiser de façon à mieux prendre en compte les intérêts de la collectivité³.

Enfin, il faut reconnaître que l'importance de l'investissement réalisé pour le nouvel aéroport ne peut se justifier avec la rotation de deux seuls avions, un ATR42 et un CESSNA de dix places.

¹ Pour la desserte inter-îles, la compagnie Air Saint-Pierre utilise un Cessna F 406. Cet avion assure également les évacuations sanitaires vers le Canada.

² En effet, un aller-retour Saint-Pierre/Montréal peut être aussi coûteux qu'un aller-retour Montréal/Paris.

³ En outre, afin d'inciter la compagnie Air Saint-Pierre à améliorer sa productivité et à réduire ses coûts d'exploitation, le montant de la subvention de l'Etat qui lui est versée pourrait être établi a posteriori, en se fondant sur les coûts constatés, et non plus a priori, sur une base forfaitaire, comme c'est le cas aujourd'hui.

3. Les insuffisances de la desserte maritime

La desserte maritime de Terre-Neuve et de Miquelon est assurée par un navire très moderne (l'Atlantic jet) acquis en 2004 par la société Saint-Pierre-et-Miquelon Express, au bénéfice de mesures de défiscalisation.

Toutefois, le **mauvais état du port de Miquelon** est tel, qu'en situation de mer difficile, il peut endommager le bateau. Le directeur départemental de l'équipement a indiqué à votre délégation que les réparations urgentes du port de Miquelon pourraient être réalisées pour un montant de 367.000 euros, tandis que le renforcement des digues et l'extension du bassin intérieur pour améliorer la desserte de l'usine E.D.C. reviendrait à 11.907.000 euros sur cinq ans.

En outre, la compagnie Saint-Pierre-et-Miquelon Express est dans une situation financière difficile en raison d'un nombre insuffisant de passagers et de l'augmentation des charges de carburant. Afin de préserver la desserte de Miquelon, un Comité départemental d'examen des difficultés de financement des entreprises (CODEFI) a été réuni pour étudier les conditions d'une pérennisation de l'activité.

Le **fret maritime international connaît lui aussi des difficultés financières**. La délégation de service public a été confiée en décembre 2004 à la société Alliance, aujourd'hui dans une situation critique en raison de la baisse de l'activité sur l'archipel, de l'augmentation des droits de port à Halifax, du renchérissement du carburant et du nombre trop important de rotations imposées par la convention.

Les problèmes rencontrés par la desserte maritime internationale de l'archipel, rendant les approvisionnements irréguliers, ont des **conséquences directes sur la vie de ses habitants**.

En revanche, la desserte en fret entre les deux îles, financée par le conseil général, et assurée par deux armements (Transport maritime service et Delta transport) fonctionne sans difficulté.

II. LES ATOUTS POUR RELEVER LE DÉFI DE LA DIVERSIFICATION ÉCONOMIQUE

A. UNE SITUATION SOCIALE STABLE

1. La santé et la protection sociale à Saint-Pierre-et-Miquelon

a) L'organisation des soins médicaux dans l'archipel

Seul établissement d'hospitalisation de l'archipel, le centre hospitalier François Dunan comprend un hôpital, une maison de retraite, un centre de

long séjour, un service de soins infirmiers à domicile, ainsi que le centre médical de Miquelon et l'infirmierie de Langlade.

Le centre hospitalier assure non seulement des missions traditionnelles de soins en hôpital, mais aussi une part importante des soins ambulatoires de l'archipel. A cette fin, il dispose d'un pôle de médecine-chirurgie-obstétrique (44 lits), d'un pôle de gériatrie (60 lits, dont 45 en soins de longue durée), d'un pôle de médecine générale avec quatre médecins généralistes et d'un pôle médico-technique comprenant un laboratoire d'analyse, un service de radiologie, un service pharmaceutique et un plateau de rééducation. Il comporte en outre un secteur de chirurgie dentaire et d'orthodontie.

Le projet de reconstruction de l'hôpital sur son site actuel a été abandonné en 2000, le conseil d'administration du centre hospitalier ayant choisi de **construire un nouvel hôpital sur les terrains de l'ancien aéroport de Saint-Pierre**. Ce projet a été validé par le ministère de la santé.

Par ailleurs, le schéma territorial d'organisation sanitaire et sociale adopté en avril 2002 pour la période 2002-2004 prévoit une amélioration de l'offre de soins en ville et un recentrage du centre hospitalier sur ses missions fondamentales. A cette fin, la caisse de prévoyance sociale de l'archipel a proposé en 2004 la **construction d'un centre de santé** offrant une structure d'accueil aux professionnels médicaux. Les travaux de construction de ce centre sont en cours d'achèvement. Ses dépenses d'équipement et de fonctionnement seront prises en charge par la Caisse de prévoyance sociale de l'archipel.

La construction du nouvel hôpital, dont le coût est estimé à 40 millions d'euros, devrait commencer en 2006, pour une ouverture programmée en 2010-2011. Des travaux de réhabilitation de l'actuel centre hospitalier ont été parallèlement lancés, pour un montant de 20,3 millions d'euros, afin d'y installer un scanner, d'améliorer les services de médecine, de chirurgie et de blanchisserie, et de moderniser les équipements bio-médicaux et informatiques.

b) Le système de protection sociale de l'archipel

Créée en 1977, la **Caisse de prévoyance sociale de Saint-Pierre-et-Miquelon** assure la gestion des risques maladie, accident du travail, famille et vieillesse, et gère à cette fin le recouvrement des cotisations. Elle est dirigée par un conseil d'administration composé de 14 membres élus et emploie 25 agents.

Mme Jacqueline André, membre du Conseil économique et social et présidente de la Caisse de prévoyance sociale de Saint-Pierre-et-Miquelon, s'est félicitée devant votre délégation de l'excellent taux de recouvrement des cotisations, qui s'élève à 98 %, indiquant par ailleurs que les entreprises locales avaient bénéficié de 15 millions d'euros d'exonérations de charges

sociales, au titre de la loi n° 2000-1207 d'orientation pour l'outre-mer, depuis 2000.

L'ordonnance n° 77-1102 du 26 septembre 1977 dispose que la Caisse de prévoyance sociale fonctionne « *conformément aux prescriptions du code de la mutualité* ».

S'agissant du risque maladie, pour lequel la Caisse couvre 90 % de la population de l'archipel¹, **1.400 évacuations sanitaires sont réalisées chaque année**, pour un coût de 5 millions d'euros. Ces évacuations sont dirigées, pour 80 % d'entre elles, vers le Canada² et 20 % vers la métropole. Mme Jacqueline André a déclaré que le coût des évacuations vers la métropole était quasiment équivalent à celui des évacuations réalisées vers le Canada. Elle a souligné que la Caisse avait signé une **convention avec l'hôpital de Saint-Jean-de-Terre-Neuve**, où sont notamment transférés de nombreux accouchements³.

Madame la présidente de la Caisse de prévoyance sociale a par ailleurs indiqué que deux interprètes étaient employés pour faciliter les hospitalisations à Saint-Jean-de-Terre-Neuve, ville anglophone⁴.

En outre, rappelant que pour la branche famille l'organisation suivie dans l'archipel correspondait au système en vigueur en métropole en 1946, elle a déclaré qu'une ordonnance devrait être bientôt publiée par le gouvernement pour effectuer une mise à jour des prestations, suivant les souhaits exprimés par le conseil d'administration de la caisse.

Enfin, soulignant la nécessité de stimuler la réflexion pour relancer l'économie de l'archipel et enrayer le départ définitif de certaines familles ainsi que de nombreux étudiants, elle a formé le vœu que le prochain statut de Saint-Pierre-et-Miquelon crée un conseil économique et social territorial.

Mme Jacqueline André a en effet estimé que le comité économique et social existant, parce qu'il ne disposait d'aucun budget et d'aucune capacité d'action pratique, ne motivait pas les représentants socioprofessionnels. Elle a considéré qu'un conseil économique et social doté de moyens serait plus pertinent et efficace.

¹ Cette proportion comprend les fonctionnaires d'Etat et les non-salariés, couverts par la Caisse. Les autres ressortissants, soit 10 % de la population, relèvent de l'Etablissement national des inscrits maritimes (ENIM).

² 70 % vers Saint-Jean-de-Terre-Neuve et 10 % vers Moncton (psychiatrie), Halifax et Montréal.

³ Mme Jacqueline André a indiqué à votre délégation que l'archipel avait comptabilisé 70 naissances en 2004.

⁴ L'un des interprètes est rémunéré par la Caisse de prévoyance sociale, l'autre par le conseil général.

2. Une très faible délinquance

a) Une délinquance particulièrement faible

Chargée à la fois du maintien de l'ordre public et de la défense civile, la gendarmerie est fortement présente à Saint-Pierre-et-Miquelon. En effet, aux 29 militaires de la gendarmerie départementale, s'ajoutent 31 gendarmes mobiles, soit **près d'un gendarme pour 100 habitants**, contre un ratio de d'un gendarme pour 1.000 habitants en métropole.

M. le lieutenant-colonel Robin Joubert a indiqué à votre délégation que si le climat social relativement tendu de l'archipel pouvait conduire à certains actes violents, le taux de délinquance demeurerait très faible (18,84 ‰ en 2004 contre 17,26 ‰ en 2003)¹, avec seulement 119 faits recensés en 2004.

Précisant que la délinquance de voie publique représentait un tiers de la délinquance totale et que le taux d'élucidation des faits s'élevait à 50 %, il a rappelé qu'**aucune des huit cellules de la prison de l'archipel n'était occupée**. Il a toutefois relevé les difficultés rencontrées par la gendarmerie dans la lutte contre le développement de la consommation de stupéfiants, une partie de la jeunesse parvenant même à se procurer certaines drogues dites « dures ».

M. le lieutenant-colonel Robin Joubert a enfin indiqué que la gendarmerie de l'archipel avait bénéficié d'investissements conséquents au cours des quatre années précédentes, dont 4 millions d'euros pour la construction de son bâtiment de commandement et 7 millions d'euros pour la construction de 12 unités de logement.

Votre délégation tient à souligner le coût particulièrement élevé de la construction de ces logements, *a fortiori* si l'on considère que, pendant les travaux, la location d'un hôtel pour le logement des gendarmes et de leur famille ne coûte que 21.000 euros par mois. La conjoncture immobilière dans la commune de Saint-Pierre, qui compte plusieurs logements vacants, aurait sans doute permis de recourir à des solutions plus économes des deniers publics.

b) Les juridictions

L'archipel dispose d'un tribunal criminel, d'un tribunal de première instance et d'un conseil de prud'hommes logés dans le palais de justice achevé en 1994.

Les effectifs de ces juridictions comprennent 4 magistrats, 2 greffiers et 3 agents de catégorie C.

¹ Le taux de délinquance s'élevait à 54,98 ‰ dans les collectivités d'outre-mer en 2004, à 59,86 ‰ dans les DOM et à 63,55 ‰ en métropole.

Le tribunal administratif de Saint-Pierre-et-Miquelon, s'il ne dispose d'aucun magistrat résidant, est néanmoins juridiquement autonome par rapport à ceux de Guadeloupe, de Guyane et de Martinique.

Quatre magistrats de Basse-Terre, de Fort-de-France et de Cayenne se déplacent dans l'archipel pour une audience collégiale tous les 12 ou 18 mois, ou recourent à la **visioconférence**, comme le permet l'ordonnance n° 2005-657 du 8 juin 2005 relative à la tenue d'audiences à l'aide d'un moyen de communication audiovisuelle et modifiant le code de justice administrative.

B. DES PERSPECTIVES DE DIVERSIFICATION PROMETTEUSES

L'exploitation des produits de la mer devrait conserver une place importante dans l'activité économique de Saint-Pierre-et-Miquelon, grâce au développement de nouvelles productions. Ce n'est toutefois qu'en diversifiant ses ressources que l'archipel peut assurer durablement son avenir économique. Aussi doit-il saisir les opportunités que représentent l'exploitation de ressources en hydrocarbures et sa situation de porte d'entrée de l'Europe dans l'Atlantique nord.

1. Le développement de l'aquaculture

Lors de son séjour sur l'île de Miquelon, votre délégation a visité les installations de la société EDC (Exploitation des carrières), qui développe depuis 2001 l'élevage de coquilles saint-jacques. Le Groupement d'intérêt économique (GIE EDC), composé de trois entreprises du secteur du bâtiment et des travaux publics et fort d'une certaine capacité financière à l'échelle de l'archipel, a ainsi choisi de miser sur une activité déjà développée avec succès au Canada.

Après de nombreux échanges avec des éleveurs canadiens dans le cadre de la **coopération régionale**, des naissains de coquilles saint-jacques importés des îles de la Madeleine¹ ont été implantés dans la rade de Miquelon par l'association de recherche pour le développement de l'aquaculture, avant que le GIE EDC n'investisse dans cette activité.

L'entreprise dirigée par M. Tony Hélène emploie désormais une trentaine de personnes pendant la forte saison. Les embauches réalisées depuis 2001 ont conduit à la disparition du chômage sur l'île de Miquelon, la société devant aujourd'hui faire appel à une main d'œuvre d'origine canadienne.

La société EDC a réalisé des investissements financiers conséquents, de l'ordre de 7 millions d'euros en 4 ans, pour lancer une production qui ne peut être commercialisée qu'après quatre années d'élevage, lorsque les

¹ Situées au Canada dans le Golfe du Saint-Laurent, ces îles appartiennent à la région administrative de la Gaspésie-Iles-de-la Madeleine.

coquilles saint-jacques ont atteint la taille requise. Elle bénéficie également de subventions importantes de l'Etat (825.000 euros en 2005)¹ et du conseil général (70.400 euros en 2005).

La commercialisation des premières coquilles a eu lieu en 2005, sous l'appellation « royale de Miquelon ». L'entreprise ne peut toutefois en vendre le corail, en l'absence d'une autorisation sanitaire demandée depuis près de trois ans, à l'Office alimentaire et vétérinaire de l'Union européenne². Ce défaut d'autorisation entraîne une perte de chiffre d'affaires que M. Hélène estime à un million d'euros.

Forte d'une indéniable réussite dans la maîtrise des procédés d'aquaculture qui en font une pionnière sur le territoire français, l'entreprise pâtit cependant de l'absence de liaison aérienne directe avec la métropole. En effet, si elle expédie actuellement ses produits vers l'Europe après qu'ils ont été conditionnés et congelés sur l'archipel, la vente de coquilles fraîches requiert la mise en place d'une liaison directe dont le coût paraît aujourd'hui prohibitif.

En outre, le développement de l'aquaculture devrait à terme mettre à profit la complémentarité des outils et des ressources entre Saint-Pierre et Miquelon. En effet, Saint-Pierre dispose d'équipements de traitement et de transformation surdimensionnés, dont la main-d'œuvre connaît d'importantes périodes d'inactivité.

La société des Nouvelles pêcheries envisage ainsi de diversifier son activité. Elle devrait bénéficier à cette fin de la dérogation aux règles d'origine³ accordée par la Commission européenne pour l'exportation de 105 tonnes de queues, pattes et pinces de homard provenant du Canada par an jusqu'en 2008. Le produit transformé par les Nouvelles Pêcheries pourrait être expédié vers le marché européen sous le label « Saint-Pierre-et-Miquelon », sans droits de douanes.

2. Le développement de nouvelles ressources confronté à un manque d'expertise.

Les membres du comité des ressources halieutiques, présidé par M. Karl Beaupertuis, ont indiqué à votre délégation qu'était envisagé le développement de l'exploitation de la myxine, poisson de type anguilliforme, très recherché sur le marché asiatique, tant pour la consommation alimentaire (au Japon) que pour la production de cuir (en Corée du Sud). La myxine

¹ Dont 690.000 euros du FIDOM (Fonds d'investissement des départements d'outre-mer).

² La préfecture de Saint-Pierre-et-Miquelon a indiqué à votre délégation que ce dossier, retardé par la destruction accidentelle des analyses réalisées, devrait aboutir en 2006.

³ Cf. *infra*, C, 1.

présente toutefois des difficultés techniques d'exploitation, notamment en matière de capture et de traitement¹.

Ainsi le soutien de l'Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer (IFREMER) paraît-il indispensable au lancement de ce type d'activité.

A cet égard, les membres du comité des ressources halieutiques ont déploré le **déficit d'expertise** au sein de l'archipel, l'IFREMER n'étant représenté que par un seul technicien et disposant de faibles moyens.

Ils ont par ailleurs évoqué la possibilité de développer le traitement de produits issus des pêcheries canadiennes que pourrait faciliter l'obtention, auprès de l'Union européenne, d'une dérogation aux règles d'origine portant sur une quantité et non sur une répartition définie par espèces².

3. Les perspectives d'exploitation d'hydrocarbures

L'archipel de Saint-Pierre-et-Miquelon se situe dans une région riche en hydrocarbures susceptibles d'être exploités. Aussi, le gouvernement a-t-il accordé le 23 février 1998 un permis d'exploration aux compagnies Exxon Mobil Canada et Gulf Oil Canada dans la ZEE entourant Saint-Pierre-et-Miquelon.

Après des tests sismiques réalisés en 1998 et 1999 et dont les résultats se sont révélés positifs, notamment en ce qui concerne les réserves de gaz, une plate-forme d'exploration a été installée sur le site « Bandol 1 » en mars 2001. Après un forage qui n'a pas permis d'évaluer la ressource, le permis d'explorer a été renouvelé jusqu'en avril 2006.

Les ressources en hydrocarbures de la région peuvent être importantes, comme l'illustre l'**exploitation déjà mise en œuvre dans la zone canadienne**. En effet, la production *off-shore* de la province de Terre-Neuve s'élève en 2003 à 123 millions de barils, en augmentation de 18 % par rapport à 2002.

Pour le moment, l'archipel de Saint-Pierre-et-Miquelon cherche à **créer une activité dans le secteur pétrolier en devenant un fournisseur de services** et une base d'appui à proximité des sites d'exploration ou de production, dont il assurerait l'avitaillement.

En outre, le 17 mai 2005, les gouvernements français et canadien ont signé un **accord relatif à l'exploration et à l'exploitation des champs d'hydrocarbures transfrontaliers**, entre les provinces canadiennes de Terre-Neuve, Labrador et Nouvelle-Ecosse, et l'archipel de Saint-Pierre-et-Miquelon.

¹ Lorsqu'elle est attaquée, la myxine, qui ne mesure que 30 à 40 cm, libère des fibres sèches qui s'hydratent et produisent plusieurs litres d'une substance visqueuse.

² Cf. *infra* C, 1.

Conclu à l'issue de quatre années de négociation, cet accord devrait permettre que les **éventuels gisements d'hydrocarbures chevauchant la frontière maritime** entre le Canada et la France soient déterminés et exploités d'un commun accord et de manière équitable. Il définit précisément comment les deux parties s'entendent sur le caractère frontalier d'une découverte d'hydrocarbures, puis concluent un accord d'exploitation commune.

Il est ainsi prévu que la France et le Canada définissent les conditions d'un « accord d'union » entre les détenteurs respectifs des titres miniers, et d'un partage des coûts et des bénéfices liés à l'exploitation du champ, alors considéré comme une entité commune.

Surtout, l'accord prévoit un plan de **valorisation économique** conditionnant le lancement de la production dans un champ frontalier. L'annexe VI de l'accord stipule en effet que les fabricants, sous-traitants et entreprises de services établies tant au Canada qu'à Saint-Pierre-et-Miquelon, bénéficient également de la possibilité de participer, dans un cadre non discriminatoire et compétitif, à la fourniture de biens et de services à l'activité en mer de l'industrie pétrolière.

Enfin, si l'article 31 du code minier dispose que la redevance due à l'Etat par les titulaires de concessions de mines hydrocarbures ne s'applique pas aux gisements en mer, l'article 31-1 du même code prévoit que, par exception, pour la ZEE française au large de Saint-Pierre-et-Miquelon, une **redevance spécifique** est établie au bénéfice de la collectivité territoriale¹. Aussi, l'exploitation d'hydrocarbures *off shore* dans la ZEE entourant l'archipel permettrait-elle à la collectivité de percevoir des recettes fiscales supplémentaires.

4. La question du plateau continental

Afin de permettre à Saint-Pierre-et-Miquelon de bénéficier pleinement du développement de l'exploitation d'hydrocarbures et des activités de services qui en découlent, il semble souhaitable que la France veuille au maintien de ses droits maritimes dans la région.

En effet, après la sentence arbitrale de 1992 défavorable à l'archipel, le Canada a **unilatéralement repoussé, en 1996, les limites de sa zone économique exclusive** en prenant pour référence l'île des Sables, inhabitée, et non l'île du Cap Breton, comme c'était le cas lors de l'arbitrage de New-York. Ainsi définie, la ZEE canadienne tend à englober la zone entourant Saint-Pierre-et-Miquelon, privant ainsi l'archipel de son accès aux eaux internationales.

En outre, le Canada ayant récemment annoncé sa volonté d'étendre sa zone économique exclusive jusqu'aux limites du plateau continental, soit à

¹ Cet article a été inséré dans le code minier par l'article 53 de la loi de finances n° 98-1266 du 30 décembre 1998.

370 milles marins de ses côtes, la France pourrait, si elle n'entame pas d'action, perdre définitivement son accès aux eaux internationales, sa zone économique exclusive au large de Saint-Pierre-et-Miquelon se trouvant alors enserrée dans les eaux canadiennes.

Aussi devrait-il être envisagé que la France, en tant qu'Etat côtier, demande l'extension de ses droits au-delà des 200 milles de la zone économique exclusive, jusqu'aux limites du **plateau continental**, conformément à sa définition figurant à l'article 76 de la convention de Montego Bay sur le droit de la mer, du 10 décembre 1982.

A cette fin, il paraît souhaitable que la France saisisse la Commission des limites du plateau continental¹. Toutefois, cette démarche ne peut être conduite qu'avec l'appui de l'Etat, notamment pour la constitution du dossier de saisine, qui doit indiquer la limite extérieure du plateau continental au large de Saint-Pierre-et-Miquelon.

C. SAINT-PIERRE-ET-MIQUELON, PORTE DE L'EUROPE EN AMÉRIQUE DU NORD

1. Les atouts du régime d'association de Saint-Pierre-et-Miquelon à l'Union européenne

Saint-Pierre-et-Miquelon appartient à la catégorie des pays et territoires d'outre-mer (PTOM) qui jouissent, aux termes de l'article 299, paragraphe 3, du traité instituant la Communauté européenne, d'un régime d'association. Ce régime, défini par la quatrième partie du traité, tend à favoriser le développement économique et social de ces territoires et à établir des relations étroites entre eux et la Communauté.

Ainsi, les produits originaires des PTOM ne sont pas soumis, à leur entrée dans l'Union européenne, aux droits d'importation, ni aux restrictions quantitatives. En revanche, les produits d'origine communautaire peuvent être soumis, le cas échéant, aux droits d'importation fixés par les PTOM².

En outre, les **règles d'origine** sont définies par la décision 2001/822/CE du 27 novembre 2001 relative à l'association des PTOM à la Communauté européenne afin de distinguer les produits originaires des PTOM des produits qui, même s'ils proviennent du territoire d'un PTOM, n'en sont pas véritablement originaires et doivent alors être soumis aux droits d'importation.

¹ Cette commission est constituée en application de l'annexe II de la convention de Montego Bay de 1982. Elle comprend 21 membres, experts en matière de géologie, de géophysique ou d'hydrographie, élus par les Etats parties à la convention parmi leurs ressortissants, compte dûment tenu de la nécessité d'assurer une représentation géographique équitable.

² Le régime appliqué aux pays de la Communauté ne peut toutefois pas être moins favorable que celui accordé aux pays tiers, sauf s'il s'agit d'un autre PTOM ou d'un pays en développement.

Il existe toutefois deux possibilités pour faire bénéficier certains produits du régime avantageux des PTOM **par exception aux règles d'origine** :

- le cumul d'origine, qui applique le régime préférentiel à certains produits importés dans l'Union depuis un PTOM, mais qui sont constitués de produits issus d'un pays relevant des accords ACP¹, d'un centre PTOM ou d'un pays membre ;

- **la procédure de transbordement**, qui permet aux produits non originaires des PTOM qui proviennent d'un pays tiers d'être importés dans l'Union européenne sous le régime particulier des PTOM. Ces produits doivent alors remplir certaines conditions, telles que le paiement de droits de douanes à leur entrée dans le PTOM concerné². La décision du 27 novembre 2001 exclut l'application de la procédure de transbordement aux produits agricoles et aux marchandises résultant de la transformation des produits agricoles, à l'exception de l'importation dans la Communauté d'un volume défini de produits de la pêche du Groenland et de Saint-Pierre-et-Miquelon.

Ainsi, la décision 2001/657/CE du 6 août 2001³ a accordé à Saint-Pierre-et-Miquelon une **dérogation aux règles d'origine pour certains produits de la pêche** (filets de morue, rascasse du Nord, carrelet, flétan noir). Au titre de cette dérogation, les produits de la pêche congelés et obtenus par transformation de matières non originaires de Saint-Pierre-et-Miquelon sont considérés comme originaires de Saint-Pierre-et-Miquelon. La décision de la Commission 2005/335/CE du 25 avril 2005 a étendu cette dérogation aux filets de morue salée et aux morues entières salées.

Votre délégation a relevé l'**intérêt des acteurs économiques** de l'archipel pour les dérogations aux règles d'origine, et plus particulièrement la procédure de transbordement, susceptible d'**augmenter l'attractivité de Saint-Pierre-et-Miquelon en tant que porte de l'Europe en Amérique du Nord**.

M. Gérard Grignon, député de l'archipel, a ainsi rappelé à votre délégation qu'entre novembre 1997 et juillet 1999, Saint-Pierre-et-Miquelon avait pu percevoir des droits de douane sur les cargaisons d'aluminium exportées par bateau du Canada vers l'Europe. La Commission européenne a toutefois soumis ce type d'opération à une autorisation systématique, les exportations d'aluminium en provenance du Canada ayant bénéficié d'une aide à l'exportation versée par la collectivité territoriale. M. Gérard Grignon a

¹ Afrique, Caraïbes, Pacifique.

² Les droits de douane versés au PTOM doivent être inférieurs aux droits de douane fixés par l'Union européenne.

³ Décision 2001/657/CE de la Commission du 6 août 2001 portant dérogation à la définition de la notion de produits originaires pour tenir compte de la situation particulière de Saint-Pierre-et-Miquelon en ce qui concerne les filets de morue, de rascasse du Nord ou sébaste, de plie ou carrelet et de flétan noir congelés relevant du code NC 030420.

expliqué que ce régime d'autorisation préalable pour chaque cargaison, trop contraignant, avait conduit à l'extinction de cette activité de transbordement.

2. La nécessaire relance de la coopération régionale

L'accord relatif au développement de la coopération régionale entre Saint-Pierre-et-Miquelon et les Provinces atlantiques canadiennes, signé à Paris le 2 décembre 1994, prévoit que les parties « *organisent et approfondissent par toutes mesures appropriées et dans les limites de leurs compétences respectives leur coopération* » dans les domaines suivants :

- la valorisation du milieu naturel ;
- la promotion du tourisme ;
- les liaisons aériennes et maritimes ;
- les échanges commerciaux ;
- les relations culturelles ;
- les communications ;
- le sport ;
- la formation des personnels enseignants et administratifs ;
- la médecine, notamment à l'occasion d'évacuations sanitaires.

L'article 14 de cet accord prévoit la création d'une **commission mixte de coopération**, chargée d'examiner les projets et les moyens de leur mise en œuvre. Cette commission comporte des groupes de travail associant les partenaires intéressés par chacun des domaines visés au sein de l'accord.

Comme l'a souligné M. Albert Dupuy, préfet de l'archipel, devant votre délégation, la coopération dans le domaine des échanges commerciaux n'a pas encore donné les résultats escomptés.

Aussi, lors de leur rencontre le 1^{er} septembre 2005 avec les acteurs économiques du Canada Atlantique, M. Denis Detcheverry, sénateur de Saint-Pierre-et-Miquelon et maire de Miquelon-Langlade, et M. Albert Dupuy ont-ils jugé indispensable **la création d'un dispositif de suivi permanent**, susceptible de donner une véritable impulsion aux échanges économiques.

En effet, si la commission mixte de coopération a pu concevoir certains projets, elle semble en revanche incapable de réaliser un suivi efficace de leur réalisation.

Lors de la rencontre du 1^{er} septembre, M. Serge Langis, directeur du commerce international et de l'investissement à l'Agence de promotion économique du Canada atlantique (APECA), a confirmé **l'intérêt des autorités canadiennes pour un accès au marché européen grâce à Saint-Pierre-et-Miquelon**. Le nouveau groupe de travail mis en place devra par conséquent être en mesure de guider les acteurs économiques canadiens désireux d'investir dans l'archipel.

En outre, M. Denis Detcheverry, sénateur de Saint-Pierre-et-Miquelon et maire de Miquelon-Langlade, a estimé devant votre délégation que

l'archipel devait en particulier miser sur le développement de relations économiques avec la province du Nouveau-Brunswick qui faisait partie de l'**Acadie** et qui a conservé un attachement à la francophonie. Il a expliqué que cette province pourrait en outre considérer Saint-Pierre-et-Miquelon comme la porte de l'Europe en Amérique du Nord et bénéficier ainsi d'un accès privilégié au marché européen.

III. LES PERSPECTIVES D'ÉVOLUTION STATUTAIRE DE L'ARCHIPEL : VERS UNE MEILLEURE RÉPARTITION DES COMPÉTENCES ENTRE LES COLLECTIVITÉS

A. LES DIFFICULTÉS FINANCIÈRES DES COLLECTIVITÉS DE L'ARCHIPEL

1. La situation financière de la commune de Saint-Pierre

Le budget de la commune de Saint-Pierre s'élève au total à 15.247.207 euros en 2005, répartis de la façon suivante :

	2004	2005
Section de fonctionnement	9 314 105 €	9 868 897 €
Section d'investissement	3 578 315 €	5 478 309 €

Source : préfecture de Saint-Pierre-et-Miquelon

Au sein des dépenses de fonctionnement, les charges de personnel représentent 6.053.770 euros en 2005, contre 5.707.680 euros en 2004, soit une progression de 6 %, et 61 % des dépenses de fonctionnement. Les charges à caractère général, destinées notamment aux dépenses de chauffage, d'électricité, d'entretien des bâtiments municipaux et au fonctionnement de la station des eaux, représentent 2.272.300 euros contre 2.299.000 euros en 2004.

Mme Karine Claireaux, maire de Saint-Pierre, a rappelé à votre délégation que sa commune devait supporter des **coûts spécifiques**, tels que le **déneigement** des voies publiques, pour un montant de 12.000 euros par jour, de la fin du mois de décembre à la fin du mois de mars. Elle a expliqué que la création d'une dotation spécifique de déneigement pour les collectivités d'outre-mer permettrait à sa commune de mieux assumer cette charge, qui comporte notamment l'achat et l'entretien de véhicules très onéreux.

Les recettes de fonctionnement sont constituées à 67,9 % du produit d'impôts et taxes, soit 6.700.000 euros en 2005 contre 7.044.614 euros en 2004 et 7.110 000 euros en 2003.

Les dotations et participations se sont élevées à 2.565.000 euros en 2005, soit une augmentation de 50 % par rapport à 2004. Elles représentent 26 % des recettes de la section de fonctionnement et comprennent notamment :

- la dotation globale de fonctionnement : 1.215.000 euros ;
- la dotation de solidarité urbaine : 65.000 euros ;
- une subvention d'équilibre : 750.000 euros, demandés à l'Etat à hauteur de 550.000 euros et au conseil général à hauteur de 200.000 euros.

Ainsi, l'équilibre de la section de fonctionnement du budget de la commune reposant sur une subvention d'équilibre attendue du ministère de l'outre-mer, **le budget de la commune a été déféré à l'examen de la chambre régionale des comptes d'Ile-de-France¹.**

Les dépenses de la section d'investissement se partagent entre les charges financières dues au remboursement d'emprunts (1.043.339 euros en 2005) et les dépenses d'équipement (4.434.970 euros en 2005), pour la réalisation de plusieurs projets : bitumage des rues (711.700 euros), eau et assainissement (1.406.295 euros), modernisation du réseau d'électricité (600.000 euros).

Les principales recettes de la section d'investissement proviennent de subventions de l'Etat affectées à une opération, au titre du FIDOM, à hauteur de 3.549.461 euros répartis notamment entre :

- le bitumage des rues de la ville (711.700 euros) ;
- le chantier eau et assainissement (1.229.636 euros) ;
- la modernisation du réseau d'électricité (468.000 euros).

L'Etat accorde en outre à la commune de Saint-Pierre des subventions non affectées, s'élevant à 706.650 euros en 2005, dont 130.000 euros de dotation globale d'équipement.

Par conséquent, les subventions versées par l'Etat financent presque intégralement les dépenses d'investissement de la municipalité.

Mme Karine Claireaux, maire de Saint-Pierre, a indiqué à votre délégation que depuis quatre ans **l'activité économique n'était plus assez dynamique pour assurer, par les recettes fiscales, l'équilibre du budget de la commune.**

Elle a déclaré que la commune était par conséquent contrainte de reporter la réalisation de certains investissements de grande envergure. Ainsi, elle a expliqué que dans l'attente des travaux d'amélioration du réseau d'adduction d'eau, les habitants de l'île étaient contraints de laisser l'eau

¹ Aux termes de l'article L. 212-15 du code des juridictions financières, la chambre régionale des comptes d'Ile-de-France est compétente pour la collectivité territoriale, les communes de Saint-Pierre-et-Miquelon et leurs établissements publics.

s'écouler en permanence en hiver, afin d'éviter le gel des canalisations situées à une trop faible profondeur.

Elle s'est prononcée en faveur de la **création d'un fonds de péréquation** qui serait alimenté par une quote-part des impôts, droits et taxes perçus au bénéfice de la collectivité et pourrait recevoir des subventions de l'Etat destinées aux communes, sur le modèle du fonds intercommunal de péréquation existant en Polynésie française¹.

Ce fonds de péréquation permettrait à l'archipel d'engager un véritable **plan de développement à long terme**, en assurant aux deux communes une plus grande stabilité de leurs ressources. Elle a souligné que les deux communes de l'archipel ne pouvaient bénéficier, pour assumer certaines attributions telles que le traitement des eaux ou des ordures ménagères, des économies d'échelle et de la répartition des charges que l'intercommunalité permet en métropole. La commune de Saint-Pierre est ainsi contrainte de réaliser seule des investissements importants.

Evoquant les difficultés posées par le traitement des déchets par une collectivité isolée, elle a indiqué que la commune procédait actuellement à une incinération quasi universelle, dans des conditions peu satisfaisantes. Le climat de Saint-Pierre-et-Miquelon présentant un obstacle à la mise en place d'un incinérateur, le conseil général et les deux communes pourraient chercher à conclure un accord avec les autorités canadiennes afin d'exporter leurs déchets sur le continent.

En matière de sécurité civile, la commune de Saint-Pierre dispose d'une quarantaine de pompiers volontaires mais, l'archipel ne possédant pas de service d'incendie et de secours, ces volontaires ne sont protégés par aucune assurance.

Estimant cette situation inacceptable, **votre délégation souhaite que le prochain statut de l'archipel prévoie, comme le demande le conseil municipal, la création d'un service d'incendie et de secours**, dans des conditions semblables à celles qui régissent le service mis en place à Mayotte².

¹ Ce fonds intercommunal de péréquation a été créé par l'article 52 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française.

² Aux termes de l'article L. 3551-7 du code général des collectivités territoriales, « la collectivité départementale est chargée de l'organisation et du fonctionnement du service d'incendie et de secours de Mayotte ». Exerçant les missions dévolues aux services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) telles qu'elles sont définies à l'article 1424-2 du CGCT, le service mis en place à Mayotte a la particularité de ne relever que de la seule collectivité départementale, alors que les SDIS sont des établissements publics regroupant plusieurs communes.

2. La situation financière de Miquelon-Langlade

Le budget de la commune de Miquelon-Langlade s'élève à 2.661.800 euros en 2005, répartis ainsi :

	2004	2005
Section de fonctionnement	2.080.000 €	1.943.200 €
Section d'investissement	736.000 €	718.600 €

Source : préfecture de Saint-Pierre-et-Miquelon

Les dépenses de fonctionnement sont essentiellement consacrées aux charges de personnel, qui s'élèvent à 1.174.000 euros en 2005, soit 61 % des dépenses de cette section. L'effort consacré à l'achat de terrains ayant été fortement réduit en 2005, la part des dépenses de fonctionnement consacrée aux charges à caractère général est passée de 762.150 euros en 2004 à 464.100 euros, destinés aux dépenses de chauffage, d'électricité et d'entretien.

L'autofinancement disponible a chuté de 123.850 euros en 2004 à 59.070 euros en 2005.

Les recettes de fonctionnement de la commune proviennent avant tout du reversement par le conseil général d'une partie du produit de l'octroi de mer et des taxes sur les carburants, soit au total 853.500 euros en 2005. Les dotations et participations de l'Etat représentent quant à elles 26 % des recettes de fonctionnement, soit 500.600 euros en 2005, répartis essentiellement entre :

- la dotation globale de fonctionnement (240.000 euros) ;
- la dotation de solidarité urbaine (70.500 euros) ;
- la participation de l'Etat (76.000 euros).

Les dépenses d'investissement correspondent à des travaux d'équipement, pour un montant de 352.027 euros, les recettes de cette section étant avant tout issues de subventions de l'Etat (267.100 euros en 2005).

3. La situation financière du conseil général

S'élevant au total à 58.561.697 euros en 2005, le budget du conseil général se répartit entre 29.955.552 euros pour la section de fonctionnement et 28.606.145 pour la section d'investissement.

Les dépenses de fonctionnement sont principalement consacrées :

- aux charges de personnel (2.472.500 euros en 2005) ;
- aux charges à caractère général (962.418 euros en 2005) ;
- à l'enseignement (2.299.710 euros en 2005), dont la participation aux frais de transport des étudiants vers la métropole, les bourses d'études et les subventions au fonctionnement des écoles primaires et secondaires ;
- au sport et à la culture (2.847.360 euros en 2005) ;
- à l'aide sociale (4.221.800 euros en 2005) ;
- aux interventions économiques (4.095.091 euros en 2005), notamment en faveur du tourisme, de la société de développement et de promotion de l'archipel de Saint-Pierre-et-Miquelon¹ (SODEPAR), et du financement de la desserte aérienne et maritime entre les deux îles ;
- au **versement d'une partie du produit des recettes fiscales et douanières aux deux communes** ainsi qu'à la chambre consulaire (6.915.858 euros au total en 2005) ;
- au paiement des intérêts des emprunts souscrits par la collectivité territoriale (936.000 euros, soit une baisse de 17 % par rapport à 2004).

Les recettes de fonctionnement du conseil général - 13.770.650 euros au total en 2005 - proviennent essentiellement du produit des droits de douane, qui comprennent l'octroi de mer, les droits de douane, la taxe spéciale à l'importation et les taxes sur les carburants².

Elles sont également alimentées par les recettes fiscales (impôt sur le revenu et impôt sur les sociétés) à hauteur de 9.857.600 euros en 2005 et par les dotations forfaitaires (3.338.335 euros en 2005).

Les dépenses de la section d'investissement, qui s'élèvent au total à 17.999.220 euros en 2005, se répartissent de la façon suivante :

- travaux de voirie et de réseaux : 2.588.657 euros ;
- avances à des sociétés d'économie mixte : 6.183.024 euros ;
- subventions d'équipement : 2.178.198 euros, destinés notamment à la maison de retraite des Graves (473.000 euros) ;
- constructions sanitaires et sociales : 300.000 euros ;
- remboursement du capital de la dette : 2.965.000 euros.

¹ La SODEPAR, société d'économie mixte, a été créée en 1989 pour promouvoir l'activité économique au sein de l'archipel.

² Cf. en annexe le tableau relatif aux droits et taxes de douanes.

Les recettes de la section d'investissement du budget du conseil général sont issues principalement :

- des aides européennes : 3.633.000 euros en 2005 ;
- des subventions d'équipement de l'Etat, au titre du Fonds d'investissement des départements d'outre-mer (FIDOM) : 850.000 euros ;
- des subventions de la ligne budgétaire unique (LBU) : 5.169.640 euros ;
- des emprunts : 3.500.000 euros ;
- du Fonds de compensation de la TVA : 696.000 euros ;
- de la dotation globale d'équipement : 200.000 euros.

Le système de compensation du prix des produits pétroliers à Saint-Pierre-et-Miquelon

En raison du climat relativement froid de l'archipel, ses habitants sont fortement soumis aux **variations du cours du pétrole et de ses produits dérivés**, qui fournissent l'essentiel du chauffage. Aussi un dispositif de lissage des prix de vente au public a-t-il été mis en place à la fin des années 1980.

Aux termes du décret n° 88-1078 du 17 novembre 1988 réglementant les prix de certains produits dans la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon, le préfet peut modifier par arrêté les prix de vente maxima par hectolitre des prix pétroliers.

Le dispositif dit « **Caisse de compensation** », instauré par une convention régie le 4 février 1999 entre l'Etat et les importateurs de produits pétroliers, comporte, pour chaque importateur, une ligne produits « fioul » (fioul, gazole, diesel) et une ligne de produits « essences » (ordinaire, extra).

Ce système se fonde sur le calcul du prix de vente théorique moyen des produits, combinant le prix de vente théorique du stock et le prix de vente théorique du nouvel arrivage. Si le prix de vente théorique moyen est supérieur au prix public maximal fixé par arrêté préfectoral, des pertes sont comptabilisées dans la ligne du produit. Dans le cas inverse, sont comptabilisés des gains.

En définitive, la pondération des gains et des pertes par les quantités vendues pour chaque ligne de produit détermine le solde de la caisse de compensation de chaque importateur. En fonction de la position de la caisse de compensation de chaque importateur et de l'évolution des prix de vente théorique moyen, le préfet peut fixer de nouveaux prix de vente au public.

Ce mécanisme a permis de préserver l'activité de deux entreprises concurrentes dans un secteur stratégique pour les ménages.

B. LA NÉCESSAIRE MODERNISATION DU STATUT DE L'ARCHIPEL

1. L'héritage du passé : une collectivité et deux communes

Dès 1690, le gouverneur français de Plaisance, à Terre-Neuve, avait délégué un commandant militaire dans l'archipel. L'ordonnance royale du 18 septembre 1844 a ensuite confirmé ce régime.

Les communes de Saint-Pierre et de Miquelon sont créées par le décret du 13 mai 1872. En 1892, l'île aux chiens, aujourd'hui l'île aux marins, est détachée de la commune de Saint-Pierre pour devenir une commune à part entière.

Le décret du 5 avril 1885 instaure un éphémère conseil général de Saint-Pierre-et-Miquelon, supprimé par le décret du 25 juin 1897. Le décret-loi du 3 janvier 1936 supprime ensuite les municipalités.

Dès le 24 décembre 1941, Saint-Pierre-et-Miquelon se rallie à la France libre, des centaines d'habitants s'engageant alors auprès du général de Gaulle. Après la fin de la Seconde Guerre mondiale, le décret du 13 novembre 1945 rétablit le régime municipal, avec seulement **deux communes** : Saint-Pierre et Miquelon.

Le décret du 25 octobre 1946 institue une **assemblée consultative territoriale**, dénommée conseil général, comportant 14 membres élus pour cinq ans. L'administrateur représentant de l'Etat, appelé gouverneur, dirige également les services territoriaux.

A partir de 1946, Saint-Pierre-et-Miquelon, **territoire d'outre-mer**, est représenté au Parlement. Il compte par ailleurs un représentant au Conseil économique et social dès 1964.

L'archipel conserve le statut de territoire d'outre-mer jusqu'à ce que la loi n° 76-664 du 19 juillet 1976 relative à l'organisation de Saint-Pierre-et-Miquelon l'érige en **département d'outre-mer**.

Ce statut, visant à intégrer davantage l'archipel dans l'ensemble français, s'accompagnait du maintien de nombreuses spécificités héritées de son histoire ou imposées par sa situation géographique.

La loi n° 85-595 du 11 juin 1985 a transformé l'archipel de Saint-Pierre-et-Miquelon en **collectivité territoriale de la République** (art. 1^{er}) dotée d'un conseil général et d'un comité économique et social. La représentation de l'Etat est assurée par un préfet, chef des services de l'Etat dont certains sont également mis à la disposition de la collectivité « *en tant que de besoin* », celle-ci ne disposant pas de fonction publique.

2. Le statut de 1985

a) Les compétences de la collectivité

Aux termes de l'article 20 de la loi, la **collectivité exerce les compétences attribuées aux conseils généraux et aux conseils régionaux**. Cette proximité entre le statut de Saint-Pierre-et-Miquelon et celui des départements et régions d'outre-mer est largement héritée du passé, l'archipel ayant successivement connu les statuts de territoire d'outre-mer (TOM) avant 1976 et de département d'outre-mer (DOM) entre 1976 et 1985.

Avec le statut de 1985, le conseil général a conservé ses compétences fiscales et douanières, déjà maintenues en 1976, et retrouvé les compétences qu'il détenait avant 1976 en matière d'urbanisme et de logement (art. 21 de la loi du 11 juin 1985).

b) Le régime d'application des lois à Saint-Pierre-et-Miquelon : l'identité législative

En dehors, des matières relevant de la compétence du conseil général, l'archipel de Saint-Pierre-et-Miquelon est régi par le **principe de l'identité législative**, c'est-à-dire que la loi y est applicable de plein droit (art. 22 de la loi du 11 juin 1985). A cet égard, le régime applicable à l'archipel est également très proche de celui des DOM. Il est donc possible de prévoir qu'un texte n'y est pas applicable en le mentionnant expressément.

En outre, l'article 24 de la loi du 11 juin 1985 dispose que le conseil général est saisi pour avis des avant-projets de loi et des projets de décret portant dispositions spéciales pour l'archipel.

Il doit également être saisi, aux termes de l'article 25 des projets d'accords concernant la coopération régionale en matière économique et sociale, technique, scientifique, culturelle, de sécurité civile ou d'environnement, ainsi que de tout projet d'accord international portant sur la zone économique de la République française au large des côtes de Saint-Pierre-et-Miquelon.

c) Les institutions de la collectivité territoriale

L'archipel de Saint-Pierre-et-Miquelon est doté d'un conseil général comprenant **19 membres, élus dans deux circonscriptions correspondant aux deux communes** : 15 à Saint-Pierre et 4 à Miquelon-Langlade. Elu pour six ans, le conseil général a été renouvelé intégralement en mars 2000¹. Les prochaines élections auront lieu en mars 2006.

Aux termes de l'article L. 331 du code électoral, les conseillers généraux sont élus au scrutin de liste à deux tours, la liste obtenant la majorité absolue des suffrages exprimés au premier tour ou, à défaut, le plus grand

¹ L'article 42 de la loi du 11 juin 1985 a maintenu en fonctions jusqu'à la date normale d'expiration de son mandat le conseil général élu en 1982.

nombre de suffrages exprimés au second tour, se voyant attribuer un nombre de sièges égal à la moitié du nombre de sièges à pourvoir.

Lors des élections de mars 2000, les 4 sièges de Miquelon ont été attribués dès le premier tour (3 divers gauche, 1 divers droite). A Saint-Pierre, la liste de M. Marc Plantegenest (divers gauche) a obtenu 11 sièges au second tour, 2 revenant à celle de Mme Annick Girardin (divers gauche) et un à celle soutenue par M. Gérard Grignon, député.

3. L'adaptation du statut de Saint-Pierre-et-Miquelon au nouveau cadre constitutionnel

La loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République a établi une nouvelle classification juridique des collectivités d'outre-mer. Ainsi, l'article 73 de la Constitution définit le statut des départements et régions d'outre-mer (la Martinique, la Guadeloupe, la Guyane et la Réunion) où les lois et les règlements sont applicables de plein droit, conformément au principe de l'assimilation législative.

L'article 74 crée une nouvelle catégorie, les **collectivités d'outre-mer**, qui se substituent aux territoires d'outre-mer (la Polynésie française et les îles Wallis et Futuna) et aux collectivités d'outre-mer à statut particulier créées par la loi en application de l'ancien article 72 de la Constitution (Mayotte et Saint-Pierre-et-Miquelon). L'organisation de chacune de ces collectivités est maintenue provisoirement, jusqu'à ce que leur statut soit défini **par une loi organique** adoptée après avis de l'assemblée délibérante, conformément à l'article 74, deuxième alinéa, de la Constitution. La Polynésie française a été la première collectivité à faire l'objet d'un tel statut « à la carte »¹.

Les collectivités d'outre-mer de l'article 74 exercent des compétences propres dans des matières qui peuvent relever du domaine de la loi ; mais l'Etat ne peut leur transférer de compétences dans les matières telles que la nationalité, les droits civiques, les garanties des libertés publiques, l'état et la capacité des personnes, l'organisation de la justice, le droit pénal, la procédure pénale, la politique étrangère, la défense, la sécurité et l'ordre publics, la monnaie, le crédit et les changes, ainsi que le droit électoral.

Aux termes de l'article 74 de la Constitution, les dispositions relatives à l'organisation et au fonctionnement de la collectivité au régime électoral de son assemblée délibérante, à la détermination de ses compétences, à la consultation de ses institutions sur les projets et propositions de loi, sur les projets de décret et sur certains engagements internationaux, ainsi qu'au

¹ *Loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française.*

régime d'entrée en vigueur locale des lois et décrets relèvent de la loi organique.

Aussi, de nombreuses dispositions de la loi du 11 juin 1985 relative au statut de l'archipel de Saint-Pierre-et-Miquelon, qui revêtent actuellement la forme de dispositions législatives ordinaires, doivent-elles faire l'objet d'un **reclassement en dispositions de nature organique**. En outre, le statut de Saint-Pierre-et-Miquelon doit être mis à jour afin de rendre applicable dans l'archipel certaines innovations introduites par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003, telles que le référendum local, le droit de pétition et la consultation des électeurs (art. 72-1 de la Constitution).

4. Les perspectives d'évolution statutaire

Les élus de l'archipel ont exprimé devant votre délégation leur assentiment à l'égard d'une mise à jour du statut de l'archipel afin de l'adapter au nouveau cadre de l'article 74 de la Constitution, et de **mieux définir les compétences de la collectivité territoriale et des communes**.

Afin de réaliser cette modernisation du statut de l'archipel sans remettre en cause les équilibres définis par le statut en vigueur depuis plus de 20 ans, M. Gérard Grignon, député, a déposé à l'Assemblée nationale le 19 octobre 2004 une proposition de loi organique portant actualisation et mise en conformité avec la Constitution du statut de Saint-Pierre-et-Miquelon¹.

Par ailleurs, le Gouvernement prépare un projet de loi organique et un projet de loi ordinaire visant à actualiser le statut de Saint-Pierre-et-Miquelon, pour le mettre en harmonie avec les nouvelles dispositions constitutionnelles.

Votre délégation a eu communication des avant-projets de textes, en cours d'élaboration.

Sans détailler le contenu de ces deux initiatives, le présent rapport entend mettre en valeur leurs principales dispositions, qui ont suscité un débat avec les élus de l'archipel rencontrés par votre délégation.

a) La proposition de loi organique

Outre la codification du statut de Saint-Pierre-et-Miquelon au sein du code général des collectivités territoriales, la proposition de loi organique déposée par M. Gérard Grignon tend à substituer un journal officiel local aux actuels recueils officiels des actes de la collectivité départementale et de la préfecture.

Les **attributions du conseil général** seraient étendues, afin de lui permettre de voter des résolutions à l'égard des propositions d'actes de l'Union européenne. Le conseil général pourrait également mettre en cause la responsabilité de son président par le vote d'une motion de défiance, qui

¹ Proposition de loi n° 1872 (XII^{ème} législature).

comporterait le nom du candidat appelé à lui succéder en cas d'adoption de la motion¹.

La proposition de loi vise en outre à **réformer le régime électoral de la collectivité**. Ainsi, le mode de scrutin² ne serait pas modifié, mais les deux circonscriptions actuelles seraient supprimées au profit d'**une circonscription territoriale unique** afin d'unifier la représentation politique de l'archipel. Ne pourraient plus se présenter au second tour que les deux listes arrivées en tête au premier tour³, qui pourraient fusionner avec celles ayant obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés au premier tour.

Le texte présenté par M. Gérard Grignon tend également à confier à la collectivité la maîtrise de la fiscalité dans la zone économique exclusive française entourant l'archipel, quant à l'exploitation d'hydrocarbures. Elle créerait à cette fin une redevance spécifique due par les titulaires de concessions de mines d'hydrocarbures.

Enfin, le conseil général conserverait ses compétences actuelles en matière de **fiscalité**, de **régime douanier**, **d'urbanisme**, de construction, d'habitation et de logement.

Toutefois, en matière d'urbanisme, au sein d'un périmètre urbain arrêté par le préfet, **il reviendrait au maire**, agissant au nom de la commune, **de délivrer les autorisations de construire**, dans le respect de la réglementation applicable dans la collectivité territoriale.

b) Les avant-projets de loi organique et ordinaire

L'avant-projet de loi organique vise à actualiser les règles d'organisation et de fonctionnement des institutions de l'archipel en les alignant sur celles applicables aux conseils généraux et aux conseils régionaux. Il préciserait les modalités d'exercice par le conseil général de ses compétences normatives propres et lui accorderait la possibilité d'être habilité à adapter les lois et règlements applicables localement.

Le statut de l'archipel serait codifié dans une nouvelle partie du code général des collectivités territoriales. Il déterminerait par ailleurs les règles applicables à l'exercice du droit de pétition, du référendum et de la consultation des électeurs. Le projet de loi organique tendrait à accorder à la collectivité les mêmes compétences qu'aux départements et régions d'outre-mer en matière de coopération décentralisée et de relations extérieures.

¹ Procédure que l'exposé des motifs de la proposition de loi désigne sous l'expression de « motion de défiance constructive ».

² Scrutin de liste à deux tours avec une prime majoritaire.

³ Le cas échéant après le retrait de listes plus favorisées.

Les lois et règlements continueraient à s'appliquer de plein droit à Saint-Pierre-et-Miquelon, à l'exception de ceux intervenant dans les domaines :

- des impôts, droits et taxes ; recouvrement, contrôle et sanctions en matière fiscale ;
- du régime douanier, à l'exception des productions à l'importation et à l'exportation relevant de l'ordre public ;
- de la construction, de l'habitation et du logement.

Ceux-ci demeurerait de la compétence de la collectivité, qui pourrait en outre percevoir une redevance spécifique due par les titulaires de concessions de mines hydrocarbures.

Afin que la police minière demeure du ressort de l'Etat, le texte prévoirait que, sous réserve des engagements internationaux et des dispositions prises pour leur actualisation, l'Etat concède à la collectivité territoriale, dans les conditions définies par un cahier des charges approuvé par décret en Conseil d'Etat pris après avis du conseil général, l'exercice des compétences en matière de délivrance des titres miniers portant sur le fond de la mer et son sous-sol.

Le conseil général de l'archipel demeurerait composé de 19 membres, élus pour 5 ans au lieu de 6 ans aux termes du statut de 1985. **Les deux circonscriptions électorales de Saint-Pierre et de Miquelon-Langlade seraient maintenues.**

c) Les attentes des élus locaux

Lors de son déplacement à Saint-Pierre puis à Miquelon-Langlade, votre délégation a pu recueillir les observations des élus municipaux de ces deux communes, mais aussi des deux parlementaires de l'archipel ainsi que des élus du conseil général à l'égard de la proposition de loi organique déposée à l'Assemblée nationale par M. Gérard Grignon, député.

Rappelant que le statut de 1985 mettait les services déconcentrés de l'Etat à la disposition du conseil général en tant que de besoin, tout en les laissant sous l'autorité du représentant de l'Etat, les élus de la collectivité territoriale ont exprimé le souhait que, par cohérence et comme le prévoit la proposition de loi organique, le président du conseil général soit alors lui-même chargé de contrôler l'exécution des tâches.

Mme Karine Claireaux, maire de Saint-Pierre, a indiqué à votre délégation que **la répartition des compétences établie par le statut de 1985 pouvait présenter des difficultés**, le conseil général détenant seul les compétences en matière de fiscalité et d'urbanisme. Elle a exprimé le souhait que les communes puissent également exercer des compétences dans ces domaines.

Les élus municipaux de Miquelon-Langlade, et notamment le maire de cette commune, notre collègue M. Denis Detcheverry, se sont également déclarés favorables à **l'attribution d'une compétence aux maires pour la délivrance des permis de construire, dans le cadre d'un schéma d'aménagement qui serait défini par le conseil général.**

Ce schéma pourrait être un schéma de cohérence territoriale (art. L. 122-1 du code l'urbanisme), fixant pour l'ensemble de l'archipel les orientations générales de l'organisation de l'espace et déterminant notamment les espaces et sites naturels ou urbains à protéger. Les élus de Miquelon-Langlade proposent que le conseil général associe les deux communes à la définition de ce schéma.

Lors de sa rencontre avec chacun des deux conseils municipaux de l'archipel, votre délégation a relevé une contradiction entre la compétence unique du conseil général en matière fiscale et le principe constitutionnel selon lequel « aucune collectivité territoriale ne peut exercer une tutelle sur une autre » (art. 72, 5^{ème} alinéa, de la Constitution).

En effet, si certaines ressources propres des communes proviennent des taxes forfaitaires perçues notamment au titre du traitement des ordures ménagères et de l'eau, leurs autres ressources budgétaires sont issues de **versements du produit des impôts perçus par le conseil général, selon des clefs de répartition qu'il définit.**

Aussi Mme Karine Claireaux, maire de Saint-Pierre, a-t-elle souhaité que la mise à jour du statut de l'archipel permette également **l'attribution d'une compétence fiscale aux communes.**

S'agissant du mode d'élection du conseil général, M. Denis Detcheverry, sénateur, maire de Miquelon-Langlade, s'est déclaré défavorable à **l'instauration d'une circonscription unique, qui risquerait de faire disparaître toute représentation de sa commune.** Il s'est prononcé pour la création d'**une seule circonscription comportant deux sections**, sur le modèle des sections de commune¹. Ainsi, les deux sections communales comprendraient respectivement quinze représentants à Saint-Pierre et quatre représentants à Miquelon.

Votre délégation a relevé la nécessité d'assurer, dans le cadre de la modernisation du statut de l'archipel, le **maintien d'une représentation équilibrée des deux communes.** Dès lors, elle estime qu'il convient d'examiner toutes les solutions institutionnelles possibles, en établissant, le cas échéant, des comparaisons avec les autres collectivités d'outre-mer ou futures collectivités d'outre-mer.

Votre délégation a ainsi rappelé aux élus de Miquelon-Langlade que l'avant-projet de loi organique relatif au futur statut de Saint-Barthélemy et Saint-Martin prévoyait la création, pour chacune de ces îles, d'une seule collectivité, exerçant les compétences dévolues par la loi aux communes.

¹ Cf. art. L. 254 et suivants du code électoral.

Elle a par ailleurs considéré que, dans la mesure où la population de l'archipel souhaiterait le maintien de deux communes distinctes, le conseil général pourrait éventuellement en devenir l'émanation, dans une forme s'inspirant du Congrès de la Nouvelle-Calédonie, dont les membres sont aussi des élus des assemblées de province¹.

Votre délégation souhaite par conséquent que les élus de l'archipel parviennent à **un accord sur le modèle institutionnel** qui permettra d'assurer une représentation équilibrée de la population et d'exercer les compétences de façon cohérente et efficace.

*

* *

Votre délégation se félicite de la qualité de ses échanges avec les élus de Saint-Pierre-et-Miquelon ainsi qu'avec les services de l'Etat, dont elle a constaté la mobilisation en faveur du développement de l'archipel.

Il apparaît que la révision du statut de Saint-Pierre-et-Miquelon devra permettre de **mieux répartir les compétences de la collectivité et des communes, et d'assurer une plus grande autonomie financière à celles-ci.**

Certes, le concours de l'Etat semble indispensable pour que les institutions et les acteurs socio-économiques de l'archipel réalisent des projets de long terme, dans le cadre d'un contrat de développement de dix ans annoncé par M. François Baroin, ministre de l'outre-mer².

Toutefois, l'avenir de l'archipel sera d'abord assuré par les initiatives de ses habitants, dont votre délégation a observé l'esprit d'entreprise. Aussi, le soutien de l'Etat devra-t-il, au-delà de l'aide financière, consister à **appuyer les démarches visant à développer de nouvelles activités.**

Votre délégation estime en particulier que l'Institut Français de Recherche pour l'Exploitation de la Mer (IFREMER) doit mieux accompagner, **par son expertise scientifique**, la mise en place de projets aquacoles très prometteurs à Saint-Pierre-et-Miquelon.

Enfin, la situation géographique exceptionnelle de l'archipel, **pont entre les rives du Canada et de l'Union européenne**, ne peut être valorisée que si les partenaires économiques canadiens intéressés bénéficient d'un environnement juridique fiable. A cet égard, il revient à l'Etat d'aider les acteurs de l'archipel à obtenir les dérogations nécessaires auprès des institutions de l'Union européenne.

¹ Art. 190 et suivants de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie.

² Cf. Journal officiel, débats Sénat, séance du 7 décembre 2005, lors de la discussion du budget de l'outre-mer.

ANNEXES

ANNEXE 1

PROGRAMME DE LA MISSION AU CANADA ET A SAINT-PIERRE-ET-MIQUELON D'UNE DÉLÉGATION DE LA COMMISSION DES LOIS DU SÉNAT

15 - 24 septembre 2005

Jeudi 15 décembre 2005

22 h 25 Arrivée à Ottawa

Vendredi 16 décembre 2005 **Canada - Ottawa**

- 8 h 30 Réunion sur la réforme de l'Etat au Conseil privé, avec :
- M. Anthony Burger, secrétaire adjoint du cabinet, secrétariat des affaires internationales,
 - Mme Maryantonett Flumian, sous-ministre, Service Canada,
 - M. Charles Nixon, sous-ministre-adjoint, politiques, partenariats et affaires ministérielles, Service Canada,
 - Mme Basia Ruta, contrôleur générale adjointe du Canada,
 - Mme Yvette Aloïsi, sous-ministre déléguée intérimaire, travaux publics et services gouvernementaux du Canada,
 - M. Raymond Crête, directeur général, équité en emploi, planification et partenariats,
 - M. Glen Bailey, vice-président, planification et responsabilisation en matière de ressources humaines,
 - M. David Waung, vice-président, gestion du savoir et études supérieures, École de la fonction publique du Canada,
 - M. Christopher Gibbins, analyste, secrétariat des affaires internationales
- 13 h 45 Réunion avec Mme Sheila Fraser vérificatrice générale du Canada, accompagnée de M. Richard Flageolle, vérificateur général adjoint
- 15 h 15 Visite du centre de renseignement « 1-800 Canada »

- 16 h 30 Réception au Parlement canadien par M. Serge Joyal, sénateur, membre du comité des affaires juridiques et constitutionnelles, et visite du Parlement
- 19 h 30 Dîner à l'invitation de M. Daniel Jouanneau, ambassadeur de France, avec des parlementaires canadiens

Samedi 17 septembre 2005 **Canada - Ottawa**

- 9 h Entretien avec M. Jacques Janson, conseiller à l'Assemblée des Français de l'étranger, accompagné de M. Christian LOHYER, président la section UFE (Union des Français de l'étranger) d'Ottawa
- 13 h 48 Arrivée à Québec

Lundi 19 septembre 2005 **Canada - Québec**

- 10 h Réunion avec M. André Trudeau, président-directeur général du Centre de services partagés du Québec
- 12 h 30 Déjeuner offert par M. François Alabume, Consul général de France à Québec
- 14 h 30 Visite de l'Assemblée nationale du Québec
- 15 h Réunion de travail sur « La modernisation de l'administration publique », présidée par Mme Sarah Perrault, vice-présidente de la commission de l'administration publique, membre de la Délégation de l'Assemblée nationale pour les relations avec la France (DANRF) et députée de Chauveau :
- Mme Agnès Maltais, membre de la Commission de l'administration publique, membre de la DANRF et députée de Taschereau
 - Mme Noëlla Champagne,
 - M. Sam Hamad, député de Louis-Hébert,
 - M. Sylvain Légaré, député de Vanier,
 - M. François Choinière, secrétaire administratif de la DANRF
 - Mme Nancy Ford, secrétaire de la Commission de l'administration publique
- 19 h Réception et dîner offerts par le président de l'Assemblée nationale, M. Michel Bissonnet

Mardi 20 septembre 2005 **Canada - Québec**

- 8 h 30 Rencontre avec Mme Monique Jérôme-Forget, présidente du Conseil du trésor, ministre responsable de l'administration gouvernementale

- 9 h 30 Rencontre avec M. Henri-François Gautrin, ministre délégué au gouvernement en ligne
- 10 h 30 Rencontre avec M. Daniel Bienvenue, secrétaire associé au Conseil du trésor, sous-secrétariat à la réingénierie de l'Etat et chef de file québécois du groupe de travail franco-québécois de modernisation de l'administration publique
- 15 h 10 Arrivée à Montréal
- 21 h 45 Arrivée à Saint-Pierre-et-Miquelon

Mercredi 21 septembre 2005 Saint-Pierre-et-Miquelon

- 9 h Entretien avec M. Denis Detcheverry, sénateur-maire de l'archipel, et M. Gérard Grignon, député de l'archipel
- 10 h Entretien avec M. Jean-Luc Dumay, trésorier payeur général
- 10 h 30 Entretien avec les chefs de service de l'Etat (éducation, équipement, eaux et forêts, aviation civile, services fiscaux)
- 14 h 30 Réunion avec Mme Karine Claireaux, maire de Saint-Pierre et présentation du conseil municipal
- 16 h Réunion avec Mme Monique Walsh, présidente de la Chambre d'agriculture, de commerce, d'industrie et de métier (CACIM)
- 16 h 30 Réunion avec Mme Jacqueline André, conseiller économique et social et présidente de la Caisse de Prévoyance Sociale
- 17 h Rencontre avec le colonel commandant la gendarmerie pour Saint-Pierre-et-Miquelon
- 17 h 30 Visite du musée de l'Arche
- 18 h 30 Réunion avec le bureau du Comité des ressources halieutiques
- 20 h 30 Dîner à l'invitation de M. Albert Dupuy, préfet, avec M. Denis Detcheverry, sénateur-maire de Miquelon, M. Gérard Grignon, député, Mme Karine Claireaux, maire de Saint-Pierre, M. Marc Plantegenest, président du conseil général, Mme Anne-Marie Bonnet, chef de cabinet du préfet, et M. Jacky Hautier, secrétaire général de la préfecture

Jeudi 22 septembre 2005 Saint-Pierre-et-Miquelon

- 08 h 45 Arrivée à Miquelon
- 09 h 30 Réunion avec M. Denis Detcheverry, sénateur-maire de Miquelon et présentation du conseil municipal
- 11 h Visite de l'usine de traitement des produits de la mer de la Société Nouvelle des Pêches de Miquelon (SNPM) et des installations aquacoles du G.I.E. Exploitation des carrières (EDC)
- 14 h 30 Visite de Miquelon et de Langlade

18 h 30 Arrivée à Saint-Pierre
20 h 30 Dîner avec M. Albert Dupuy, préfet, à l'invitation de la
délégation

Vendredi 23 septembre 2005 **Retour à Paris**

8 h 00 Réunion avec M. Marc Plantegenest, Président du conseil
général et présentation des conseillers généraux
9 h 30 Départ de Saint-Pierre-et-Miquelon
10 h 10 Arrivée à Halifax
12 h 05 Vol pour Montréal
17 h 45 Vol pour Paris

Samedi 24 septembre 2005

6 h 20 Arrivée à Roissy

ANNEXE 2

**EVOLUTION DES EFFECTIFS DE LA FONCTION PUBLIQUE AU CANADA
DEPUIS 1993**

	Nombre moyen d'employés												
	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	
Emploi dans le secteur public													
Secteur public	3.037.477	3.002.690	2.957.835	2.851.331	2.789.402	2.778.970	2.769.871	2.785.752	2.813.516	2.846.995	2.912.929	2.949.305	
Gouvernement	2.711.896	2.679.068	2.648.900	2.578.503	2.530.976	2.518.067	2.508.044	2.519.648	2.547.176	2.583.094	2.641.253	2.669.288	
Administration publique générale fédérale	404.734	394.106	371.053	356.099	337.713	330.981	328.154	335.317	351.331	359.477	366.428	336.654	
Administrations publiques générales, provinciales et territoriales	371.084	360.370	358.416	335.063	338.857	334.203	336.158	338.309	340.291	336.594	349.531	348.066	
Institutions de services de santé et services sociaux, provinciales et territoriales	744.367	739.279	737.226	707.571	692.242	695.118	689.762	691.144	696.321	714.988	738.525	744.570	
Universités, collèges, instituts de formation professionnelle et écoles de métiers, provinciales et territoriales	281.720	276.153	274.800	272.623	270.740	270.238	269.145	273.136	277.030	284.685	294.441	301.556	
Administrations publiques générales, locales	368.906	366.132	366.470	358.942	350.426	341.046	341.485	340.927	341.564	344.502	360.980	365.329	
Commissions scolaires locales	541.085	543.029	540.935	548.205	540.999	546.481	543.340	540.815	540.639	542.848	531.348	543.112	

Source : statistique Canada, système de gestion financière

ANNEXE 3

ÉVOLUTION DES FINANCES PUBLIQUES DU QUÉBEC DEPUIS 1990-91

(en millions de dollars canadiens)

(Les données correspondant à une dépense ou à un déficit figurent entre parenthèses)

Québec ¹	2005	2004	2003	2002	2001	2000	1999	1998	1997 ⁴	1996	1995	1994	1993	1992	1991	1990
	2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000	1999	1998	1997	1996	1995	1994	1993	1992	1991
Dépenses de programmes	(48 407)	(46 742)	(45 302)	(43 837)	(41 863)	(40 151)	(37 837)	(37 041)	(34 684)	(34 579)	(36 035)	(36 243)	(35 530)	(35 594)	(34 095)	(31 576)
Dépenses totales ²	(58 614)	(56 472)	(54 851)	(52 925)	(50 914)	(49 237)	(46 808)	(45 897)	(43 699)	(40 434)	(42 069)	(42 125)	(40 846)	(40 350)	(38 761)	(36 013)
Revenus totaux	58 614	56 472	54 493	52 197	49 986	50 614	46 815	46 023	41 542	37 222	38 122	36 304	35 923	35 320	34 460	33 038
Réserve budgétaire	-	-	-	-	950	(950)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Solde budgétaire	-	-	(358)	(728)	22	427	7	126	(2 157)	(3 212)	(3 947)	(5 821)	(4 923)	(5 030)	(4 301)	(2 975)
Dette totale ³	119 408	116 589	114 725	111 342	107 175	104 848	102 120	101 113	98 385	78 086	76 510	74 465	65 643	58 899	51 249	45 864

Source : ministère des Finances du Québec

¹ Selon le cadre comptable du gouvernement considéré.

² Les dépenses totales incluent les dépenses de programmes, les dépenses au titre du service de la dette totale ainsi que les dépenses des organismes consolidés ligne à ligne à celles du gouvernement.

³ Ces données incluent la dette directe ainsi que le passif net au titre des régimes de retraite.

⁴ En 1997-1998, une réforme de la comptabilité gouvernementale a été effectuée. L'inscription à la dette du gouvernement de la totalité du passif au titre des régimes de retraite a eu notamment pour effet d'augmenter de 13,3 milliards de dollars la dette totale du gouvernement.

ANNEXE 4

ACCORD FRANCO-CANADIEN POUR LE DÉVELOPPEMENT DE LA COOPÉRATION RÉGIONALE DU 2 DÉCEMBRE 1994

**Décret n° 95-1032 du 18 septembre 1995
portant publication de l'accord entre le Gouvernement
de la République française et le Gouvernement du Canada
relatif au développement de la coopération régionale entre la collectivité territoriale
française de Saint-Pierre-et-Miquelon et les Provinces atlantiques canadiennes,
signé à Paris le 2 décembre 1994¹**

(J.O n° 220 du 21 septembre 1995 page 13842)

Le Président de la République,
Sur le rapport du Premier ministre et du ministre des affaires étrangères,
Vu les articles 52 à 55 de la Constitution ;
Vu le décret n° 53-192 du 14 mars 1953 modifié relatif à la ratification et à la publication des engagements internationaux souscrits par la France ;
Vu le décret n° 72-692 du 25 juillet 1972 portant publication de l'accord relatif aux relations réciproques entre la France et le Canada en matière de pêche, avec un échange de lettres, signés à Ottawa le 27 mars 1972 ;
Vu le décret n° 95-1033 du 18 septembre 1995 portant publication du procès-verbal d'application de l'accord relatif aux relations réciproques entre la France et le Canada en matière de pêche du 27 mars 1972 (ensemble trois annexes), signé à Paris le 2 décembre 1994, et une annexe, signée le 14 avril 1995,

Décète :

Art. 1er. - L'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Canada relatif au développement de la coopération régionale entre la collectivité territoriale française de Saint-Pierre-et-Miquelon et les Provinces atlantiques canadiennes, signé à Paris le 2 décembre 1994, sera publié au Journal officiel de la République française.

Art. 2. - Le Premier ministre et le ministre des affaires étrangères sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret, qui sera publié au Journal officiel de la République française.

¹ Le présent accord est entré en vigueur le 2 décembre 1994.

A C C O R D

ENTRE LE GOUVERNEMENT DE LA REPUBLIQUE FRANCAISE ET LE GOUVERNEMENT DU CANADA RELATIF AU DEVELOPPEMENT DE LA COOPERATION REGIONALE ENTRE LA COLLECTIVITE TERRITORIALE FRANCAISE DE SAINT-PIERRE-ET-MIQUELON ET LES PROVINCES ATLANTIQUES CANADIENNES

Le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Canada, ci-après dénommés les Parties ;

Déterminés à développer des relations de bon voisinage entre la collectivité territoriale française de Saint-Pierre-et-Miquelon et les Provinces atlantiques canadiennes et à prendre en compte les intérêts communs de leurs populations ;

Désireux, dans cette perspective, de renforcer les liens existant entre elles et de développer une coopération régionale diversifiée entre la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon et ces provinces ;

Ayant à l'esprit l'invitation faite par le Gouvernement fédéral du Canada aux Provinces atlantiques canadiennes à contribuer à cette coopération dans les domaines relevant de leur compétence, sont convenus des dispositions suivantes :

Article 1er

Les Parties organisent et approfondissent par toutes mesures appropriées et dans les limites de leurs compétences respectives leur coopération dans les domaines déterminés par le présent Accord.

Article 2

Les questions relatives aux relations de pêche entre la France et le Canada font l'objet d'un procès-verbal conclu en application de l'Accord du 27 mars 1972.

Article 3

1. Les Parties collaborent pour assurer la préservation et la valorisation du milieu naturel. Elles étudient en particulier les mesures de nature à favoriser la protection de la faune et de la flore.

2. Les Parties conviennent de collaborer afin d'étudier le milieu marin et ses perspectives, de développer la coopération scientifique dans ce domaine et d'examiner des actions communes possibles dans le domaine de l'aquaculture.

Article 4

Les Parties favorisent le développement d'initiatives communes pour la promotion du tourisme à Saint-Pierre-et-Miquelon et dans les Provinces atlantiques canadiennes, notamment par l'organisation de circuits touristiques communs et la diffusion de l'information par leurs organismes de promotion touristique respectifs.

Article 5

Les Parties, désireuses de faciliter la circulation des personnes et des biens, s'engagent à rechercher les moyens susceptibles d'améliorer les liaisons maritimes et aériennes entre Saint-Pierre-et-Miquelon et le Canada.

Article 6

Les Parties favorisent le développement des échanges commerciaux entre Saint-Pierre-et-Miquelon et les Provinces atlantiques canadiennes. A cette fin, elles prennent les mesures permettant une meilleure diffusion des informations relatives aux activités et aux opérateurs économiques, conformément à leur législation respective concernant l'accès du public à ces informations.

Article 7

Les Parties développent leur coopération en matière de police, notamment pour réprimer les trafics illicites.

Article 8

Les Parties incitent au développement des relations culturelles entre Saint-Pierre-et-Miquelon et les Provinces atlantiques canadiennes, notamment dans le domaine de la diffusion des produits culturels et de l'artisanat.

Article 9

Les Parties favorisent le développement de leur coopération dans le domaine des communications, notamment en matière de radio et de télédiffusion.

Article 10

Les Parties encouragent le développement du sport et la coopération dans ce secteur.

Article 11

Les Parties encouragent le développement de leur coopération en matière de formation et d'échanges de personnels enseignants et administratifs ainsi qu'en matière d'animation et de recherche pédagogique. Elles favorisent notamment les échanges entre l'Institut de langue française de Saint-Pierre-et-Miquelon (Franco-Forum) et les institutions intéressées à de telles actions dans les Provinces atlantiques canadiennes.

Article 12

Les Parties favorisent la coopération dans les domaines médical, hospitalier et sanitaire, notamment à l'occasion d'évacuations sanitaires.

Article 13

Les Parties s'efforcent de développer leur coopération en matière agricole, notamment en créant les conditions de réactivation de la quarantaine située à Miquelon.

Article 14

1. Les Parties créent une commission mixte de coopération et en désignent les membres selon des modalités qui leur sont propres.

2. La Commission veille à la mise en oeuvre du présent Accord. Elle étudie les modalités de la coopération entre les Parties, elle examine les projets de nature à renforcer cette coopération et les moyens appropriés à sa mise en oeuvre. Elle institue des groupes de travail associant l'ensemble des partenaires intéressés dans les domaines spécifiquement visés par le présent Accord. Les questions relatives à la pêche sont examinées par le Conseil consultatif créé à l'article II du procès-verbal mentionné à l'article 2 du présent Accord.

Article 15

1. La Commission mixte se réunit alternativement à Saint-Pierre-et-Miquelon et dans les Provinces atlantiques canadiennes une fois par an.

2. La présidence est assurée par la Partie qui accueille la réunion.

Article 16

La Commission mixte peut proposer aux Parties des modifications du présent Accord en vue, notamment, d'étendre leur coopération à d'autres domaines. Ces modifications font l'objet d'un accord entre les Parties.

Article 17

1. Le présent Accord entre en vigueur à la date de sa signature.

2. Chaque Partie peut à tout moment dénoncer par écrit le présent Accord. La dénonciation prend effet cent quatre-vingts jours à compter de la date de sa notification à l'autre Partie.

Fait à Paris, le 18 septembre 1995.

Par le Président de la République :
Jacques CHIRAC

Le Premier ministre,
Alain JUPPE

Le ministre des affaires étrangères,
Hervé de CHARETTE

ANNEXE 5

PROCÈS-VERBAL D'APPLICATION DE L'ACCORD RELATIF AUX RELATIONS RECIPROQUES ENTRE LA FRANCE ET LE CANADA EN MATIERE DE PECHE DU 27 MARS 1972

Le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Canada (ci-après dénommés << les Parties >>),

Vu l'Accord relatif aux relations réciproques entre la France et le Canada en matière de pêche du 27 mars 1972 ;

Vu la décision du Tribunal d'arbitrage pour la délimitation des espaces maritimes entre la République française et le Canada, rendue le 10 juin 1992 ;

Tenant compte de l'Accord signé ce jour entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Canada relatif au développement de la coopération régionale entre la collectivité territoriale française de Saint-Pierre-et-Miquelon et les provinces atlantiques canadiennes (ci-après dénommé l'Accord de coopération) ;

Constatant qu'il est nécessaire d'établir des parts pour les bâtiments de pêche canadiens et français afin que soient respectées les obligations et responsabilités de la République française et du Canada en matière de gestion et de conservation des ressources biologiques marines se trouvant dans leurs espaces maritimes respectifs, tout en donnant effet à leurs droits réciproques de pêche dans les espaces maritimes l'un de l'autre ;

Soulignant l'intérêt de développer la coopération entre les entreprises des deux Parties pour l'exploitation des produits de la pêche ;

Ayant à l'esprit que, conformément au droit international, la République française et le Canada exercent leur souveraineté sur leurs eaux intérieures et leur mer territoriale et jouissent de droits souverains aux fins d'exploration et d'exploitation, de conservation et de gestion des ressources biologiques marines dans les zones qu'ils ont chacune établies ;

Reconnaissant également que les Parties ont adopté des lois, règlements et autres mesures de gestion pour la conservation des ressources biologiques marines de leurs espaces maritimes respectifs ;

Soulignant l'importance de la coopération entre les Parties pour assurer la conservation et la gestion des ressources biologiques marines qui se trouvent dans les espaces maritimes français et canadiens, conformément à l'article 63, paragraphe 1, de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982 ;

Désireux notamment de prendre en considération la situation particulière de Saint-Pierre-et-Miquelon et à titre d'arrangement de voisinage, sont convenus de ce qui suit :

Article 1er

Coopération en matière de conservation et de gestion

1. Les Parties coopèrent en matière de conservation et de gestion des stocks situés dans la sous-division 3Ps (ci-après dénommée << le 3Ps >>) de l'Organisation des pêches de l'Atlantique Nord-Ouest (O.P.A.N.O.) qui se trouvent à la fois dans les espaces maritimes français et canadiens et qui sont énumérés à l'annexe I du présent Procès-verbal.

2. A cette fin les Parties coopèrent en matière de recherche, d'échange d'informations, de communication de données scientifiques, notamment pour ce qui concerne l'évaluation des stocks, ainsi que dans les domaines figurant à l'article 3 de l'Accord de coopération.

3. A cet effet les administrations compétentes concluent un arrangement établissant les modalités de cette coopération.

4. Les Parties étendent, en tant que de besoin, la coopération prévue aux paragraphes 1 à 3 :

a) Aux stocks situés dans le 3Ps qui se trouvent à la fois dans les espaces maritimes français et canadiens et qui ne sont pas énumérés à l'annexe I ;

b) Aux stocks situés dans la sous-division 4Vs (ci-après dénommée << le 4Vs >>) de l'O.P.A.N.O. qui se trouvent à la fois dans les espaces maritimes français et canadiens.

Article 2

Conseil consultatif

1. Il est créé un Conseil consultatif constitué de représentants des autorités compétentes de chacune des Parties en matière de gestion des ressources halieutiques.

2. Le Conseil consultatif se réunit alternativement en France et au Canada au moins une fois par an. Il peut se réunir entre deux sessions à la demande de l'une des Parties.

3. Le Conseil consultatif :

a) Met en oeuvre la coopération visée à l'article 1er du présent Procès-verbal ;

b) Recommande aux Parties des niveaux de totaux admissibles des captures (T.A.C.) annuels pour les stocks figurant à l'annexe I ;

c) Recommande aux Parties les mesures de conservation et de gestion applicables à ces stocks ;

d) Examine les modalités de mise en oeuvre des dispositions de surveillance et de contrôle visées à l'article 6 du présent Procès-verbal ;

e) Examine les modalités de mise en oeuvre de l'arrangement administratif mentionné à l'article 1er, paragraphe 3, du présent Procès-verbal et recommande aux Parties tout amendement à cet arrangement qu'il juge souhaitable ;

f) Examine les conséquences sur les parts figurant à l'annexe I ou II de tout changement de la définition d'une unité de gestion visé à l'article 5 et transmet aux Parties ses recommandations à cet égard.

4. Chaque réunion du Conseil consultatif donne lieu à l'établissement d'un compte rendu.

Article 3

Parts

1. Les parts annuelles françaises et canadiennes fixées pour le 3 Ps dans les espaces maritimes relevant de la juridiction de chacune des Parties figurent à l'annexe I. Elles sont exprimées en pourcentage des T.A.C. Ces T.A.C. sont convenus par les Parties en tenant compte, le cas échéant, des recommandations formulées par le Conseil consultatif dans le cadre de la procédure prévue à l'article 2, paragraphe 3 b.

2. Il est entendu que les bâtiments de pêche de chaque Partie pourront pêcher les parts figurant à l'annexe I dans les espaces maritimes de l'autre Partie à la condition que les prises totales des bâtiments de pêche de chaque Partie dans les espaces maritimes des deux Parties, incluant les prises accessoires, n'excèdent pas, pour chaque Partie, les parts figurant à l'annexe I, en tenant compte, le cas échéant, de toute part française pêchée par des bâtiments canadiens, en vertu de l'article 4 ci-dessous.

3. Les parts allouées annuellement à la France dans les espaces maritimes canadiens à l'extérieur du 3 Ps figurent à l'annexe II.

Article 4

Ententes entre les entreprises de pêche et de transformation

1. S'agissant de la part française du T.A.C. de morue du 3 Ps et de la part du T.A.C. de morue allouée à la France dans le golfe du Saint-Laurent (divisions 4 Rs, 3 Pn et 4 TVn de l'O.P.A.N.O.), il est convenu que 70 p. 100 de ces parts sont pêchés par des bâtiments canadiens détenteurs de permis de pêche pour les stocks concernés, à deux conditions :

- la totalité des captures correspondant à ces 70 p. 100 des parts françaises est débarquée à Saint-Pierre-et-Miquelon pour y être traitée ;

- une entente est conclue avant le 1er septembre de chaque année entre la ou les entreprises françaises traitant le poisson à Saint-Pierre-et-Miquelon et la ou les entreprises canadiennes exploitant les bâtiments pêchant les 70 p. 100 des parts françaises.

2. Un mois avant la date mentionnée au paragraphe 1, les Parties sont informées par les entreprises visées au présent article de l'état de leurs négociations en vue de conclure une entente. Les Parties se consultent sur la base des informations ainsi recueillies.

3. Si la ou les entreprises françaises et canadiennes visées au paragraphe 1 ne parviennent pas à conclure une entente avant le 1er septembre de chaque année, les entreprises canadiennes n'ont plus, pour les douze mois qui suivent, la possibilité, prévue au paragraphe 1, de pêcher 70 p. 100 des parts françaises. Ces parts sont alors pêchées en totalité par la ou les entreprises françaises.

4. La date mentionnée aux paragraphes 1 et 3 peut être modifiée d'un commun accord entre les Parties, sous forme d'échange de notes.

Article 5

Changement des unités de gestion

Dans le cas où la définition d'une unité de gestion des stocks serait changée au cours de la période couverte par le présent Procès-verbal, chaque Partie veille à ce que l'autre Partie reçoive, dans le cadre de toute nouvelle unité de gestion, une part du T.A.C. pour l'espèce concernée équivalente à la part à laquelle cette Partie a droit en vertu de l'annexe pertinente. Une Partie souhaitant procéder à un tel changement en informe l'autre Partie.

Article 6

Surveillance et contrôle dans le 3Ps

Chaque Partie :

- a) A la possibilité, dans les espaces maritimes relevant de sa juridiction, d'embarquer un contrôleur ou un inspecteur sur chaque navire de pêche battant pavillon de l'autre Partie ;
- b) Autorise, dans le secteur du 3Ps relevant de sa juridiction, des observateurs de l'autre Partie à monter à bord des navires de pêche battant son pavillon. Ces observateurs peuvent assister au débarquement des prises ;
- c) Porte une fois par semaine à la connaissance de l'autre Partie les informations dont elle dispose sur les prises des stocks mentionnés à l'annexe I.

Article 7

Consultations et suspension des possibilités de pêches réciproques

1. Si l'une des Parties a l'intention de fixer pour un des stocks visés à l'annexe I un T.A.C. différent de celui recommandé par le Conseil consultatif en vertu de l'article 2, paragraphe 3 b, ou de prendre pour un de ces stocks une mesure de conservation ou de gestion différente de ce qui est recommandé par le Conseil en vertu de l'article 2, paragraphe 3 c, elle consulte immédiatement l'autre Partie avant de prendre une décision.

2. La possibilité de capture des stocks visés à l'annexe I par les bâtiments de pêche de l'une des Parties dans les espaces maritimes relevant de la juridiction de l'autre Partie et la possibilité de capture des parts allouées à la France pour les stocks visés à l'annexe II sont suspendues pendant toute période au cours de laquelle les Parties ont chacune fixé à des niveaux différents le T.A.C. pour un des stocks visés à l'annexe I.

En pareil cas, les consultations se poursuivent entre les Parties pour trouver une solution mutuellement satisfaisante.

3. Des consultations entre les Parties se tiennent à la demande de l'une d'entre elles lorsque cette Partie :

- a) A de sérieuses raisons de penser que l'autre Partie a, par son action ou son inaction, annulé ou compromis un avantage qui devait raisonnablement découler pour elle du présent Procès-verbal ;
- b) Constate que les bâtiments de pêche de l'autre Partie ont dépassé le niveau de prises qu'ils sont en droit de réaliser en vertu des articles 3 et 4 ;

c) Constate que les entreprises canadiennes qui ont conclu une entente conformément à l'article 4 n'ont pas débarqué à Saint-Pierre-et-Miquelon pour y être traitée la totalité des captures correspondant aux parts françaises qu'elles sont autorisées à pêcher.

4. Dans les cas visés au paragraphe 3 :

a) Les parties disposent d'une période de sept jours à compter de la demande de consultations pour trouver une solution mutuellement satisfaisante au problème à l'origine de cette demande ;

d) Si une telle solution n'a pas été trouvée au terme de cette période, la possibilité de capture des stocks visés à l'annexe I par les bâtiments de pêche de l'une des Parties dans les espaces maritimes relevant de la juridiction de l'autre Partie et la possibilité de capture des parts allouées à la France pour les stocks visés à l'annexe II sont suspendues à la demande de l'une des Parties ;

c) La suspension de la pêche est levée lorsqu'une solution mutuellement satisfaisante est trouvée au problème à l'origine de la demande de consultations.

Article 8

Entrée en vigueur

Le présent Procès-verbal entre en vigueur à la date de sa signature, à moins que l'arrangement administratif dont il est fait mention à son article 1er, paragraphe 3, n'ait pas été signé à cette date, auquel cas le présent Procès-verbal entre en vigueur le jour de la signature de l'arrangement administratif.

Article 9

Durée

Le présent Procès-verbal est applicable pendant une durée minimale de dix ans après son entrée en vigueur. Cette durée est prolongée d'une période équivalente à toute période au cours de laquelle le stock de morue du 3Ps est soumis à un moratoire. Le Procès-verbal est ensuite reconductible par période de cinq ans sous réserve de dénonciation par l'une des Parties dans un délai de six mois avant la date d'expiration.

Fait en deux exemplaires à Paris, le 2 décembre 1994, chacun en langues française et anglaise, les deux textes faisant également foi.

Pour le Gouvernement de la République française :

Edouard BALLADUR

Pour le Gouvernement du Canada :

Jean CHRETIEN

ANNEXE I AU PROCÈS-VERBAL

**Parts annuelles françaises et canadiennes
des T.A.C. de stocks du 3ps ⁽¹⁾ qui se trouvent à la fois
dans les espaces maritimes français et canadiens**

Espèces	France (en pourcentage)	Canada (en pourcentage)
Morue	15,6 ⁽²⁾	84,4
Sébaste	3,6 ⁽³⁾	96,4
Encornet	1,5 ⁽⁴⁾	98,5
Plie canadienne	10	90
Plie grise	11,3	88,7
Pétoncle d'Islande ⁽⁵⁾	70	30

(1) Cette annexe ne préjuge pas la fixation, en tant que de besoin, de parts dans le 4 Vs.

(2) Le pourcentage du T.A.C. de morue dans le 3Ps est supérieur au pourcentage annuel moyen de la biomasse de morue du 3Ps dans les eaux françaises au cours des dernières années (8,8 p. 100). Le Canada a consenti à ce que la France, pour la durée de ce Procès-verbal, puisse pêcher 6,8 p. 100 de plus du T.A.C. de morue du 3Ps en raison du fait que la France a accepté que le Canada puisse pêcher 30 p. 100 des pétoncles d'Islande du gisement exploitable.

Il a été indiqué par la France que l'affirmation contenue dans le paragraphe ci-dessus au sujet du mode de calcul de la part du T.A.C. de morue du 3Ps ne reçoit pas son approbation. Ces données lui paraissent en effet être établies à partir de statistiques de pêche n'ayant pu prendre en compte la délimitation des espaces maritimes respectifs résultant de la sentence arbitrale du 10 juin 1992. Il a été enfin rappelé par la France que le présent Procès-verbal constitue dans toutes ses dispositions l'application de l'Accord relatif aux relations réciproques entre la France et le Canada en matière de pêche du 27 mars 1972.

(3) Il s'agit du sébaste du Chenal Laurentin (C.L.), qui se trouve dans les sous-divisions suivantes : 3Ps, 4Vs, 4Wfgi et 3Pn (juin-décembre). 3,6 p. 100 du T.A.C. du C.L. équivaut à 6 p. 100 de l'ancien T.A.C. pour le 3P. Cette part n'est pêchable que dans le 3Ps.

(4) Appliqué au quota canadien des sous-zones 3 et 4 et pêchable dans ces deux sous-zones.

(5) Il s'agit du gisement exploitable de pétoncle d'Islande situé au nord du 46° 30" de latitude Nord dans le secteur Nord-Ouest du Banc de Saint-Pierre et illustré par la carte figurant à l'annexe III, qui contient en outre les coordonnées géographiques pertinentes.

ANNEXE II AU PROCÈS-VERBAL

**Parts de T.A.C. allouées à la France
dans la zone de pêche canadienne hors du 3Ps**

Espèces	Sous-zones et divisions	Parts (en pourcentage)
Morue	4RS 3Pn 4 TVn (janvier-avril)	2,6
Flétan du Groenland	2	3,5 ⁽¹⁾
Grenadier	0	30
Sébaste	30	15
Merlu argenté	4 V W X	2
Encournet	3 + 4	1,5 ⁽²⁾

(1) 5 p. 100 de l'ancien stock des divisions 2GH équivaut à 3,5 % du nouveau stock de la sous-zone 2.

(2) Appliqué au quota canadien des sous-zones 3 et 4 et pêchable dans ces deux sous-zones.

ARRANGEMENT ADMINISTRATIF

Attendu que l'article 1er, paragraphe 3, du Procès-verbal d'application de l'Accord relatif aux relations réciproques entre la France et le Canada en matière de pêche du 27 mars 1972, signé à Paris le 2 décembre 1994, prévoit que les administrations compétentes concluent un arrangement établissant les modalités de leur coopération en matière de conservation et de gestion des stocks situés dans la sous-division 3Ps (ci-après dénommée << le 3Ps >>) de l'Organisation des pêches de l'Atlantique Nord-Ouest (O.P.A.N.O.) qui se trouvent à la fois dans les espaces maritimes français et canadiens et qui sont énumérés à l'annexe I du Procès-verbal, le Ministre de l'agriculture et de la pêche de la République française et le Ministre des pêches et des océans du Canada, ci-après dénommés les Parties, sont convenus de ce qui suit :

Dispositions générales

1. Les stocks visés à l'annexe I du Procès-verbal sont gérés de façon coordonnée afin d'assurer leur conservation. Cette gestion coordonnée est mise en oeuvre par le Conseil consultatif créé par l'article 2 du Procès-verbal.
2. La gestion coordonnée de ces stocks comprend les éléments suivants :
 - a) La coopération scientifique entre les Parties ;
 - b) La consultation entre les Parties à différents stades du processus de prise de décision en matière de gestion de la pêche ;
 - c) La coopération entre les Parties afin que les mesures prises en matière de gestion soient compatibles ;
 - d) La coopération entre les Parties dans l'application de ces mesures.

Coopération scientifique

3. Les Parties reconnaissent le besoin de mener des recherches scientifiques afin d'assurer la saine gestion des stocks visés à l'annexe I du Procès-verbal. A cette fin, les Parties prennent les mesures nécessaires pour évaluer l'état de ces stocks, ainsi que l'importance des pêches commerciales et récréatives dont ils font l'objet.
4. Les Parties échangent, sur une base annuelle, des données sur leurs activités de pêche concernant les stocks visés à l'annexe I du Procès-verbal. Par conséquent, chaque Partie fournit à l'autre Partie des données sur les prises et l'effort de pêche au plus tard le 31 mars de l'année suivante.
5. Les Parties recueillent des échantillons des prises commerciales afin d'obtenir les données biologiques nécessaires à l'évaluation des stocks visés à l'annexe I du Procès-verbal et partagent cette information sur une base annuelle.

6. Chaque Partie accueille des scientifiques de l'autre Partie à bord de ses navires de recherche scientifique en ce qui concerne les stocks visés à l'annexe I du Procès-verbal. Chaque Partie permet aux navires de recherche de l'autre Partie d'oeuvrer dans les espaces maritimes français et canadiens du 3Ps, sous réserve des procédures en vigueur concernant l'autorisation et la réglementation de la recherche scientifique marine dans les espaces maritimes relevant de la juridiction de chaque Partie.

7. Il est créé un groupe de travail rassemblant des scientifiques des deux Parties, qui examine leurs évaluations scientifiques respectives des stocks visés à l'annexe I du Procès-verbal. Ce groupe se réunit au moins une fois par an avant la réunion du Conseil consultatif visé à l'article 2 du Procès-verbal. Chaque réunion du Groupe de travail donne lieu à l'établissement d'un compte rendu, qui est soumis au Conseil consultatif.

Consultations publiques et recommandations

8. Chaque Partie invite des représentants de l'industrie halieutique de l'autre Partie à assister aux consultations publiques qu'elle peut organiser sur la conservation des stocks visés à l'annexe I du Procès-verbal.

9. Les Parties échangent chaque année une copie de leurs rapports respectifs sur les recommandations de mesures de conservation et de gestion des stocks visés à l'annexe I du procès-verbal, qu'elles transmettent ensuite au Conseil consultatif visé à l'article 2 du Procès-verbal.

Aquaculture

10. En matière d'aquaculture, les Parties prennent les mesures nécessaires pour éviter l'introduction ou le transfert dans le 3Ps de pathogènes, de vecteurs de maladies ou de parasites. Elles se consultent à cette fin, au sein du Conseil consultatif visé à l'article 2 du Procès-verbal, en tant que de besoin, ainsi qu'avant de procéder à l'introduction ou au transfert dans le 3Ps de toute espèce ou variété génétiquement modifiée ou qui n'y est pas déjà présente.

Mesures administratives et de gestion

11. Conformément à la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982, chaque Partie est responsable du contrôle des activités de pêche et veille au respect des mesures de gestion et des règlements en vigueur dans les espaces maritimes relevant de sa juridiction. La constatation des infractions commises en matière d'exploitation des ressources biologiques est du seul ressort du contrôleur ou de l'inspecteur de la Partie dans les espaces maritimes de laquelle opère le bateau en infraction.

12. Lorsqu'un navire de surveillance d'une Partie oeuvre dans les espaces maritimes du 3Ps relevant de la juridiction de celle-ci, il prend à son bord, si l'autre Partie le demande, un agent des pêches que cette dernière a désigné et qui agit comme observateur. L'information que cet agent des pêches obtient est

protégée par la confidentialité professionnelle et il ne la transmet qu'à ses supérieurs.

13. Chaque Partie peut placer un observateur à bord d'un bateau de pêche de l'autre Partie oeuvrant dans le 3Ps soit dans les espaces maritimes relevant de sa juridiction, soit dans les espaces maritimes relevant de la juridiction de l'autre Partie.

14. Les observateurs visés au paragraphe 13 observent le respect des mesures de gestion et des règlements en vigueur, examinent les prises, collectent des échantillons biologiques et présentent des rapports sur les données recueillies. Ils ne prennent aucune mesure de contrôle ni d'exécution.

15. Chaque Partie assure par ses propres moyens et à ses frais la mise à bord des navires et bateaux de l'autre Partie des contrôleurs ou inspecteurs visés au paragraphe 11 et à l'article 4, a, du Procès-verbal, des agents des pêches agissant à titre d'observateurs visés au paragraphe 12 et des observateurs visés aux paragraphes 13 et 14. Ils sont logés et nourris dans les mêmes conditions que les officiers du bord, à la charge de l'armement.

16. La mise à bord d'un bateau d'une Partie oeuvrant dans les espaces maritimes relevant de la juridiction de l'autre Partie de contrôleurs, d'inspecteurs ou d'observateurs ne donne pas lieu à un déroutement du bateau. Cette opération de mise à bord s'effectue dans la mesure du possible à l'occasion d'une escale. Elle peut toutefois se dérouler en mer en un point fixé d'un commun accord par les autorités compétentes des deux Parties.

Délivrance de permis de pêche et modalités techniques d'exploitation

17. Aux fins de la délivrance des permis de pêche, chaque Partie fournit à l'autre Partie, soixante jours au moins avant le début de la période de validité de ces permis, une liste des bateaux de pêche qu'elle a elle-même autorisés à pêcher dans les espaces maritimes du 3Ps relevant de sa juridiction et intéressés à pêcher dans les espaces maritimes relevant de la juridiction de l'autre Partie. Chaque Partie peut modifier cette liste à tout moment et avise l'autre Partie de toute modification à la liste. Cette liste contient pour chaque bateau toutes les informations requises par la réglementation en vigueur de l'autre Partie. Chaque Partie délivre à titre gracieux des permis de pêche aux bateaux de l'autre Partie figurant sur cette liste et à eux seuls.

18. En ce qui concerne le gisement exploitable de pétoncles d'Islande visé aux annexes I et III du Procès-verbal et dans un souci de conservation et de gestion rationnelle de la ressource, le nombre maximum de bateaux battant pavillon de chaque Partie autorisé à pêcher simultanément sur la zone définie à l'annexe III est fixé à trois. Les Parties se notifient mutuellement à l'avance l'identité des bateaux ainsi autorisés.

19. Les capitaines des bateaux battant pavillon d'une Partie notifient par radio aux autorités compétentes de l'autre Partie leur entrée et sortie des espaces maritimes du 3Ps relevant de la juridiction de cette dernière.

20. Les dispositions des paragraphes 13 et 19 ne s'appliquent pas aux bateaux de pêche artisanale de moins de 10,60 mètres de longueur hors tout.

Entrée en vigueur

21. Le présent arrangement administratif entre en vigueur à la date de sa signature.

Fait en deux exemplaires à Paris, le 14 avril 1995, chacun en langues française et anglaise, les deux textes faisant également foi.

Pour le ministre de l'agriculture et de la pêche de la République française :

Le directeur des pêches,
REMI TOUSSAIN

Pour le ministre des pêches et des océans du Canada :

L'Ambassadeur,
BENOIT BOUCHARD

ANNEXE 7

DROITS ET TAXES DE DOUANES PERÇUS À SAINT-PIERRE-ET-MIQUELON

Répartition des recouvrements exercice 2004

(en euros)

Droits et taxes	Collectivité territoriale	Commune de Saint-Pierre	Commune de Miquelon	CCIM	Autres comptes	Remises Douanes	TOTAL
Droits de douane	1.323.487,00						1.323.487,00
Taxe spéciale	3.010.687,92						3.010.687,92
Consommation	906.693,00						906.693,00
B T T	195.317,26						195.317,26
Francisation							0,00
Octroi de Mer	439.254,68	2.362.887,43	227.200,71				3.029.342,82
Débarquement		885.074,56	53.106,53				938.181,09
Aiguade		2.372,62	59,17				2.431,79
Divers	6.332,94	1.345,76	237,47				7.916,17
Droit de quai		4.284,28	27,07	38.802,24			43.113,59
Essence	1.120.066,48	106.273,20	10.627,32				1.236.967,00
Fuel		1.367.393,28	586.025,70				1.953.418,98
Intérêts sur traites	81.848,67						81.848,67
Remises						189.673,50	189.673,50
TOTAL	7.083.687,95	4.729.631,13	877.283,97	38.802,24	0,00	189.673,50	12.919.078,79
Rappel 2003	6.772.866,37	4.568.333,37	897.207,86	42.577,96	0,00	185.880,32	12.466.865,88

Source : Trésorerie générale de Saint-Pierre-et-Miquelon, Etat des douanes.

ANNEXE 8

**EVOLUTION DES RECETTES DES BUDGETS DU SECTEUR LOCAL
DE SAINT-PIERRE-ET-MIQUELON**

Collectivités ou Etablissements	(en euros)									
	1997	1998	1999	2000	2001 en F	2001 en €	2002	2003	2004	
Collectivité territoriale	336.731.234,89	328.876.731,86	338.608.816,29	335.574.137,26	330.860.511,25	48.381.898,18	46.156.999,47	45.502.270,36	41.527.147,66	
Commune de Saint-Pierre	58.488.490,51	80.927.574,55	92.414.683,45	77.268.043,68	85.667.031,75	13.059.854,80	13.203.506,28	11.650.043,97	11.555.245,52	
Commune de Miquelon-Langlade	10.549.195,78	11.035.908,02	12.835.830,13	15.969.726,49	15.512.214,19	2.364.821,81	2.780.998,79	2.664.044,25	2.414.566,78	
C.C.A.S. de Saint-Pierre	2.775.240,80	1.994.135,11	1.830.002,90	1.721.023,43	2.558.214,59	389.997,30	438.921,93	420.955,18	418.463,02	
C.C.A.S. de Miquelon-Langlade	624.596,00	366.628,30	514.063,85	646.308,09	832.189,00	126.866,40	182.187,96	202.184,49	127.443,39	
C.E. de Saint-Pierre	15.000,00	15.000,00	15.000,00	25.000,00	25.000,00	3.811,23	3.820,00	4.000,00	4.000,00	
Syndicat mixte d'eau et d'assainissement	3.740.000,00	10.821.062,00	5.967.740,36	7.854.661,67	7.488.162,57	1.141.563,02	1.005.056,06	833.131,34	573.212,89	
Centre hospitalier	97.987.374,31	110.689.114,79	117.124.630,82	108.979.913,09	98.880.919,79	15.074.299,05	27.308.157,31	29.318.795,92	28.021.477,72	
TOTAUX	510.911.132,29	544.726.154,63	569.310.767,80	548.038.813,71	541.824.243,14	80.543.111,78	91.079.647,80	90.595.425,51	84.641.556,98	

Source : Trésorerie générale de Saint-Pierre-et-Miquelon, Etat des douanes.

ANNEXE 9

RECOUVREMENT DES IMPÔTS À SAINT-PIERRE-ET-MIQUELON (EXERCICE 2004)

(en euros)

Nature	Collectivité territoriale	Commune de Saint-Pierre	Commune de Miquelon	Autres Patentes, CCIM, TCA, CCAS	TOTAL
Droits d'apport des sociétés	80.095,69				80.095,69
Impôt sur le revenu	6.887.712,97				6.887.712,97
Impôt société	1.560.977,55				1.560.977,55
Patente		89.163,14	3.067,00	373.512,33	465.742,47
Licence		10.835,09	400,00	24.096,00	35.331,09
Taxe sur les salaires					0,00
Droit de succession	71.122,96				71.122,96
Foncier		915.771,78	106.260,03		1.022.031,81
Eau		446.081,44			446.081,44
FNDAE	46.265,05				46.265,05
Ordures ménagères		132.842,99	15.218,96		148.061,95
Taxe locale d'équipement		150.423,99	15.889,85		166.313,84
Taxe sur le chiffre d'affaires	202.405,41			5.152,00	207.557,41
Majoration	51.613,92				51.613,92
Frais de poursuite	2.586,47				2.586,47
Droits de mutation					0,00
TOTAL	8.902.780,02	1.745.118,43	140.835,84	402.760,33	11.191.494,62

Rappel 2003	9.446.350,52	1.595.334,82	169.541,34	379.115,09	11.590.341,77
--------------------	---------------------	---------------------	-------------------	-------------------	----------------------

Source : Trésorerie générale de Saint-Pierre-et-Miquelon, Répartition de service du recouvrement.