

N° 308

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2010-2011

Enregistré à la Présidence du Sénat le 15 février 2011

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 d'information (2) effectuée à **Saint-Pierre-et-Miquelon** du **13 au 19 juin 2010**,*

Par MM. Christian COINTAT et Bernard FRIMAT,

Sénateurs.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Jacques Hyst, *président* ; M. Nicolas Alfonsi, Mme Nicole Borvo Cohen-Seat, MM. Patrice Gélard, Jean-René Lecerf, Jean-Claude Peyronnet, Jean-Pierre Sueur, Mme Catherine Troendle, M. François Zocchetto, *vice-présidents* ; MM. Laurent Bêteille, Christian Cointat, Charles Gautier, Jacques Mahéas, *secrétaires* ; MM. Jean-Paul Amoudry, Alain Anziani, Mmes Éliane Assassi, Nicole Bonnefoy, Alima Boumediene-Thiery, MM. François-Noël Buffet, Gérard Collomb, Pierre-Yves Collombat, Jean-Patrick Courtois, Yves Détraigne, Mme Anne-Marie Escoffier, MM. Hubert Falco, Louis-Constant Fleming, Gaston Flosse, Christophe-André Frassa, Bernard Frimat, René Garrec, Jean-Claude Gaudin, Mme Jacqueline Gourault, Mlle Sophie Joissains, Mme Virginie Klès, MM. Antoine Lefèvre, Dominique de Legge, Mme Josiane Mathon-Poinat, MM. Jacques Mézard, Jean-Pierre Michel, François Pillet, Hugues Portelli, Bernard Saugey, Simon Sutour, Richard Tuheiaava, Alex Türk, Jean-Pierre Vial, Jean-Paul Virapoullé, Richard Yung.

(2) Cette mission d'information est composée de : M. Christian Cointat et M. Bernard Frimat

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES PRINCIPALES RECOMMANDATIONS DE LA MISSION	5
INTRODUCTION	7
I. UNE COLLECTIVITÉ D'OUTRE-MER FORTEMENT SOUTENUE PAR L'ÉTAT, MAIS AU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE EN SOMMEIL	11
A. UN INDÉNIABLE SOUTIEN DE L'ÉTAT	11
1. <i>Un niveau de vie élevé, une société contrastée</i>	11
2. <i>Le redressement financier des collectivités</i>	14
3. <i>L'organisation judiciaire à Saint-Pierre-et-Miquelon</i>	16
4. <i>La place de la gendarmerie</i>	19
B. DES DIFFICULTÉS STRUCTURELLES	20
1. <i>Les difficultés de la pêche artisanale</i>	20
2. <i>La desserte maritime et aérienne</i>	22
C. UNE DÉPENDANCE À L'ÉGARD DES FINANCEMENTS PUBLICS AUX EFFETS ANESTHÉSISANTS	26
1. <i>Le manque de vision à long terme dans l'intervention de l'Etat</i>	26
2. <i>Des investissements dépourvus de perspective à long terme</i>	29
3. <i>Un contrôle de légalité à renforcer</i>	30
II. S'APPUYER SUR LE RÉGIME D'ASSOCIATION À L'UNION EUROPÉENNE ET SUR LA COOPÉRATION RÉGIONALE	32
A. LES ATOUTS DU STATUT DE PTOM	32
1. <i>Les interrogations sur la pertinence du statut de PTOM pour Saint-Pierre-et-Miquelon</i>	32
2. <i>Un statut adapté à la situation de Saint-Pierre-et-Miquelon</i>	33
3. <i>Intégrer Saint-Pierre-et-Miquelon dans les négociations françaises et européennes avec le Canada</i>	35
B. UNE COOPÉRATION RÉGIONALE INSTITUTIONNALISÉE, MAIS PEU EFFICIENTE	37
1. <i>Les instances de coopération franco-canadiennes intégrant Saint-Pierre-et-Miquelon</i>	37
2. <i>Une coopération compliquée par la dichotomie entre représentant de l'État et président de la collectivité</i>	38
3. <i>Les balbutiements de la coopération économique</i>	39
4. <i>La question du plateau continental</i>	41
C. DÉVELOPPER UNE CULTURE DE LA COOPÉRATION RÉGIONALE	43
1. <i>Adapter la coopération à l'organisation décentralisée du Canada</i>	43
2. <i>Créer un guichet unique pour l'accueil des investisseurs</i>	43
III. MODIFIER L'ORGANISATION INSTITUTIONNELLE POUR RASSEMBLER LES ÉNERGIES	44
A. LA QUESTION DE L'ORGANISATION STATUTAIRE	44
1. <i>Des aménagements mineurs en 2007</i>	45
2. <i>La concentration des pouvoirs</i>	47
3. <i>La dispersion des énergies</i>	49
4. <i>La question de la capacité normative de l'archipel</i>	50
5. <i>La difficile mobilisation des compétences techniques</i>	52

B. L'ORGANISATION INSTITUTIONNELLE ET LA RÉPARTITION DES COMPÉTENCES	53
1. <i>La question du schéma institutionnel</i>	53
2. <i>Mieux répartir les ressources fiscales</i>	55
3. <i>Rééquilibrer les compétences en matière d'urbanisme et de logement</i>	56
4. <i>Mettre en place le service territorial d'incendie et de secours</i>	56
C. UN POTENTIEL D'ACTIVITÉ DANS LE DOMAINE DES SERVICES	59
1. <i>Le potentiel culturel et touristique</i>	59
2. <i>Des investissements à réaliser</i>	62
3. <i>Préserver et mettre en valeur le patrimoine naturel de l'archipel</i>	62
EXAMEN EN COMMISSION	69
ANNEXE - PROGRAMME DU DÉPLACEMENT AU CANADA ET À SAINT-PIERRE-ET-MIQUELON DU 13 AU 19 JUIN 2010	75

LES PRINCIPALES RECOMMANDATIONS DE LA MISSION

- **Renforcer l'organisation institutionnelle de l'archipel, à partir d'un schéma faisant du conseil territorial un organe émanant des deux communes.** Les élus municipaux et territoriaux procèderaient donc d'une seule élection. Seuls certains des élus municipaux seraient appelés à siéger au sein du conseil territorial (fléchage) ;

- **Garantir les ressources des communes de Saint-Pierre et de Miquelon-Langlade en créant un fonds intercommunal de péréquation** qui serait doté d'une part des recettes du budget général de la collectivité d'outre-mer ;

- Etendre la possibilité pour les communes de définir l'assiette et le taux de certains impôts ;

- **Réviser la répartition des compétences entre la collectivité et les communes, en respectant le principe de subsidiarité.** Ainsi, outre des compétences en matière d'action sociale et d'aménagement, les communes de l'archipel doivent, comme celle de métropole, exercer des compétences en matière d'urbanisme et de logement ;

- Attribuer aux communes non seulement la compétence pour délivrer les permis de construire, mais pour définir le plan local d'urbanisme ;

- **Donner mandat à la Commission européenne d'inclure Saint-Pierre-et-Miquelon dans les négociations préparant un accord de libre-échange entre l'Union européenne et le Canada ;**

- **Réaliser un bilan de l'état du droit en vigueur à Saint-Pierre-et-Miquelon,** afin de mesurer si la collectivité dispose de normes accessibles et à jour, notamment en matière fiscale et douanière ;

- Evaluer la capacité technique de la collectivité à élaborer ses propres normes et prévoir l'attribution d'un appui technique par l'État et/ou un réaménagement de la répartition et des modalités d'exercice des compétences ;

- **Créer un service territorial d'incendie et de secours ;**

- Permettre aux collectivités territoriales de Saint-Pierre-et-Miquelon de bénéficier, comme les autres collectivités territoriales, d'avances sur les impôts à percevoir ;

- Exercer un contrôle de légalité plus poussé, afin d'assister au mieux le conseil territorial dans ses décisions ;

- Développer des liens entre les autorités de Saint-Pierre-et-Miquelon et la délégation de l'Union européenne à Ottawa ;

- Adapter la coopération régionale à l'organisation décentralisée du Canada ;

- Créer un guichet unique pour l'accueil et l'accompagnement, par l'État et la collectivité, des investisseurs à Saint-Pierre-et-Miquelon ;

- Etendre le régime de mise à disposition des services de l'État aux communes ;

- Aménager le port en eau profonde pour favoriser le développement de l'activité touristique à Saint-Pierre-et-Miquelon.

Mesdames, Messieurs,

Cinq ans après l'envoi d'une mission à Saint-Pierre-et-Miquelon en septembre 2005¹, votre commission a souhaité retourner dans cet archipel afin de dresser un bilan de sa situation.

En 2005, vos rapporteurs, et plusieurs de leurs collègues, s'étaient rendus à Saint-Pierre-et-Miquelon, peu avant l'actualisation de son statut dans le cadre de la loi organique du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer. Votre commission avait alors mesuré les conséquences de la fin de la « *grande pêche* » sur la situation économique de l'archipel, tout en relevant une mobilisation des élus, des acteurs socio-économiques et des services de l'Etat pour relancer l'activité. Elle avait en outre suggéré quelques adaptations de l'organisation statutaire, qui avaient abouti à un léger rééquilibrage des pouvoirs en faveur des communes.

Aussi le second déplacement de vos rapporteurs visait-il avant tout à apprécier l'adéquation de l'organisation institutionnelle et administrative de Saint-Pierre-et-Miquelon aux enjeux de développement de cet archipel et à son insertion dans son environnement régional.

Saint-Pierre-et-Miquelon apparaît comme une collectivité atypique dans l'outre-mer français, en raison de sa situation géographique et de son climat. Elle n'échappe cependant pas à certains des clichés qui collent à l'image de l'outre-mer. Il est facile en effet, pour qui ne souhaite pas se donner la peine de connaître, d'en rester à l'idée d'une collectivité qui n'aspirerait qu'à la pérennisation de confortables transferts publics et dont les perspectives de développement ne seraient que des mirages.

En se rendant une deuxième fois à Saint-Pierre-et-Miquelon, vos rapporteurs ont pu observer une réalité plus complexe et plus contrastée. Certes, l'activité économique de l'archipel repose principalement sur les investissements publics, conduisant à une dépendance de la plupart des entrepreneurs, et sur un nombre important d'emplois publics.

¹ Voir le rapport fait au nom de la commission des lois 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, n° 152 (2005-2006).

Mais ce qui pourrait sembler confortable, vu de métropole, est vécu par nombre d'habitants et de responsables locaux comme un facteur d'insécurité, de stagnation et d'insatisfaction.

L'insécurité, parce que la pérennité du soutien financier de l'État n'apparaît plus autant assurée, à une époque où de fortes contraintes pèsent sur les finances publiques. La stagnation, car la dépendance à l'égard des transferts publics ne favorise pas l'esprit d'entreprise et la préparation de l'avenir. Enfin, l'insatisfaction de ne pas pouvoir revendiquer un développement propre à l'archipel, qui se fonderait sur ses ressources humaines et naturelles.

En outre, cette situation de dépendance peut se révéler très favorable à certains opérateurs économiques, qui sont en mesure d'assurer certaines prestations indispensables à la vie de l'archipel, alors qu'une partie de la population, notamment chez les retraités, en subit d'abord les contraintes.

Ce déplacement a ainsi permis à vos rapporteurs de vérifier si Saint-Pierre-et-Miquelon disposait d'un statut adapté à sa situation, lui donnant les moyens d'assurer son développement et son intégration régionale.

Vos rapporteurs se sont rendu à Ottawa les 12 et 13 juin 2010, afin d'évaluer les dispositifs de coopération régionale avec le Canada et ses provinces. Ils ont ensuite rencontré l'ensemble des élus et des acteurs socio-économiques de Saint-Pierre-et-Miquelon, du 14 au 19 juin 2010.

Cinq ans après la précédente visite de vos rapporteurs à Saint-Pierre-et-Miquelon, il apparaît que cet archipel cherche encore comment développer des activités économiques à long terme, susceptibles d'éviter le départ définitif de sa jeunesse vers la métropole et vers le Canada.

Si la reconversion économique est un défi pour toute collectivité qui a connu une période de prospérité liée à une activité dominante, la tâche se révèle plus ardue pour une collectivité de 6 125 habitants, éloignée de la métropole.

Vos rapporteurs n'ont pas observé d'amélioration significative dans la situation de l'archipel depuis 2005. Au contraire, certains aspects essentiels de la vie de Saint-Pierre-et-Miquelon, comme la desserte maritime, ont connu des vicissitudes qui n'ont certainement pas favorisé le développement économique.

L'indéniable volonté d'action des acteurs politiques et économiques ne semble pas trouver de réalisation concrète, tandis que le soutien matériel de l'État reste dépourvu de vision à long terme pour l'avenir de l'archipel.

Vos rapporteurs ont ainsi été frappés de voir que trois nouveaux représentants de l'État s'étaient succédé dans l'archipel depuis le déplacement effectué en septembre 2005.

De même, en matière de coopération régionale avec le Canada et ses provinces atlantiques (le Nouveau-Brunswick, la Nouvelle-Écosse, l'Île-du-Prince-Édouard et Terre-Neuve-et-Labrador), si vos rapporteurs ont rencontré des interlocuteurs de grande qualité, tant parmi les autorités canadiennes que parmi les autorités françaises, le bilan des réalisations reste très limité.

Pour résumer la situation, l'État paraît se focaliser sur une gestion au quotidien, afin d'éviter tout soubresaut au sein d'une population qui garde le sentiment d'avoir été « lâchée », au début des années 1990, lors des discussions relatives à la définition de la zone économique exclusive entourant Saint-Pierre-et-Miquelon et aux accords de pêche.

Autrefois fondée sur la pêche industrielle et l'industrie de transformation du poisson, l'économie de Saint-Pierre-et-Miquelon a en effet connu un coup d'arrêt 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 d'épuisement des stocks. Ces décisions furent très mal ressenties dans l'archipel, dont la pêche assurait la subsistance.

Ce qui pouvait être toléré pendant quelques années pour apaiser les difficultés générées par la crise de la pêche, devient un facteur de régression. L'archipel semble en effet sur le point d'échouer à penser un avenir commun. Alors que la crise doit être synonyme de transformation, l'appui généreux de l'État s'est substitué à un régime économique reposant sur une activité unique.

Vos rapporteurs ont cherché à identifier les causes de cette asthénie prolongée, qui fait courir à Saint-Pierre-et-Miquelon un risque de naufrage. En effet, comment l'archipel pourra-t-il retenir ses plus jeunes habitants si aucune initiative ne permet de construire l'avenir ?

La dispersion des énergies, la concentration des pouvoirs et une utilisation des transferts publics négligeant les investissements porteurs de développement expliquent en grande partie les difficultés de l'archipel.

Le présent rapport évoque en conséquence plusieurs pistes de réforme dans l'organisation institutionnelle et administrative de l'archipel, afin d'en assurer le sauvetage.

*

* *



L'isthme ou dune de Langlade

« Les cartes du début du XVIIIème siècle indiquent que Langlade et Miquelon étaient deux îles nettement séparées ; mais déjà une longue flèche sablonneuse prolongeait Langlade au nord, une autre, Miquelon au sud, s'avançant à la rencontre l'une de l'autre. Peu à peu les apports de sable et de galets ont comblé la passe et depuis 1760 environ une digue naturelle relie les deux îles. Cette « dune de Langlade », puisque tel est le nom par laquelle on la désigne communément, a 12 kilomètres de long et 250 mètres dans sa plus petite largeur. »

Saint-Pierre-et-Miquelon, Agence de la France d'outre-mer, 1950.

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.

Evolution de la population de Saint-Pierre-et-Miquelon

	2006	1999	Evolution
Saint-Pierre	5 509	5 618	- 1,9 %
Miquelon-Langlade	616	698	- 11,7 %
Saint-Pierre-et-Miquelon	6 125	6 316	- 3 %

Population active : 3 194 personnes en 2009

Nombre de demandeurs d'emploi au 31 décembre 2009 : 303 (9,5 % de la population active)

Nombre moyen d'allocataires du RMI en 2009 : 27

Nombre d'entreprises recensées en 2009 : 528

Nombre d'entreprises artisanales : 149

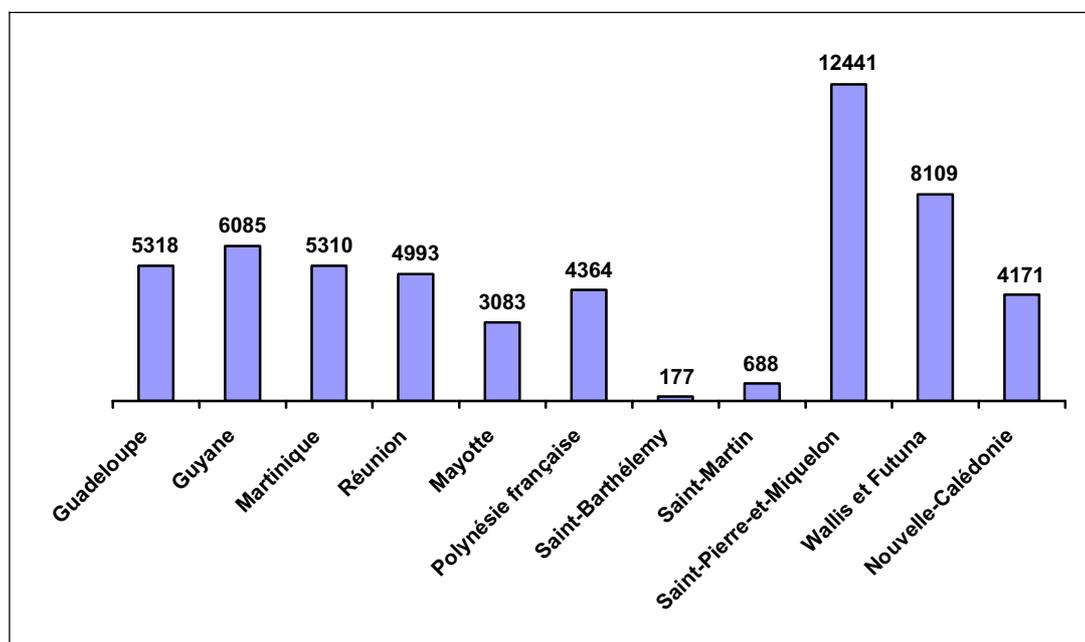
I. UNE COLLECTIVITÉ D'OUTRE-MER FORTEMENT SOUTENUE PAR L'ÉTAT, MAIS AU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE EN SOMMEIL

A. UN INDÉNIABLE SOUTIEN DE L'ÉTAT

1. Un niveau de vie élevé, une société contrastée

M. Fabrice Dufresne, directeur de l'agence mixte de l'Agence française de développement (AFD) et de l'Institut d'émission de l'outre-mer (IEDOM) à Saint-Pierre-et-Miquelon, a indiqué à vos rapporteurs qu'en 2009 l'État avait apporté au total 105 millions d'euros à l'économie de Saint-Pierre-et-Miquelon, en incluant les traitements des fonctionnaires. Il a précisé que les exportations couvraient seulement 6 % des importations à Saint-Pierre-et-Miquelon.

**Effort budgétaire de l'État par habitant et par collectivité en 2011
(crédits de paiement en euros)**



Source : document de politique transversale et ministère chargé de l'outre-mer.

Si Saint-Pierre-et-Miquelon bénéficie de l'effort budgétaire de l'État par habitant le plus important parmi les départements et collectivité d'outre-mer, vos rapporteurs soulignent que l'archipel doit assumer, pour 6 125 habitants, l'ensemble des services et équipements collectifs qui seraient, en métropole, ceux d'une préfecture comptant quelques dizaines de milliers d'habitants.

Les seules ressources fiscales de la collectivité de Saint-Pierre-et-Miquelon ne lui permettraient pas d'assurer de tels services.

Aussi paraît-il logique que l'importance de l'effort consenti par l'État, qui représente seulement 0,6 % de l'effort budgétaire global en faveur des départements et collectivités d'outre-mer et de la Nouvelle-Calédonie, place Saint-Pierre-et-Miquelon en tête de classement lorsqu'il est rapporté à la population.

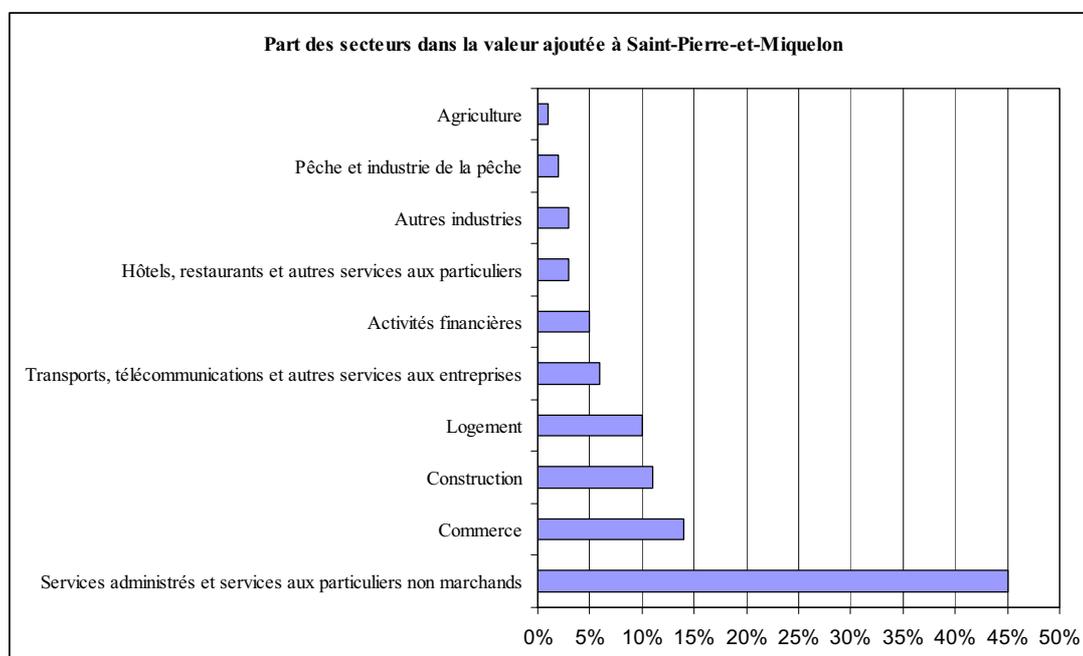
Il en découle par ailleurs que le secteur public tient une place prépondérante dans l'économie locale.

Le PIB de Saint-Pierre-et-Miquelon, évalué dans le cadre du projet comptes économiques rapides pour l'outre-mer (CEROM), s'élevait en 2004 à 161,1 millions d'euros, soit un PIB par habitant de 26 073 euros, légèrement au-dessous de la moyenne nationale (30 401 euros).

Selon la même étude, réalisée en 2004, les services administrés apportent à eux seuls 39 % de la valeur ajoutée de l'archipel, soit près du double de la proportion observée en métropole. Au total, le secteur tertiaire assure 83 % de la création de richesse à Saint-Pierre-et-Miquelon.

La commande publique joue un rôle essentiel dans l'économie de l'archipel. M. Jean-Régis Borius, préfet de Saint-Pierre-et-Miquelon, a expliqué que les entreprises du secteur du bâtiment et des travaux publics, qui constituent les plus gros employeurs de l'archipel, exerçaient chaque année une pression forte sur les pouvoirs publics afin d'obtenir un niveau suffisant de commandes. Les deux principaux entrepreneurs de ce secteur ont constitué des groupes qui interviennent également dans les domaines du commerce, du transport ou de la pêche.

Le dernier projet en cours est la construction d'un nouvel hôpital, qui devrait être achevée en septembre 2011. Mme Martine Beguin, directrice du centre hospitalier François Dunan, a indiqué que cet hôpital devrait permettre de développer le recours à la télémédecine, en matière de diagnostic, afin de réduire le nombre d'évacuations sanitaires vers le Canada.



Source : IEOM - Rapport sur Saint-Pierre-et-Miquelon 2010.

En dépit d'un soutien important de l'État et d'un PIB par habitant élevé, la situation sociale de l'archipel apparaît contrastée. En effet, la population de Saint-Pierre-et-Miquelon semble vivre confortablement. En témoigne un niveau d'équipement relativement élevé, que peut expliquer en partie une fiscalité parfois plus avantageuse, comme celle s'appliquant aux véhicules à quatre roues motrices.

Néanmoins, les données fiscales montrent une prépondérance des foyers fiscaux relevant des tranches de revenus les plus faibles.

Ainsi, selon l'IEDOM, près de 25 % des foyers fiscaux ont déclaré moins de 6 770 euros de revenus en 2009. Près de 50 % des déclarations portent sur des revenus inférieurs à 10 520 euros, alors qu'en métropole 27 % des foyers fiscaux déclarent un revenu inférieur à 9 400 euros.

Mme Carla Cormier, contrôleur au service de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, a expliqué que l'économie de Saint-Pierre-et-Miquelon était globalement tenue par des groupes informels, constitués par une dizaine d'entreprises, dont un acteur dominant. Elle a estimé que cette situation avait une influence déterminante sur l'exercice de la concurrence et la formation des prix.

Plusieurs représentants syndicaux ont souligné que certains domaines d'activité économique étaient entre les mains de monopoles, qu'il s'agisse des hydrocarbures, des télécommunications ou du transport international. Relevant que la chaîne de formation des prix pouvait être faussée par l'organisation du transport de fret vers l'archipel et du commerce, ils ont expliqué qu'une partie de la population, notamment parmi les retraités, ne pouvait faire face à des prix très élevés¹.



La préfecture et le port de Saint-Pierre

2. Le redressement financier des collectivités

- ***Le rétablissement des finances locales***

Au cours de la précédente décennie, l'État a été amené à accorder à plusieurs reprises des subventions d'équilibre à la collectivité et aux deux communes, qui ne parvenaient pas à faire face à leurs dépenses.

¹ Le taux d'inflation global a atteint 6,1 % en 2008 et 3,2 % en 2009. La hausse des prix s'est élevée à 6,9 % pour les fruits et légumes frais en 2009.

Subventions exceptionnelles dites "d'équilibre" (en milliers d'euros)

ANNEES	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Collectivité territoriale	3 000	1 829					2 300	2 500	500		
Commune de Saint-Pierre						650	435	250			
Commune de Miquelon-Langlade							170	50			
Total DGE	3 000	1 829				650	2 905	2 80	500		

Source : ministère de l'outre-mer

La collectivité d'outre-mer a signé avec l'État, en décembre 2007, un protocole de restructuration budgétaire et de redressement financier pour la période 2008-2010. Cet engagement a permis un retour à l'équilibre des comptes de la collectivité.

La commune de Saint-Pierre a quant à elle mis en œuvre une gestion rigoureuse, dans le prolongement du protocole de restructuration financière et de redressement budgétaire conclu avec l'État pour la période 2005-2007.

Aussi a-t-elle terminé l'année 2008 avec un résultat positif de 560 000 euros, qui a permis un autofinancement partiel des investissements réalisés en 2009.

M. Jean-Pierre Nicol, trésorier-payeur général, a indiqué à vos rapporteurs que Saint-Pierre avait aujourd'hui des finances saines. Expliquant que le conseil territorial avait souhaité mettre fin par anticipation au protocole de redressement, en raison d'un retour à une situation positive, il a souligné que la vigilance demeurait nécessaire, les recettes de la collectivité demeurant fragiles.

En effet, près de 60 % des recettes de fonctionnement du conseil territorial sont constituées par l'impôt sur le revenu et par les droits de douane. Or, le niveau de l'impôt sur le revenu est proche de celui de la métropole, ce qui laisse peu de marges de manœuvre, et les recettes douanières sont liées aux importations.

M. Jean-Pierre Nicol a souligné que les finances de la commune de Miquelon-Langlade faisaient apparaître depuis deux ans un excédent de fonctionnement important, la commune ne réalisant pas d'investissements.

Il a relevé que Saint-Pierre-et-Miquelon, à la différence des autres collectivités territoriales, ne bénéficiait pas du versement par l'État d'avances correspondant aux douzièmes des recettes à recouvrer. Il a précisé que cette absence d'avances conduisait les collectivités à supporter des coûts de trésorerie importants, alors que le taux de recouvrement des impôts atteint 97 %.

Aussi vos rapporteurs considèrent-ils que **les collectivités de Saint-Pierre-et-Miquelon devraient bénéficier, comme les autres collectivités territoriales, d'avances sur les impôts à percevoir.**

- ***Le contrat de développement 2007-2013***

Le contrat de développement État-collectivité pour la période 2007-2013 apparaît comme un élément essentiel du développement économique de l'archipel, domaine de compétence de la collectivité d'outre-mer. Sur le fondement des axes de développement retenus par la collectivité, le programme opérationnel du contrat se répartit sur quatre thèmes :

- la diversification économique, au delà du secteur halieutique ;
- l'appui au développement par le soutien aux politiques d'emploi et de formation ;
- la consolidation des équipements ;
- l'amélioration des conditions de vie.

Le montant total du contrat s'élève à 43 120 400 euros, la collectivité finançant à hauteur de 55 % et l'Etat à hauteur de 45%.

Plan de financement du contrat de développement État-collectivité territoriale 2007-2013

Volets	Montant affecté (en euros)
Consolidation des équipements	17.750.000
Etat	5.500.000
<i>Archipel</i>	<i>12.250.000</i>
<i>Dont Conseil territorial</i>	<i>12.250.000</i>
Diversification économique	11.5321.000
Etat	4.690.000
<i>Archipel</i>	<i>6.842.000</i>
<i>Dont Conseil territorial</i>	<i>4.245.000</i>
Appui au développement de l'archipel	8.040.000
Etat	6.330.000
<i>Archipel</i>	<i>1.710.000</i>
<i>Dont Conseil territorial</i>	<i>1.695.000</i>
Amélioration des conditions de vie	5.798.400
Etat	2.778.000
<i>Archipel</i>	<i>3.020.400</i>
<i>Dont Conseil territorial</i>	<i>2.900.000</i>

Source : Conseil territorial de Saint-Pierre-et-Miquelon

3. L'organisation judiciaire à Saint-Pierre-et-Miquelon

L'organisation judiciaire de Saint-Pierre-et-Miquelon comprend deux juridictions de premier degré, le tribunal de première instance et le conseil de prud'hommes, et une juridiction de deuxième degré : le tribunal supérieur d'appel. Cette organisation originale est adaptée à la situation géographique et démographique de l'archipel.

Activité civile du tribunal de première instance de Saint-Pierre-et-Miquelon en 2009

	Civil + JAF + travail + commerce	Civil + JAF + travail	Affaires civiles hors JAF	Affaires familiales	Commerce	Travail
Nombre d'affaires nouvelles hors référés	58	56	34	22	2	1
Nombre de référés nouveaux	5	4	4	1	1	0
Totales affaires nouvelles	63	60	38	23	3	1
Nombre d'affaires terminées hors référés	68	58	25	32	10	0
Nombre de référés terminés	5	4	4	1	1	0
Total nombre d'affaires terminées	73	62	29	33	11	0
Nombre d'affaires en stock	21			5		

Source : tribunal de première instance de Saint-Pierre-et-Miquelon

Activité pénale du tribunal de première instance de Saint-Pierre-et-Miquelon en 2009

	Parquet		Tribunal correctionnel		Instruction
Affaires et PV reçus	357	Affaires nouvelles	70	Affaires nouvelles	1
Affaires traitées	302	Jugements rendus	70	Affaires clôturées	9
Affaires non poursuivables	156	Affaires en attente	0	Affaires en stock	5
Affaires poursuivables	146				
Nombre de poursuites	101	Ordonnances pénales transmises par le parquet	0		
Nombre de mesures alternatives réussies	38	Ordonnances de CRPC	0		
Nombre de compositions pénales réussies	0	Nombre de compositions pénales réussies validées	0		
Nombre de classements sans suite pour inopportunité des poursuites	20				
Taux de réponse pénale	86 %				

Source : tribunal de première instance de Saint-Pierre-et-Miquelon

Le tribunal de première instance exerce les compétences qui sont dévolues en métropole au tribunal d'instance, au juge de proximité, au tribunal de commerce et au tribunal de grande instance. Il statue à juge unique dans toutes les matières : civiles, commerciales et pénales. Cette organisation suppose une grande polyvalence.

En effet, le président du tribunal effectue le traitement des dossiers civils et commerciaux et exerce les fonctions de juge des enfants, de juge des tutelles, de juge de proximité et de juge de l'exécution. Le juge d'instruction est par ailleurs juge aux affaires familiales, juge correctionnel et de police et juge de l'application des peines.

En raison de cet effectif restreint, le président peut confier tout ou partie de ses attributions au juge d'instruction, ou suppléer ce dernier. Le tribunal de première instance comprend en outre un procureur de la République. Trois greffiers ou adjoints administratifs lui sont particulièrement rattachés.

Le tribunal supérieur d'appel est composé d'un président assisté de deux magistrats non professionnels, assesseurs, désignés pour deux ans par arrêté du ministre de la justice, et du procureur de la République. Il statue toujours en formation collégiale et siège donc en chambre civile, en chambre commerciale, en chambre sociale ou en chambre correctionnelle, et même, le cas échéant, en chambre de l'instruction.

Le jugement des affaires criminelles relève d'un tribunal criminel qui se réunit sous l'autorité du président du tribunal supérieur d'appel, assisté de ses deux assesseurs et du jury composé, en premier ressort, de quatre jurés, et en appel de six jurés.

Le parquet de Saint-Pierre-et-Miquelon se compose donc d'un seul magistrat, qui exerce les fonctions dévolues au ministère public en première instance et en appel¹. Par conséquent, à Saint-Pierre-et-Miquelon, le procureur de la République est aussi le procureur général. Il peut toutefois être suppléé par un magistrat du parquet général de la cour d'appel de Paris, désigné sur une liste établie par le procureur général près cette cour en début d'année.

Outre le magistrat du parquet et les trois magistrats du siège, les juridictions de Saint-Pierre-et-Miquelon emploient huit fonctionnaires et agents de l'État, dont deux greffiers, cinq adjoints administratifs et un agent contractuel à temps partiel.

Le chef du greffe du tribunal supérieur d'appel consacre près de 90 % de son temps de travail aux fonctions notariales qui lui sont confiées par l'article 177 du décret du 2 novembre 1942 portant organisation judiciaire de Saint-Pierre-et-Miquelon².

¹ Art. L. 513-10 et L. 511-1 du code de l'organisation judiciaire.

² Décret signé par le général de Gaulle, chef de la France combattante, l'archipel ayant rallié la France Libre dès le 24 décembre 1941.

Le même décret permet à des agrées d'exercer les fonctions d'avocat, en complément de l'intervention des avocats des barreaux de France qui peuvent postuler et plaider à Saint-Pierre-et-Miquelon. L'archipel compte ainsi trois agrées.

MM. Jean-Yves Goueffon, président du tribunal supérieur d'appel, et Hervé Leroy, alors procureur de la République près ce tribunal, ont expliqué à vos rapporteurs que les avocats du barreau de Paris plaidaient à Saint-Pierre-et-Miquelon depuis la capitale, au moyen de la visioconférence.

Le centre pénitentiaire de Saint-Pierre-et-Miquelon

Vos rapporteurs ont effectué une visite du centre pénitentiaire de Saint-Pierre-et-Miquelon, qui emploie un chef d'établissement, un adjoint au chef d'établissement, surveillant principal, trois surveillants titulaires et trois surveillants contractuels. Ce centre peut accueillir des prévenus et des condamnés dont le reliquat de peine est de sept ans. Les personnes condamnées à des peines plus longues sont transférées vers la métropole.

L'établissement a fait l'objet d'une rénovation complète entre 2005 et 2009. D'une surface de 407 mètres carrés, dont 47 de cour de promenade, il comprend cinq cellules, réparties en trois quartiers :

- le quartier maison d'arrêt (trois cellules sans douche, capacité de sept places) ;
- le quartier centre de détention (une cellule avec douche, capacité de deux places) ;
- le quartier semi-liberté (une cellule avec douche, capacité de deux places).

L'établissement n'est pas agréé pour accueillir des mineurs et des femmes.

Lors de la visite de vos rapporteurs, le centre pénitentiaire accueillait trois détenus, dont deux en semi-liberté. Le nombre de personnes écrouées s'est élevé à 15 en 2009 et 11 en 2008. La durée moyenne de séjour au sein de l'établissement est de 70 jours. Dans la quasi-totalité des cas, les personnes sont incarcérées pour des faits en relation avec la consommation d'alcool et/ ou de stupéfiants.

4. La place de la gendarmerie

La gendarmerie est chargée à Saint-Pierre-et-Miquelon de toutes les missions de police, sauf celles incombant à la police aux frontières¹. Les 28 gendarmes, dont trois à Miquelon-Langlade, se répartissent en deux brigades territoriales et une brigade de recherche, qui exerce les missions de police judiciaire.

Le lieutenant-colonel Guisset a indiqué à vos rapporteurs que la gendarmerie de Saint-Pierre-et-Miquelon avait de très bonnes relations avec la gendarmerie royale canadienne de Saint-Jean-de-Terre-Neuve, grâce à un accord régional permettant l'échange de renseignements.

¹ Deux policiers sont en charge de la police aux frontières pour l'archipel.

Il a expliqué que la délinquance connaissait dans l'archipel une hausse sensible, en lien avec le développement des affaires de stupéfiants.

Il a en outre souligné que l'archipel connaissait fréquemment des crises, liées à la situation économique et à l'évolution des commandes publiques.

B. DES DIFFICULTÉS STRUCTURELLES

1. Les difficultés de la pêche artisanale

Saint-Pierre-et-Miquelon siège au titre de la France au sein de deux organisations internationales spécialisées en matière de pêche, qui fixent les quotas de pêche de certaines espèces de poissons :

- l'OPANO, organisation des pêches de l'Atlantique Nord, créée en 1978, qui doit contribuer à l'utilisation optimale, à la gestion rationnelle et à la conservation des ressources halieutiques dans la zone ;

- la CICTA, Commission internationale pour la conservation des thonidés de l'Atlantique, créée en 1969, qui rassemble des données et émet des recommandations en fonction de l'état des ressources.

La flotte de pêche de Saint-Pierre-et-Miquelon comprend 12 navires, dont 4 chalutiers, pratiquant surtout une pêche artisanale. Pendant près de sept mois chaque année, les flotilles perçoivent une prime d'hivernage, pour laquelle le conseil territorial leur verse une indemnité, afin de compenser les périodes sans pêche. En outre, des navires étrangers exploitent certains quotas de l'archipel, en vertu d'accords commerciaux conclus avec des opérateurs locaux.

Ainsi, l'accord de pêche franco-canadien de 1994 sur les relations réciproques en matière de pêche stipule que 70 % du quota français de morue dans la zone de pêche dite 3PS, définie par l'organisation des pêches de l'Atlantique Nord (OPANO), sont pêchés par des navires canadiens et débarqués à Saint-Pierre-et-Miquelon. C'est dans le cadre de cet accord que la société Saint-Pierre-et-Miquelon Seafood affrète un navire auprès d'une société canadienne.

M. Jean-Pascal Devis, chef du service des affaires maritimes, a expliqué que si la capacité de pêche et de traitement de la pêche avait augmenté ces dernières années, les quotas attribués par OPANO et la CICTA étaient stables ou en légère diminution. La production ne peut donc être augmentée qu'en exploitant des quotas qui ne l'étaient pas auparavant. En effet, les navires français ne réunissent pas nécessairement les conditions techniques nécessaires pour pêcher dans certaines zones éloignées.

M. Devis a toutefois indiqué que la ressource halieutique demeurait relativement abondante et diversifiée, avec près de 6 500 tonnes de quotas réellement exploitables sur 8 000 tonnes de quotas ouverts. La flottille

artisanale reste cependant trop nombreuse par rapport aux quotas actuels, si bien que les producteurs ne peuvent subsister sans une aide de la collectivité. Il a souligné le savoir-faire local en matière de traitement des produits de la mer et l'excellente image des productions locales.

En 2009, les prises de morue ont augmenté de 39,4 %, permettant une utilisation de l'intégralité du quota. Cependant, l'activité de la pêche artisanale a diminué de 9,2 % par rapport à 2008, avec un cumul de captures de 1 760 tonnes.

Les pêcheurs sont engagés dans une démarche de diversification, qui les conduit à pêcher des bulots, des concombres de mer ou des crabes des neiges.

Vos rapporteurs relèvent que l'existence de **deux pôles halieutiques distincts, à Saint-Pierre et à Miquelon**, constitue une source de tensions, en raison de la raréfaction des produits.

Un comité de pilotage a été créé de façon informelle en 2008, pour définir les orientations de la filière dans son ensemble. Co-présidé par le préfet et le président du conseil territorial, il rassemble les parlementaires et les maires de l'archipel, ainsi que des représentants des transformateurs et des producteurs. Ce comité de pilotage a défini une répartition des produits attribuant deux tiers des quantités de morue à l'usine de Saint-Pierre et un tiers à celle de Miquelon.

Si l'application de cette répartition semble parfois difficile en pratique, les responsables des deux entreprises de Saint-Pierre et de Miquelon ont engagé des discussions susceptibles d'aboutir à l'établissement d'un plan de pêche global, intégrant les intérêts des deux pôles et des armements locaux.

L'entreprise EDC, implantée à Miquelon, poursuit sa démarche expérimentale, lancée en 2002 et étudiée dans le précédent rapport de votre commission consacré à Saint-Pierre-et-Miquelon, afin de développer l'élevage de coquilles, à partir de naissains importés du Canada (élevage pectinicole, portant sur des pétoncles géants du Canada).

Les semis en eaux profondes, destinés à permettre ensuite la pêche de coquilles, sont partiellement financés par la collectivité territoriale. Le montant de cette aide a atteint 450 000 euros en 2010. L'Etat a pour sa part versé 400 000 euros pour le développement de la filière aquacole au titre du contrat de développement 2007-2013, auxquels s'ajoutent 300 000 euros d'aide exceptionnelle.

L'aquaculture offre également des perspectives prometteuses à Saint-Pierre, qu'il s'agisse de l'élevage de cabillaud (grossissement) ou de mytiliculture.

M. Jean-Pascal Devis, chef du service des affaires maritimes, a indiqué que les produits de l'aquaculture, en particulier les pétoncles et le cabillaud, pourraient être acheminés en tant que produits frais vers le marché

métropolitain (Rungis), par voie aérienne, via Halifax¹. Il a souligné qu'une telle filière ne pouvait se développer sans accompagnement, puisqu'on observe couramment un délai de dix ans entre le lancement des expérimentations et l'engagement de la phase de commercialisation.

En matière de diversification économique, vos rapporteurs ont relevé avec intérêt que Saint-Pierre-et-Miquelon pouvait également développer des activités agricoles, qui présentent le double avantage de créer des emplois et de rendre l'archipel un peu moins dépendant des exportations. Vos rapporteurs ont ainsi visité la Ferme de l'ouest, à Miquelon-Langlade, qui pratique la culture (fraises) et l'élevage (canards, moutons) et propose ses propres produits (foie gras, confits, magrets...). Cette double activité de production et de transformation permet à l'exploitation de maintenir une activité équilibrée au long de l'année, malgré des conditions climatiques qui réduisent les périodes de culture et d'élevage.

A Saint-Pierre, ont été lancées avec succès des productions maraîchères sous abri, en coopération avec le Canada. Cependant, comme l'a expliqué M. Jean-Louis Blanc, l'espace nécessaire pour développer l'agriculture se situe essentiellement à Miquelon-Langlade. Un bâtiment de quarantaine sanitaire pourrait y être réutilisé pour l'élevage d'animaux. Ce développement suppose par ailleurs que le conseil territorial, qui maîtrise les ressources foncières, classe une partie des surfaces disponibles en terres agricoles.

Si cette production agricole ne peut assurer l'autosuffisance alimentaire de l'archipel, elle constitue une source de satisfaction pour les consommateurs, qui éprouvent à la fois le plaisir et la fierté de trouver des produits locaux de qualité.

2. La desserte maritime et aérienne

Vos rapporteurs ont observé que les questions relatives à l'organisation de la desserte maritime de l'archipel étaient au cœur du débat public à Saint-Pierre-et-Miquelon, en raison des nombreuses difficultés constatées en ce domaine au cours des derniers mois.

Ainsi, lors de la visite de vos rapporteurs en juin 2010, Miquelon était privée de liaison maritime depuis un an, la multiplication des vols ne compensant que partiellement cette absence de liaison, car la piste d'atterrissage de Miquelon ne dispose pas encore des équipements requis par temps de brouillard.

Les dysfonctionnements de la desserte maritime affectent la fréquentation touristique de l'archipel, puisque 85 % des touristes empruntent

¹ Cet acheminement est conditionné par la possibilité de réaliser des analyses sur les produits de la pêche dans un laboratoire canadien, avant exportation. Cette question fait l'objet de discussions avec le Canada dans le cadre de la coopération régionale (voir le II).

la voie maritime pour se rendre à Saint-Pierre-et-Miquelon. Ainsi, selon l'IEDOM, le nombre de touristes entrés en 2009 sur le territoire a connu en 2009 une baisse de 24,7 %.

L'État est responsable de l'approvisionnement de l'archipel, qui s'effectue essentiellement par voie maritime, dans le cadre d'une liaison entre Halifax et Saint-Pierre. La collectivité est responsable du transport inter-îles. Pour assurer cette mission, elle a créé une régie de transport et acquis un bateau rapide, le Cabestan, dont la mise en service s'est heurtée à de nombreuses difficultés.

L'Etat et la collectivité d'outre-mer de Saint-Pierre-et-Miquelon ont soutenu en 2010 les dessertes maritimes et aériennes de l'archipel pour des montants indiqués dans le tableau ci-dessous :

<i>en euros</i>	Etat	Collectivité territoriale
Desserte maritime fret		
- internationale	4 488 000,00 euros	
- inter îles		286 000,00 euros
Desserte aérienne		
- internationale	2 241 000,00 euros	
- inter îles		564 750,00 euros
Total général	6 729 000,00 euros	850 750,00 euros

- ***La Desserte maritime***

De nombreuses personnes entendues par vos rapporteurs ont évoqué les changements intervenus en 2009-2010 dans l'organisation de la desserte maritime internationale en fret (ligne Halifax-Saint-Pierre). En effet, l'État a souhaité mettre fin à la précédente délégation de service public visant à assurer cette desserte, qui présentait un coût annuel de 1,8 million d'euros, auquel s'ajoutaient 700 000 euros de subvention d'équilibre, l'opérateur ne parvenant pas à honorer ses obligations sans cette aide.

L'aide de l'Etat pour la desserte maritime internationale en fret correspond désormais à deux subventions annuelles :

- l'une de 2 486 000 euros, finançant une délégation de service public (DSP) pour la desserte maritime internationale en fret de l'archipel de Saint-Pierre-et-Miquelon. La convention de DSP a été signée entre l'Etat et le transporteur Transport Service International (TSI) le 12 août 2009 pour la liaison entre Halifax et Saint-Pierre, sur le segment maritime dit « palan sous palan »¹, pour une durée de sept ans ;

¹ *Transport de quai à quai.*

- un marché de prestation de service été signé entre l'Etat et la société TMSI-AV pour un montant de 2 002 410 euros, portant sur les prestations amont et aval à la délégation de service public. En amont, les opérations couvrent la réception des marchandises, le conditionnement, les formalités douanières et l'emportage des conteneurs, et en aval, les opérations couvrent le dépotage, les opérations de dédouanement et la mise à disposition des marchandises. Ce marché est conclu jusqu'au 29 mai 2011, l'État souhaitant procéder à une étude approfondie de la desserte en fret de Saint-Pierre-et-Miquelon et en particulier du segment amont et aval à la DSP.

La collectivité a en outre octroyé à la société Transport Service International (TSI) la somme de 286 000 euros en 2010 pour la desserte maritime en fret entre Saint-Pierre et Miquelon.

Les élus et les acteurs socio-économiques ont fait part de leurs interrogations et de celles de la population quant à l'opportunité d'un changement d'organisation de la desserte maritime internationale en fret, qui se révèle finalement beaucoup plus coûteux pour l'État, puisque la double subvention atteint un montant annuel de près de 4,5 millions d'euros, contre 2,5 millions d'euros dans le cadre de la DSP précédente.

Vos rapporteurs s'interrogent sur l'opportunité des modifications intervenues dans l'organisation de la desserte maritime au regard des règles de bon usage des deniers publics.

L'aide de la collectivité territoriale est concentrée pour sa part sur la desserte inter-îles maritime en fret effectuée au moyen du navire Aldona affrété à hauteur de 5 500 euros la rotation hebdomadaire par la société TMS.

La desserte inter-îles en passagers, a été entièrement remaniée, le Conseil territorial ayant choisi d'acquérir un navire, le Cabestan, arrivé en mars 2010 et mis en service en septembre 2010, après de nombreux travaux de mise en conformité avec la réglementation maritime. La desserte maritime en passagers a connu depuis de nombreuses interruptions. Le navire acquis par la collectivité a en effet subi diverses pannes et ne semble pas parfaitement adapté aux données climatiques de l'archipel.

- ***La desserte aérienne***

L'aide de l'Etat pour la desserte aérienne entre Saint-Pierre-et-Miquelon et quatre aéroports canadiens (Halifax, Sydney, Montréal et Saint-Jean de Terre-Neuve) correspond à la délégation de service public signée avec la société Air Saint-Pierre (prise en charge du déficit d'exploitation).

La desserte aérienne inter-îles a pallié l'absence pendant un an de desserte maritime inter-îles en passagers, ce qui explique son montant élevé.



Le village de Miquelon

Saint-Pierre-et-Miquelon est desservi par une unique compagnie aérienne, Air Saint Pierre, soumise à des obligations de service public, pour les liaisons avec le continent américain (Canada), et qui dessert Montréal permettant une liaison vers la métropole via diverses compagnies transatlantiques.

La collectivité a octroyé à la société Air Saint-Pierre la somme de 564 750 euros en 2010 pour la desserte aérienne entre Saint-Pierre et Miquelon.

Une convention de délégation de service public existe pour la desserte internationale de SPM. Elle couvre la période 2008-2012. Elle concerne 4 lignes entre Saint-Pierre d'une part, et Montréal, Halifax, St Jean de Terre Neuve, Sydney (Canada) d'autre part.

En 2009, 2 046 336,75 euros ont été versés pour l'exploitation de la desserte aérienne internationale de l'archipel de Saint-Pierre-et-Miquelon (pour un montant plafond de subvention de 2 221 000 euros) et en 2010, le montant prévisionnel est de 2 061 922,64 euros (sous réserve des résultats de l'audit des comptes actuellement en cours). Le montant plafond est de 2 241 000 euros.

A noter que les 4 lignes concernées sont des cas très particuliers en ce sens qu'elles ont des trafics extrêmement faibles (respectivement 5 500, 8 800, 9 500 et 250 passagers pour l'année 2008) et qu'elles ne pourraient pas subsister sans subvention.

Les vols au départ de Saint-Pierre desservent uniquement Miquelon et le Canada. Il n'existe pas de vols directs entre l'archipel et la métropole : alors que Saint-Pierre-et-Miquelon est le territoire ultra-marin le plus proche de l'hexagone (4 750 km, deux fois moins que la distance Paris-La Réunion), il faut plus de 11 heures pour rallier l'archipel, soit plus de temps que pour rejoindre la Réunion.

La desserte de Miquelon par Air Saint-Pierre (5 697 passagers en 2007, en baisse de 15 % sur cinq ans) est assurée par des rotations quotidiennes, excepté le dimanche. La durée du vol est très courte (8 minutes). De mauvaises conditions météorologiques (absence de visibilité en cas de brouillard, etc.) peuvent conduire à l'annulation de vols.

C. UNE DÉPENDANCE À L'ÉGARD DES FINANCEMENTS PUBLICS AUX EFFETS ANESTHÉSIANTS

1. Le manque de vision à long terme dans l'intervention de l'Etat

Vos rapporteurs relèvent que la durée de séjour des représentants de l'État dans l'archipel a atteint au plus deux ans, au cours des sept dernières années.

Les préfets de Saint-Pierre-et-Miquelon depuis 2004

Préfet	Date de nomination	Durée des fonctions
M. Albert Dupuy	Décret du 16 décembre 2004	1 an et 7 mois
M. Yves Fauqueur	Décret du 20 juillet 2006	2 ans
M. Jean-Pierre Berçot	Décret du 28 juillet 2008	1 an et 3 mois
M. Jean-Régis Borius	Décret du 29 octobre 2009	<i>en cours</i>

Une telle durée ne paraît pas suffisante pour engager et mener à bien une politique de développement à long terme. Il s'agit là d'un enjeu fondamental pour Saint-Pierre-et-Miquelon.

Mme Karine Claireaux, maire de Saint-Pierre, a d'ailleurs déploré le manque de stabilité des équipes administratives de l'État.

En effet, après deux missions sur place, vos rapporteurs estiment que **l'État se trouve aujourd'hui face à une alternative** : soit il poursuit une logique de soutien financier essentiellement fondée sur la commande publique et les emplois publics, soit il choisit de consacrer des moyens à la préparation d'un avenir à long terme, en accompagnant la collectivité dans des investissements porteurs et dans l'organisation de nouvelles filières économiques.

Dans le premier cas, l'État peut trouver un avantage à court ou moyen terme, en achetant la paix sociale. Cette logique pourrait cependant bientôt atteindre ses limites, car ce soutien au jour le jour n'est pas suffisant pour donner un véritable avenir à la population et pour inciter les plus jeunes à construire leur vie dans l'archipel, et parce que les domaines dans lesquels il est encore possible de réaliser des chantiers créateurs d'emplois se raréfient (un nouvel hôpital est en voie d'achèvement).

Cette première hypothèse revient en définitive à cesser de croire à l'avenir de Saint-Pierre-et-Miquelon et à compter sur les effets émoullissants des transferts publics, en prenant toutefois le risque de désespérer, petit à petit, la population. Les déceptions et les tensions que peut générer une telle situation sont d'ores et déjà perceptibles dans l'archipel et n'ont fait que croître entre 2005 et 2010.

Dans le second cas, l'État prend également un risque, en engageant des moyens aux côtés d'opérateurs économiques dont le succès n'est pas garanti. Mais leur succès sera d'autant moins garanti que l'État ne les accompagnera pas, pour définir une stratégie, identifier des débouchés, organiser le transport des productions locales, etc. Il s'agit donc d'un pari sur l'avenir et de donner aux habitants de Saint-Pierre-et-Miquelon des raisons d'y croire et d'espérer.

Deux des lieux visités par vos rapporteurs illustrent cette alternative et suggèrent la voie à suivre. Il s'agit du port en eau profonde de Saint-Pierre, où vos rapporteurs ont tenu à se rendre à la fin de leur séjour sur place, et de l'aéroport international de Pointe Blanche.

Alors que la plupart des touristes accèdent à Saint-Pierre-et-Miquelon par la voie maritime, le port apparaît dans un état de décrépitude avancée. Le rapport de l'IEDOM publié en 2010 relève en effet que « *l'activité touristique de l'archipel repose essentiellement sur le transport maritime : 75 % des non résidents sont entrés sur le territoire par voie maritime en 2009, soit 10 383 touristes dont 3 491 croisiéristes (qui représentent 30 % des visiteurs non résidents). Le transport aérien est principalement utilisé par les voyageurs d'affaires qui demeurent relativement peu nombreux* »¹.

Or, le port où accostent les bateaux de croisière offre pour première vision le spectacle d'un ancien entrepôt frigorifique à l'abandon. Il ne dispose pas d'un quai digne de ce nom.

L'état du port a d'autant plus choqué vos rapporteurs que face à lui, dans un site géographique remarquable, se trouvent l'île aux Marins et ses maisons de bois colorées, si emblématiques de l'archipel.

¹ Institut d'émission des départements d'outre-mer, rapport consacré à Saint-Pierre-et-Miquelon pour l'année 2009, p. 69.



Vue de l'Île aux Marins depuis le quai en eau profonde de Saint-Pierre



Vue de l'entrepôt frigorifique désaffecté depuis le quai en eau profonde de Saint-Pierre

Ce lieu résume l'alternative qui s'offre à l'État, mais aussi à l'ensemble des responsables politiques et économiques susceptibles de s'adresser à ce dernier. Comment miser sur le développement du tourisme à Saint-Pierre-et-Miquelon si les croisiéristes qui souhaiteraient y accoster doivent avoir l'impression d'arriver dans un archipel fantôme ?

A l'inverse, l'archipel dispose d'un aéroport très récent, bien équipé, qui pourrait accueillir des vols long courrier et des avions de taille beaucoup plus importante que les ATR qui s'y posent aujourd'hui. Cet aéroport est aujourd'hui sous-utilisé. L'investissement réalisé a semble-t-il davantage été inspiré par la volonté de créer de l'emploi dans le secteur du bâtiment et des travaux publics que par celle de doter l'archipel d'un équipement porteur pour son développement économique.

La réhabilitation du port de Saint-Pierre pourrait ainsi constituer le premier projet manifestant la volonté de diversifier et de pérenniser le développement économique. En dehors d'une utilisation pour les bateaux de croisière, la remise à niveau du port permettrait également à Saint-Pierre-et-Miquelon de se positionner sur le marché des services aux entreprises travaillant dans la prospection des champs de pétrole.

A cet égard, M. Roger Hélène, président de la Fédération des entreprises et artisans du bâtiment et des travaux publics, regrettant que le mauvais état des équipements portuaires ne permette pas à l'archipel d'offrir des services, a rappelé que Saint-Pierre-et-Miquelon se situait à 250 km des zones pétrolifères, tandis que Saint-Jean-de-Terre-Neuve se trouve à 500 km. Il a estimé que l'archipel manquait de financements suffisants pour effectuer une remise à niveau de ses équipements et relancer l'activité.

Vos rapporteurs souhaitent cependant que l'aéroport devienne, à terme, un véritable outil dans le développement de l'archipel. Ils n'entendent pas remettre en cause l'investissement réalisé, mais mettre en lumière le manque ou l'absence de vision prospective globale qui établisse un lien entre les infrastructures de l'archipel et leur utilisation dans le cadre de projets de développement.

2. Des investissements dépourvus de perspective à long terme

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 permettrait de relier directement l'archipel à la métropole¹. Cet aéroport reste néanmoins sous utilisé, puisque ne s'y posent qu'un ATR 42 effectuant la liaison entre Saint-Pierre et Halifax ou Montréal, et un Cessna reliant Saint-Pierre et Miquelon.

¹ 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.

L'établissement d'une liaison aérienne entre Saint-Pierre-et-Miquelon et Paris, via Saint-Jean-de-Terre-Neuve, a été envisagé tant par les responsables de l'aéroport de Saint-Jean-de-Terre-Neuve que par les élus de Saint-Pierre-et-Miquelon.

Cependant, l'examen de faisabilité a révélé le manque de candidats parmi les différentes compagnies existantes, en raison d'un marché trop restreint et non viable économiquement.

La liaison entre Saint-Pierre et Paris, avec une escale à Montréal, actuellement réalisée par Air Saint-Pierre dans le cadre d'une mission de service public, bénéficie du fait que Montréal est un point important de l'aviation civile nord-américaine. Ainsi, l'apport de passagers supplémentaires sur le segment Canada-Paris, imputable à l'escale de Montréal, est un facteur important de rentabilité de la liaison.

L'aéroport de Saint-Jean-de-Terre-Neuve ne bénéficie pas ou très peu de cet effet d'apport en passagers, car la population de la province et le nombre de dessertes assurées sont beaucoup plus réduits.

Il en résulte que l'étude réalisée sur la liaison Saint-Pierre-et-Miquelon – Paris, via Saint-Jean de Terre-Neuve n'a pas abouti, jusqu'à présent, à une mise en œuvre concrète.

Vos rapporteurs soulignent que la liaison aérienne entre la métropole et Saint-Pierre avec escale à Montréal conduit les voyageurs à survoler l'archipel lors d'un premier vol (Paris-Montréal) puis à s'y rendre par un second vol (Montréal-Saint-Pierre) qui effectue en quelque sorte un retour en arrière. Ce schéma aboutit à un doublement de la durée de vol par rapport à une liaison directe entre la métropole et Saint-Pierre¹.

Vos rapporteurs estiment que la question des liaisons aériennes avec la métropole doit être suivie avec attention par les pouvoirs publics, dans la perspective, éminemment souhaitable, d'un développement économique diversifié de l'archipel. En effet, il conviendra, le cas échéant, d'étudier la rentabilité d'une liaison combinant le transport de passagers et de produits de l'aquaculture.

3. Un contrôle de légalité à renforcer

Selon les indications fournies à vos rapporteurs par le ministère de l'outre-mer, seulement deux délibérations du conseil territorial de Saint-Pierre-et-Miquelon ont été déférées au tribunal administratif entre 2008 et 2010. L'une était relative au code local des investissements et l'autre portait sur une subvention à une société d'économie mixte.

¹ Le vol avec escale dure 12 à 13 heures, alors qu'une liaison directe pourrait être effectuée en 6 heures.

Vos rapporteurs relèvent que le nombre de délibérations déferées au tribunal administratif paraît néanmoins très faible, alors que l'actualité de l'archipel a été récemment marquée par des affaires judiciaires ayant pu mettre en cause des responsables politiques.

Ils ont en outre constaté que la collectivité avait créé plusieurs sociétés d'économie mixte (SEM), auxquelles elle attribuait d'importantes subventions, en particulier pour réaliser des études relatives à des projets de développement.

Ainsi, le numéro d'avril 2010 du magazine d'information du conseil territorial de Saint-Pierre-et-Miquelon, *En direct de votre collectivité*, faisait état de l'attribution de 8 marchés publics de fourniture de service au titre de la SODEPAR, tous relatifs à des mandats d'études, pour un montant total de 1,56 million d'euros.

**Marchés publics attribués par la Société de développement
et de promotion de l'archipel en 2009**

Objet	Montant	Date du marché
Mandat d'études : projet de création d'un centre d'affaires	80 000	07/04/09
Mandat d'études : projet de réseau de chaleur	85 000	07/04/09
Mandat d'études : projet de câble numérique	90 000	07/04/09
Mandat d'études : projet politique énergétique globale	90 000	07/04/09
Mandat d'études : projet d'implantation d'un hôtel/casino	95 000	07/04/09
Mandat d'études : projet développement hydrocarbures	100 000	07/04/09
Mandat d'études : projet de mise en place d'une filière d'élimination des déchets	220 000	07/04/09
Mandat d'études : projet toiture du musée de l'Arche	800 000	20/10/09

Vos rapporteurs considèrent qu'une telle organisation doit conduire l'État à exercer un contrôle de légalité plus poussé, afin d'assister au mieux le conseil territorial dans ses décisions.

Vos rapporteurs s'interrogent sur le respect de l'ensemble des règles relatives au contrôle financier et au contrôle de légalité à l'égard des relations entre le conseil territorial et les SEM, dont la grande majorité sont présidées par le président du conseil territorial. Cette situation de concentration des pouvoirs a été évoquée par de nombreux élus et responsables locaux.

Interrogé par vos rapporteurs sur l'exercice du contrôle de légalité à propos des délibérations relatives aux SEM, M Jean-Régis Borius n'a pas véritablement apporté d'éléments de réponse.

II. S'APPUYER SUR LE RÉGIME D'ASSOCIATION À L'UNION EUROPÉENNE ET SUR LA COOPÉRATION RÉGIONALE

A. LES ATOUTS DU STATUT DE PTOM

1. Les interrogations sur la pertinence du statut de PTOM pour Saint-Pierre-et-Miquelon

Saint-Pierre-et-Miquelon appartient à la catégorie des pays et territoires d'outre-mer (PTOM) qui, s'ils font partie intégrante du territoire d'États membres, ne sont pas considérés comme faisant partie du territoire de l'Union européenne (articles 198 à 204 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne). Aussi le droit communautaire ne s'applique-t-il pas directement à ces territoires, qui ne bénéficient pas des fonds structurels.

Comme cela était apparu lors des états généraux de l'outre-mer qui se sont déroulés à Saint-Pierre-et-Miquelon du 15 au 23 juin 2009, la question du statut de l'archipel au regard du droit européen est posée.

En effet, certains élus se demandent si le statut de région ultrapériphérique (RUP) de l'Union européenne ne serait pas plus adapté à la situation de Saint-Pierre-et-Miquelon que celui de pays et territoire d'outre-mer (PTOM).

Ce point ne fait pas l'objet d'un consensus, mais seulement d'interrogations, dans le cadre d'une démarche consistant de façon générale à rechercher les outils les plus pertinents pour assurer l'avenir de l'archipel.

Les avantages comparés des régimes des PTOM et des RUP peuvent en effet être étudiés, puisque l'archipel importe principalement des produits du Canada, tandis que ses exportations sont majoritairement destinées au marché européen. En outre, il est vrai que Saint-Pierre-et-Miquelon, en tant que PTOM, ne fait pas partie de l'Union européenne.

Balance commerciale hors service en valeur¹ (en milliers d'euros)

	2000	2008	2009	Variations 2009/2008
Importations	63 603	68 771	59 335	-13,7 %
<i>Dont Union européenne</i>	<i>24 674</i>	<i>25 212</i>	<i>23 960</i>	<i>5,0 %</i>
Exportations	11 648	3 603	2 364	-34,4 %
<i>Dont Union européenne</i>	<i>1 407</i>	<i>2 867</i>	<i>1 515</i>	<i>-47,2 %</i>
Solde commercial	-51 955	-65 168	-56 971	-12,6 %
Taux de couverture	18,3 %	5,2 %	4,0 %	-1,2 %

Source : service des douanes

¹Non compris les mouvements des entrepôts et provisions de bord

2. Un statut adapté à la situation de Saint-Pierre-et-Miquelon

Au titre de leur association à l'Union européenne, les PTOM bénéficient d'un régime commercial très avantageux : les produits originaires des PTOM importés dans la Communauté ne sont pas soumis 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 PTOM¹.

Ainsi, le statut de PTOM offre des garanties d'autonomie en matière de ressources fiscales et douanières, que Saint-Pierre-et-Miquelon perdrait si elle devenait RUP. Or, cette autonomie devrait être un atout dans la politique de développement de l'archipel. Si l'archipel accédait au statut de RUP, il ne pourrait maintenir ses taxes à l'importation, qui assurent une part importante des recettes de la collectivité, et devrait demander l'autorisation de mettre en place un octroi de mer.

En outre, comme les pays ACP, les PTOM bénéficient de financements européens au titre du Fonds européen de développement (FED) : pour la période 2008-2013, 286 millions d'euros sont alloués aux 21 PTOM au titre du 10ème FED.

¹ *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. En effet, aux termes de l'article 200 du traité : « À l'entrée dans chaque pays et territoire, les droits de douane frappant les importations des États membres et des autres pays et territoires sont interdits conformément aux dispositions de l'article 30. Toutefois, les pays et territoires peuvent percevoir des droits de douane qui répondent aux nécessités de leur développement et aux besoins de leur industrialisation ou qui, de caractère fiscal, ont pour but d'alimenter leur budget. Les droits visés à l'alinéa ci-dessus ne peuvent excéder ceux qui frappent les importations des produits en provenance de l'État membre avec lequel chaque pays ou territoire entretient des relations particulières. »*

La décision 2001/822/CE du 27 novembre 2001 relative à l'association des PTOM à l'Union européenne, révisée par la décision du 19 janvier 2007, est applicable jusqu'au 31 décembre 2013.

Conformément à cette décision, qui tend à promouvoir plus efficacement le développement économique et social des PTOM, la Commission européenne a proposé une aide renforcée pour les PTOM les moins avancés, fondée sur une répartition du Fonds européen de développement (FED) s'appuyant sur le PNB par habitant et la population.

Les nouveaux critères de répartition des enveloppes régionales ont ainsi permis à Saint-Pierre-et-Miquelon, mais aussi à Mayotte et à Wallis-et-Futuna, de voir leur dotation augmenter par rapport à la période précédente, comme le montre le tableau comparatif entre les dotations des IXème et Xème FED ci-dessous :

PTOM	IXème FED (2000-2007) <i>millions d'euros</i>	Xème FED (2008-2013) <i>millions d'euros</i>
Nouvelle-Calédonie	19,75	19,81
Polynésie française	16,65	19,79
Terres australes et antarctiques françaises	-	-
Wallis et Futuna	11,50	16,49
Mayotte	15,20	22,92
Saint-Pierre-et-Miquelon	18,40	20,74

Le champ de la coopération a été élargi aux secteurs du commerce et des services, y compris en ce qui concerne les TIC, afin d'aider les PTOM à s'adapter aux changements de l'économie mondiale.

Comme l'a souligné M. Stéphane Artano, le statut de RUP ne présenterait guère d'intérêt pour Saint-Pierre-et-Miquelon, dont le PIB par habitant se situe déjà au-delà du PIB par habitant moyen au sein de l'Union européenne. L'archipel ne pourrait donc prétendre à bénéficier des fonds structurels accordés aux RUP. Il a souligné que Saint-Pierre-et-Miquelon faisait figure de bon élève dans l'utilisation des crédits issus du FED.

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 l'Union 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.

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.

L'ensemble de ces données confirment que le statut de PTOM est le plus adapté à la situation de Saint-Pierre-et-Miquelon. Toutefois, la perspective d'un accord économique global entre l'Union européenne et le Canada pourrait, si les intérêts de Saint-Pierre-et-Miquelon ne sont pas pris en compte, rendre la position de l'archipel moins favorable.

3. Intégrer Saint-Pierre-et-Miquelon dans les négociations françaises et européennes avec le Canada

En 2009 ont été lancées des négociations entre l'Union européenne et le Canada en vue d'un accord économique et commercial global (AECG ou *Comprehensive Economic and Trade Agreement, CETA*).

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.

Selon les indications fournies par le Gouvernement, une démarche a été entreprise afin d'inclure Saint-Pierre-et-Miquelon dans les négociations commerciales en cours et d'y représenter ses intérêts, notamment concernant les aspects relatifs à la pêche. Vos rapporteurs jugent cependant très regrettable que la France n'ait pas d'emblée intégré la question de la place de Saint-Pierre-et-Miquelon dans les négociations.

M. Michel Têtu, directeur général de l'APECA, a estimé que la conclusion de l'accord économique approfondi entre l'UE et le Canada, pourrait rendre Saint-Pierre-et-Miquelon moins attractive pour les investisseurs canadiens, qui bénéficieront d'un accès plus facile au marché européen. En effet, cet accord devrait aboutir à un partenariat économique renforcé, qui pourrait éliminer une grande partie des droits de douane sur les échanges commerciaux entre le Canada et l'Union européenne.

M. Stéphane Artano, président du conseil territorial, et Mme Annick Girardin, députée, ont déploré que la France n'ait pas clairement manifesté la volonté d'intégrer le sort de Saint-Pierre-et-Miquelon dans les négociations internationales avec le Canada.

Vos rapporteurs souhaitent par conséquent que la France veuille à la prise en compte des intérêts de Saint-Pierre-et-Miquelon dans le cadre des négociations, afin d'éviter que l'archipel ne fasse une nouvelle fois figure de sacrifié sur l'autel des échanges internationaux. Il semble donc souhaitable que la France donne mandat à la Commission européenne d'inclure Saint-Pierre-et-Miquelon dans cette négociation.

Aussi vos rapporteurs envisagent-ils le dépôt d'une proposition de résolution européenne tendant à demander à la Commission européenne de prendre en compte la situation et les intérêts de Saint-Pierre-et-Miquelon dans le cadre des négociations engagées avec le Canada.

Ils recommandent en outre le développement de liens entre les autorités de Saint-Pierre-et-Miquelon et la délégation de l'UE à Ottawa. Il semble en effet indispensable que les élus puissent obtenir des informations sur l'avancement des négociations et évaluer eux-mêmes les conséquences de l'accord sur l'attractivité de l'archipel pour les investisseurs canadiens.

B. UNE COOPÉRATION RÉGIONALE INSTITUTIONNALISÉE, MAIS PEU EFFICIENTE

La plupart des acteurs français et canadiens de la coopération régionale entendus par vos rapporteurs ont estimé que la collectivité de Saint-Pierre-et-Miquelon restait peu connue dans le Canada atlantique.

1. Les instances de coopération franco-canadiennes intégrant Saint-Pierre-et-Miquelon

Si la coopération régionale entre services publics fonctionne, l'essentiel reste à faire en matière économique. Il s'agit pour Saint-Pierre-et-Miquelon d'intégrer les réseaux régionaux économiques et commerciaux et de consolider sa position en tant que porte d'accès à l'Europe pour les entreprises canadiennes. Cette coopération territoriale constitue, plus qu'ailleurs outre-mer, une voie incontournable au développement économique des deux îles.

M. Robert Moulié, premier conseiller, a expliqué à vos rapporteurs que la situation de Saint-Pierre-et-Miquelon faisait partie de la lettre de mission de l'ambassadeur de France au Canada. L'ambassade est donc partie prenante aux travaux relatifs à la coopération régionale.

En application de l'accord franco-canadien du 2 décembre 1994 relatif au développement de la coopération régionale entre les provinces atlantiques canadiennes (Nouveau-Brunswick, Nouvelle-Ecosse, Ile du Prince Edouard, Terre-Neuve-et-Labrador) et Saint-Pierre-et-Miquelon, une **commission mixte de coopération régionale** a été créée, dans l'objectif de nouer des relations en matière économique, culturelle, sociale, technique et environnementale, en dehors des questions relatives à la pêche.

Cette commission se réunit chaque automne, alternativement à Saint-Pierre-et-Miquelon et dans une province atlantique. Des réunions intermédiaires, au sein d'un comité administratif, préparent cette rencontre annuelle. La dernière réunion du comité administratif s'est ainsi tenue à Moncton les 19 et 20 avril 2010, sous la co-présidence du préfet de Saint-Pierre-et-Miquelon et du directeur général de l'Agence (fédérale) de promotion du Canada atlantique (APECA). La commission mixte s'est à nouveau réunie à Fredericton, du 1^{er} au 3 novembre 2010. Le conseil territorial de Saint-Pierre-et-Miquelon n'était pas représenté aux deux dernières réunions de la commission.

M. Stéphane Artano, président du conseil territorial, a estimé que la commission mixte de coopération régionale ne pouvait rien apporter en termes de développement économique, domaine dans lequel priment les relations entre les entreprises. Il a souligné que la Société de Développement et de Promotion de l'Archipel (SODEPAR), société d'économie mixte dont il assume la présidence, disposait d'un représentant à Paris et d'un autre à Saint-Pierre, chargés de promouvoir les investissements étrangers à Saint-Pierre-et-Miquelon.

M. Jean-Régis Borius, préfet de Saint-Pierre-et-Miquelon, a expliqué que l'État et la collectivité d'outre-mer conduisaient des politiques de coopération parallèles, cette dichotomie suscitant l'incompréhension des interlocuteurs Canadiens.

Par ailleurs, un Conseil consultatif entre la France et le Canada a été institué le 2 décembre 1994, en application de l'accord de 1972 relatif aux relations réciproques entre la France et le Canada en matière de pêche. Ce conseil se réunit une fois par an au printemps, alternativement à Paris et à Ottawa, pour donner aux ministres chargés de la pêche des deux pays un avis sur la détermination des taux annuels de capture dans les eaux proches de Saint-Pierre-et-Miquelon, dans les zones économiques exclusives canadienne et française, en fonction de l'état de la ressource. La dernière réunion de ce conseil s'est tenue à Paris les 24 et 25 mars 2010.

2. Une coopération compliquée par la dichotomie entre représentant de l'État et président de la collectivité

M. Stéphane Artano, président du conseil territorial, a précisé qu'il convenait de veiller au respect du statut, l'État manifestant parfois la tentation d'empiéter sur les prérogatives du conseil territorial en matière de développement économique. A cet égard, il a souligné que l'État cherchait parfois à s'immiscer dans les relations de coopération décentralisée.

Il apparaît que la collectivité d'outre-mer n'a pas pu prendre toute sa place en matière de coopération régionale en raison de l'omniprésence de l'État. Or, celui-ci doit nécessairement accompagner la collectivité dans ses démarches, mais ne saurait se substituer à elle, car elle seule détient les compétences relatives au développement économique de l'archipel.

Les domaines dans lesquels la coopération entre Saint-Pierre-et-Miquelon et les provinces atlantiques du Canada rencontre le plus de succès sont ceux de la police et de la sécurité, de la santé et de l'éducation.

Les services de l'ambassade de France à Ottawa ont ainsi expliqué à vos rapporteurs que la **coopération en matière pénale** permettait de traiter près de 200 affaires par an, essentiellement des affaires de trafic de stupéfiants à bord des bateaux effectuant la liaison entre l'archipel et le Canada.

Les actions de coopération **policière, douanière et en matière de sauvetage en mer** paraissent reposer sur des fondements juridiques suffisants, sans accord intergouvernemental spécifique. Saint-Pierre-et-Miquelon n'a adressé que quatre demandes d'entraide judiciaire au Canada depuis 2004.

En matière civile, la coopération constituerait une solution intéressante pour assurer le **placement des mineurs en danger** non en métropole ce qui entraîne un éloignement et des coûts plus importants, mais au Nouveau-Brunswick ou à Terre-Neuve.

Le nombre d'enfants à placer ne dépasse pas une quinzaine et la justice ordonne trois à quatre nouvelles mesures de ce type chaque année à Saint-Pierre-et-Miquelon. En outre, aucune famille d'accueil n'était agréée à Saint-Pierre-et-Miquelon en juin 2010, mais une famille résidant dans l'archipel pourrait prochainement recevoir un agrément.

Cependant, les compétences en matière de protection de l'enfance relèvent au Canada des provinces. Aussi le Canada invite-t-il la France à conclure une entente avec les provinces concernées. Le dossier progresse donc lentement, les services du ministère des affaires étrangères ayant d'abord estimé que les dispositions de notre Constitution relatives aux traités obligeaient la France à signer un accord intergouvernemental avant d'envisager la conclusion d'ententes avec les provinces. La négociation d'accords entre Saint-Pierre-et-Miquelon et chacune de ces provinces semblait donc suspendue à cette condition, jusqu'à ce que récemment il apparaisse possible d'envisager la signature d'un accord entre la France et une province du Canada.

La **coopération scientifique et universitaire** revêt une importance particulière pour Saint-Pierre-et-Miquelon, qui ne dispose d'aucun établissement d'enseignement supérieur. Cette coopération fonctionne avec efficacité, les étudiants originaires de l'archipel pouvant étudier à l'université de Moncton dans les mêmes conditions que les étudiants du Nouveau-Brunswick. Ces étudiants peuvent également bénéficier d'une bourse du conseil territorial. Par ailleurs, des travaux de recherche sont engagés par l'université de Mémorial (Terre-Neuve), notamment sur les premières implantations de pêcheurs morutiers français. Les universités de Metz et de Laval (Québec) ont en outre des projets de recherche sur la forêt boréale de Miquelon-Langlade.

3. Les balbutiements de la coopération économique

M. Michel Têtu, directeur général de l'Agence de promotion économique du Canada atlantique, co-président de la commission mixte de coopération régionale, a indiqué que depuis 2007, six comités sectoriels avaient été créés au sein de cette commission, afin d'examiner de façon plus efficace les dossiers relatifs à la culture, à la sécurité, à la santé, au tourisme, à l'économie, ainsi qu'à l'agriculture et à la pêche. M. Michel Têtu a déclaré que l'APECA s'était engagée à faire de la coopération régionale avec Saint-Pierre-et-Miquelon un succès.

La préfecture de Saint-Pierre-et-Miquelon dispose par ailleurs d'un chargé de mission dédié à la coopération régionale, qui est un interlocuteur précieux pour les partenaires canadiens.

La SODEPAR, société d'économie mixte pour le développement et la promotion de l'archipel, a signé en mars 2009 un protocole d'entente avec le Réseau de développement économique et d'employabilité Canada (RDEE

Canada), afin de constituer un bureau de marketing et de mise en marché. La SODEPAR a édité, en complément, un « kit d'installation et de démarrage » présentant l'ensemble des démarches à accomplir pour l'installation d'une entreprise étrangère à Saint-Pierre-et-Miquelon.

- ***L'exploration et l'exploitation de champs d'hydrocarbures***

L'accord franco-canadien sur l'exploration et l'exploitation des champs d'hydrocarbures transfrontaliers du 17 mai 2005, dont la loi de ratification a été publiée en octobre 2007, représente une opportunité en matière de développement pour l'archipel de Saint-Pierre-et-Miquelon. Cet accord permet en effet de créer une logique de coopération et d'échanges avec le Canada, condition nécessaire au développement économique (création d'emplois par exemple) de l'archipel.

Le Gouvernement a indiqué qu'il attachait une grande importance à ce que ce traité soit ratifié le plus rapidement possible par le Canada.

La SODEPAR a engagé depuis 2008 des actions de sensibilisation des entreprises locales au secteur des hydrocarbures, en plein essor dans la province de Terre-Neuve. Les entreprises de Saint-Pierre-et-Miquelon pourraient en particulier intervenir en qualité de sous-traitants, reprenant l'activité traditionnelle d'avitaillement que l'archipel a longtemps exercée pour les navires de pêche.

- ***Le traitement des ordures ménagères***

Si le traitement des ordures ménagères est un domaine dans lequel la coopération régionale constitue une piste intéressante, les projets se succèdent sans aboutir depuis une quinzaine d'années. L'exemple permet d'ailleurs d'identifier les différents facteurs qui bloquent le développement de la coopération :

- les incompatibilités entre les systèmes juridiques français et canadien. Ainsi, l'exportation des déchets de Saint-Pierre-et-Miquelon vers le Canada se heurte à l'interdiction de toute importation de déchets au Canada, à l'exception de déchets provenant des Etats-Unis, en application de l'accord de libre échange nord-américain (ALENA) ;

- des projets concurrents ou incertains. Certains acteurs canadiens de la coopération régionale ont indiqué qu'ils étaient confrontés à des hésitations chez leurs interlocuteurs français quant à la voie à suivre pour le traitement des déchets, le conseil territorial privilégiant un traitement dans l'archipel, tandis que le préfet soutiendrait la solution de l'exportation vers le Canada.

- ***L'analyse des produits de l'aquaculture***

L'entreprise EDC (exploitation des coquilles), installée à Miquelon, dispose d'un agrément pour exporter des coquilles Saint-Jacques congelées vers l'Europe. Or, la valeur ajoutée de produits vendus frais serait nettement supérieure. Pour pouvoir exporter des coquilles fraîches, les produits devraient subir des contrôles rapides, dans les trois jours suivant la pêche, ce qui

suppose de faire appel aux capacités d'analyse d'un laboratoire situé en Nouvelle-Ecosse. Ce laboratoire a confirmé sa capacité à réaliser les contrôles, tout en rappelant qu'il ne pourrait les effectuer sans l'autorisation de l'Agence canadienne d'inspection des aliments.

De façon générale, la mise en œuvre de coopérations dans les domaines de l'aquaculture, de l'agriculture et de la gestion des déchets suppose que soient levés plusieurs obstacles liés à la réglementation canadienne en matière de sécurité sanitaire.

4. La question du plateau continental

Votre commission a relevé dans un rapport d'information publié en 2006 la nécessité pour la France de veiller au maintien de ses droits maritimes dans la zone de Saint-Pierre-et-Miquelon¹.

En effet, 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 milles, lui ouvrant l'accès aux eaux internationales.

Or, après la sentence arbitrale de 1992, le Canada a unilatéralement repoussé, en 1996, les limites de sa zone économique exclusive en prenant pour référence l'île de Sable 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, ce qui priverait l'archipel de son accès aux eaux internationales. Le ministère des affaires étrangères estime cependant que, la navigation restant libre, les navires de Saint-Pierre-et-Miquelon ont accès à la haute mer.

La France doit par conséquent veiller à ne pas 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 le rapport d'information de votre commission jugeait-il souhaitable que la France veille au maintien de ses droits maritimes dans la région, 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.

¹ Voir le [rapport n° 152](#) (2005-2006) fait au nom de la commission des lois 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.

La forte mobilisation de la population et des élus de Saint-Pierre-et-Miquelon sur ce sujet en 2009 a entraîné le lancement d'une démarche officielle¹, afin 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.

Ainsi, conformément aux engagements du Premier ministre, le Gouvernement a déposé en mai 2009, devant la Commission des limites du plateau continental², une lettre d'intention selon la procédure « simplifiée » de dépôt de demande d'extension³. Le Canada a déposé dans les mois suivants une note manifestant son opposition à cette démarche. M. Serge Ségura, sous-directeur du droit de la mer, du droit fluvial et des pôles, a indiqué à vos rapporteurs que la Commission des limites du plateau continental refusait de trancher les différends entre Etats, si bien que le dossier reste bloqué si les Etats ne parviennent pas à s'entendre.

Le dossier préliminaire déposé par la France auprès de la Commission des limites du plateau continental a été élaboré par le consortium EXTRAPLAC, programme national pluriannuel d'extension du plateau continental, composé de l'Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer (Ifremer), du Service Hydrographique et Océanographique de la Marine (SHOM), de l'Institut Français du Pétrole (IFP) et de l'Institut polaire français Paul Émile Victor (IPEV), sous la coordination du Secrétariat général de la mer.

Selon ce dossier, les travaux à effectuer conduisent à estimer à quatre années le délai nécessaire à la France pour soumettre un dossier complet de demande d'extension du plateau continental pour Saint-Pierre-et-Miquelon. Ces travaux visent notamment à collecter des données, organiser une campagne scientifique, et établir un dossier complet.

Selon M. Michel Têtu, directeur général de l'Agence de promotion économique du Canada atlantique, si la commission mixte de coopération régionale parvient à ignorer la question du plateau continental lors de ses travaux, les provinces atlantiques perçoivent la démarche française comme une provocation. Ces provinces ne seraient donc guère portées à faire progresser rapidement les projets nécessitant des instruments juridiques.

¹ La commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale a également consacré un rapport d'information à la question du plateau continental : voir le rapport d'information sur la délimitation des frontières maritimes entre la France et le Canada, n° 1312 déposé le 10 décembre 2008 par Mme Annick Girardin et M. Louis Guédon.

² 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.

³ Voir le dossier déposé par la France sur le site de la Commission des Limites du Plateau Continental de l'ONU : http://www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/preliminary/fra2009infos_preliminaires_saint_pierre_m.pdf

C. DÉVELOPPER UNE CULTURE DE LA COOPÉRATION RÉGIONALE

1. Adapter la coopération à l'organisation décentralisée du Canada

Vos rapporteurs rappellent que le Canada est un État fédéral composé de dix provinces et de trois territoires. Chaque province, où la reine Elizabeth est représentée par un Lieutenant gouverneur, est dotée d'un conseil des ministres, responsable devant l'assemblée législative et dont les pouvoirs sont très étendus.

Au regard des très lentes avancées de la coopération régionale organisée dans les formes actuelles, et dont les résultats depuis 1994 apparaissent faibles, il semble qu'une approche plus pragmatique, permettant à Saint-Pierre-et-Miquelon d'échanger directement avec les provinces, pourrait, à tout le moins, être un complément utile.

En effet, il apparaît que plusieurs dossiers pourraient être traités plus efficacement à l'échelle des provinces, compte tenu de leurs compétences.

A cet égard, il convient de rappeler que l'article L.O. 6461-14 du code général des collectivités territoriales permet au conseil territorial d'adresser au Gouvernement « *des propositions en vue de la conclusion d'engagements internationaux concernant la coopération régionale entre la République française, les Etats-Unis et le Canada* ».

En outre, aux termes de l'article L.O. 6461-15 « *dans les domaines de compétence de la collectivité, le conseil territorial de Saint-Pierre-et-Miquelon peut, par délibération, demander aux autorités de la République d'autoriser son président à négocier, dans le respect des engagements internationaux de la France, des accords avec un ou plusieurs Etats, territoires ou organismes régionaux mentionnés à l'article L.O. 6461-14* ».

Par conséquent, en dehors de la coopération institutionnalisée au sein de la Commission mixte, le conseil territorial dispose d'outils lui permettant de s'engager directement, avec l'accord des autorités de la République, dans la négociation d'accords de coopération régionale.

2. Créer un guichet unique pour l'accueil des investisseurs

M. Michel Têtu, directeur général de l'Agence de promotion économique du Canada atlantique, a expliqué qu'il devait traiter avec deux interlocuteurs, l'État français et la collectivité de Saint-Pierre-et-Miquelon, ce qui constitue un facteur de complexité.

Il a en outre relevé que la collectivité et l'APECA suivaient deux approches différentes. D'une part, Saint-Pierre-et-Miquelon aspirerait encore à la mise en œuvre d'un grand projet structurant, qui porterait à lui seul le développement de l'archipel, prenant ainsi la place qu'occupait autrefois la pêche.

D'autre part, l'APECA chercherait à accompagner le développement des entreprises existantes, par exemple en les aidant à trouver des débouchés sur le territoire canadien. Il a mentionné à cet égard la commercialisation des produits de la Ferme de l'ouest, située à Miquelon-Langlade, et de la porcelaine d'art de Mme Isabelle Lafargue-Ruel.

M. Stéphane Artano, président du conseil territorial, a expliqué que Saint-Pierre-et-Miquelon faisait parfois preuve de réticences à accueillir l'autre. Il a estimé que la création d'une structure unique d'accueil des investisseurs, mettant en commun les moyens de la SODEPAR (société de développement et de promotion de l'archipel) et de la CACIMA (chambre d'agriculture, de commerce, d'industrie, de métiers et de l'artisanat) pourrait favoriser la concrétisation de nouveaux projets.

Vos rapporteurs soulignent que plusieurs responsables rencontrés au Canada et à Saint-Pierre-et-Miquelon ont mis en avant l'atout que constitue la représentation, au sein de l'archipel, des principaux ministères français. Ils estiment que les services de l'État et de la collectivité devraient **mettre en place une forme de guichet unique visant à informer et à faciliter les démarches des acteurs économiques français et canadiens.**

III. MODIFIER L'ORGANISATION INSTITUTIONNELLE POUR RASSEMBLER LES ÉNERGIES

Votre commission avait déjà évoqué la question du statut de Saint-Pierre-et-Miquelon dans son précédent rapport consacré à l'archipel, en 2005.

Il ressort du déplacement effectué par vos rapporteurs en 2010 que les élus de Saint-Pierre-et-Miquelon se demandent si l'organisation institutionnelle de l'archipel leur donne les moyens d'assurer l'avenir de la collectivité : le statut de collectivité d'outre-mer régie par l'article 74 de la Constitution est-il véritablement adapté ? Faut-il maintenir une organisation institutionnelle distinguant deux communes et un conseil territorial, pour un territoire peu peuplé ?

A. LA QUESTION DE L'ORGANISATION STATUTAIRE

La succession de trois statuts et régimes législatifs différents depuis 1958 explique sans doute la rémanence des interrogations relatives à l'organisation institutionnelle de la collectivité, parmi les élus et les habitants de Saint-Pierre-et-Miquelon. L'archipel fut en effet Territoire d'outre-mer en 1946, puis département en 1976, collectivité territoriale à statut particulier avec la loi du 11 juin 1985, avant de devenir collectivité d'outre-mer lors de la révision constitutionnelle de mars 2003, qui a entraîné l'actualisation du statut par la loi organique du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer (DSIOM).

Cette explication n'est cependant que partielle et immédiate, car la loi organique de février 2007 a peu modifié le statut de l'archipel, dont l'organisation institutionnelle est structurée par deux communes et une collectivité depuis des décennies¹.

1. Des aménagements mineurs en 2007

Les lois organique et ordinaire DSIOM du 21 février 2007 ont actualisé le statut de Saint-Pierre-et-Miquelon, défini par la loi n° 85-595 du 11 juin 1985².

Une consultation de la population de l'archipel a été organisée sur les projets de loi, avant leur examen par le Sénat, le 5 octobre 2006. Les deux questions posées concernaient deux des points les plus importants du nouveau statut :

- l'instauration d'une liste unique (mais contenant deux sections communales) pour l'élection au conseil territorial ;
- le transfert de compétences aux communes en matière d'urbanisme.

Avec un taux de participation peu élevé (26 %), le « oui » l'a emporté avec 63 % des suffrages exprimés.

La loi organique du 21 février 2007 visait avant tout à mettre le statut de Saint-Pierre-et-Miquelon en conformité avec les dispositions de l'article 74 de la Constitution issues de la révision de mars 2003. Les institutions de la collectivité se composent d'un conseil territorial (anciennement appelé conseil général) et de son président, d'un conseil exécutif (ancienne commission permanente) et d'un Conseil économique, social et culturel (auparavant seulement conseil économique et social).

Le mandat du conseil territorial a été réduit de six à cinq ans, mais il comporte toujours dix-neuf membres. Il exerce quasiment les mêmes compétences que les autres conseils régionaux et généraux³. Le régime

¹ 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.

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.

² Voir le rapport fait au nom de la commission des lois par M. Christian Cointat sur les projets de loi organique et ordinaire portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer n° 25 (2006-2007).

³ Le conseil territorial n'exerce pas les compétences suivantes :

- construction et entretien général et technique ainsi que fonctionnement des collèges et des lycées, accueil, restauration et hébergement dans ces établissements, recrutement et gestion des personnels techniciens et ouvriers de service exerçant ces missions dans les collèges et les lycées ;
- construction, aménagement, entretien et gestion de la voirie classée en route nationale ;
- lutte contre les maladies vectorielles.

législatif de Saint-Pierre-et-Miquelon n'a pas changé : l'identité législative demeure la règle et la spécialité législative, l'exception. Depuis l'entrée en vigueur de ces modifications, le 1^{er} janvier 2008, les lois et règlements s'y appliquent de plein droit, sauf dans les matières relevant de la compétence de la collectivité.

La collectivité de Saint-Pierre-et-Miquelon peut également, comme les départements et régions d'outre-mer, être autorisée à adapter les lois et règlements à ses spécificités.

Le conseil territorial élit les membres du conseil exécutif, qui est composé du président du conseil territorial, président, de cinq vice-présidents et de deux autres conseillers (art. L.O. 6432-5 du code général des collectivités territoriales).

- ***Le régime électoral du conseil territorial***

En matière électorale, l'élection des dix-neuf membres du conseil territorial s'effectuait auparavant à partir de deux listes, l'une concernant la répartition des quinze sièges de la commune de Saint-Pierre, l'autre la répartition des quatre sièges attribués à Miquelon.

Pour les prochaines élections au conseil territorial, prévues en 2012, la répartition des dix-neuf sièges se fera sur le fondement d'une liste unique, contenant deux sections communales. En effet, aux termes de l'article L.O. 537 du code électoral, « *la collectivité territoriale forme une circonscription unique, composée de deux sections communales et les sièges sont répartis de la manière suivante :*

- *Saint-Pierre : quinze sièges ;*
- *Miquelon-Langlade : quatre sièges ».*

- ***Les compétences normatives du conseil territorial***

Les articles L.O. 6414-1 et L.O. 6414-5 du code général des collectivités territoriales (CGCT) prévoient que la collectivité fixe les règles applicables dans certaines matières notamment en matière d'urbanisme, construction, habitation, logement.

Ils disposent en outre que dans les conditions définies par la réglementation édictée par la collectivité, sous réserve du transfert des moyens nécessaires à l'exercice de ces compétences, les communes peuvent intervenir en matière d'urbanisme. Ces dispositions reprennent les propositions effectuées par les élus de Saint-Pierre-et-Miquelon lors du précédent déplacement de votre commission dans l'archipel.

Ainsi, le Président du conseil territorial peut donner, par arrêté pris sur la demande ou après accord du conseil municipal, compétence au maire, agissant au nom de la commune, soit pour l'instruction et la délivrance des autorisations individuelles d'occupation du sol et des certificats d'urbanisme, soit pour la seule délivrance de ces autorisations et certificats, dans les conditions prévues par la réglementation applicable à Saint-Pierre et Miquelon.

Les conditions de ce transfert de compétence restent encore à définir. Actuellement, les services de la direction de l'équipement, mis à disposition de la collectivité territoriale, instruisent et délivrent les autorisations de construire pour le compte du président du conseil territorial.

• *L'esquisse d'un premier mouvement vers le rééquilibrage des compétences en faveur des communes*

Sur le modèle de l'article 53 du statut de la Polynésie française, l'article L.O. 6414-6 du code général des collectivités territoriales, prévoit que la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon institue des impôts ou taxes spécifiques au bénéfice des communes.

Il appartient ensuite au conseil municipal de déterminer, par délibération, le taux et les modalités de perception de ces impôts et taxes, dans le respect de la réglementation applicable dans la collectivité.

Votre commission avait souhaité inscrire cette disposition dans le statut de Saint-Pierre-et-Miquelon, afin de donner de plus grandes marges de manœuvre aux communes.

Il apparaît aujourd'hui que ces modifications n'étaient pas suffisantes pour assurer un véritable rééquilibrage des pouvoirs entre les communes et la collectivité.

2. La concentration des pouvoirs

Il ressort des nombreux entretiens conduits par vos rapporteurs que les élus de l'archipel n'ont pas tous la même appréciation de la situation institutionnelle. Ces divergences recouvrent très logiquement les différences de positionnement institutionnel entre les communes et la collectivité.

Ainsi, M. Stéphane Artano, président du conseil territorial, a estimé qu'il n'était pas nécessaire de réviser le statut de l'archipel. Expliquant que le conseil territorial avait validé à la fin de l'année 2009 un schéma de développement stratégique pour 2010-2030, il a considéré que l'entente entre le président du conseil territorial et le préfet était un élément essentiel de l'engagement pour le développement de Saint-Pierre-et-Miquelon.

Il a estimé qu'il n'était pas souhaitable de déléguer davantage de compétences aux communes, notamment en matière fiscale, comme le demandaient certains élus. Il a cependant relevé que l'enchevêtrement des compétences pouvait présenter des difficultés, précisant que le trouble provenait davantage de l'exercice des compétences que du statut lui-même, car les communes auraient la tentation de récupérer les compétences sociales.

Mme Annick Girardin, députée, a jugé que l'évolution du statut de Saint-Pierre-et-Miquelon devrait être débattue au sein de la population et ne pourrait être mise en œuvre avant le prochain renouvellement du conseil territorial, en 2012. Elle a considéré que l'amélioration de la répartition des compétences entre les différentes collectivités pourrait en revanche intervenir plus tôt.

Mme Karine Claireaux, maire de Saint-Pierre, a estimé que le statut de l'archipel posait des problèmes. Elle a expliqué que la situation actuelle résultait des choix réalisés en 1985, lorsqu'il avait été décidé de soulager les communes de certaines charges, alors que le même élu cumulait à la fois les mandats de député, de maire de Saint-Pierre et de président du conseil général. Elle a relevé que cette répartition des compétences était devenue un carcan, privant les communes de compétences qui devraient leur revenir et les plaçant sous la coupe budgétaire du conseil territorial, qui définit seul les recettes fiscales et douanières, et fixant la part de ces recettes qui revient aux communes.

Elle a indiqué que les compétences du conseil territorial en matière de fiscalité et de tarif douanier lui permettaient de déterminer 60 % des ressources de la commune de Saint-Pierre, les autres ressources correspondant aux dotations versées par l'État (20 %) et aux impôts locaux (20 %), que le conseil territorial peut valider ou non, mais qu'il ne peut supprimer. M. Stéphane Coste, maire de Miquelon-Langlade, a indiqué que les mêmes proportions étaient observées dans sa commune.

Soulignant que cette situation empêchait toute libre administration des communes, elle a précisé que si ces dernières étaient compétentes pour définir le taux des impôts fonciers, elles devaient le faire dans le respect d'un plafond fixé par le conseil territorial, qui a en outre la faculté d'approuver ou de rejeter les augmentations.

En définitive, le droit de débarquement est le seul impôt véritablement fixé par les communes. Or, le conseil territorial a accordé des exonérations à l'égard de ce droit.

Mme Karine Claireaux a proposé que soit inscrite dans la loi organique l'obligation, pour le conseil territorial, d'attribuer une quote-part des droits et taxes aux communes, afin de sortir ces dernières de la situation de dépendance dans laquelle elles se trouvent.

S'agissant de l'urbanisme, Mme Karine Claireaux, rappelant que la loi organique DSIOM permettait au conseil territorial de déléguer des compétences aux communes en ce domaine, a indiqué que depuis 2009 les communes de Saint-Pierre et de Miquelon-Langlade peuvent instruire et délivrer les permis de construire. Toutefois, les communes n'ont pas les moyens nécessaires à l'exercice de telles compétences et doivent suivre un règlement d'urbanisme qui est fixé par le conseil territorial.

Elle a considéré que le règlement d'urbanisme devrait être défini par les communes. Celles-ci devraient en outre exercer des compétences en matière de logement, domaine dans lequel, a estimé Mme Karine Claireaux, les communes ont les moyens de réagir plus vite que le conseil territorial, dépendant, en cette matière, des services mis à sa disposition par l'État. Elle a conclu à la nécessité d'attribuer les compétences au niveau le plus adapté pour les exercer.

M. Stéphane Coste, maire de Miquelon-Langlade a expliqué que le plan d'urbanisme défini par le conseil territorial permettait l'urbanisation de sa commune. Ainsi, malgré l'arrêté du conseil territorial de 2009 donnant aux communes la compétence pour délivrer les permis de construire, la commune de Miquelon-Langlade ne peut refuser lesdits permis, en application du plan d'urbanisme élaboré par la collectivité d'outre-mer.

En outre, le conseil territorial détient 90 % du territoire de Miquelon-Langlade. Le maire se trouve par conséquent dépourvu de véritables moyens de décision sur sa commune. Vos rapporteurs considèrent que Miquelon-Langlade est, de fait, dans une situation de vassalité par rapport au conseil territorial.

Pour M. Stéphane Coste, la définition des champs de compétence des collectivités constitue le problème essentiel de l'organisation statutaire de l'archipel. Il a estimé que le développement économique devait relever entièrement de la compétence du conseil territorial et que celui-ci devrait être l'émanation des deux communes.

3. La dispersion des énergies

Mme Karine Claireaux, maire de Saint-Pierre, a estimé que le conseil territorial devrait se concentrer sur le développement économique de l'archipel et non traiter de questions telles que le déneigement, qui peuvent être confiées aux communes. Or, a-t-elle souligné, les enchevêtrements de compétences entraînent une grande complexité. Ainsi, sur 33 km de chaussée, Saint-Pierre-et-Miquelon compte à la fois des routes nationales (9 km), des routes territoriales, et des voies communales. De même, en matière d'eau et d'assainissement, les compétences sont partagées entre les communes et le conseil territorial.

Cette complexité a des répercussions sur l'attribution des financements de l'État dans le cadre de la politique contractuelle. En effet, Mme Karine Claireaux a expliqué que si les communes étaient consultées avant la définition du contrat de plan, leurs demandes étaient oubliées par l'Etat et la collectivité d'outre-mer au moment de la conclusion de cet accord. Elle a indiqué que le dernier contrat prévoyait ainsi un financement de 1,2 million d'euros pour l'entretien des routes à Saint-Pierre, alors que cette somme couvre seulement le montant annuel des travaux d'entretien.

M. Jean-François de Barba, représentant de la CGT, a déclaré que la situation de l'archipel reflétait une absence de vision globale de l'aménagement du territoire et une dissipation des énergies.

Mme Monique Walsh, alors présidente de la chambre d'agriculture, de commerce, d'industrie, de métiers et de l'artisanat (CACIMA) a déploré un manque de continuité dans les projets de développement, certaines initiatives prometteuses restant dépourvues de suites concrètes. Elle a ainsi évoqué un projet relatif à la mobilité des jeunes ultramarins, qui aurait permis

d'accompagner des jeunes de l'archipel dans des formations au Canada, avant de les aider à mettre en œuvre des projets à Saint-Pierre-et-Miquelon. Ce projet, qui devait être réalisé en 2010-2011, semble abandonné.

Mme Annick Girardin, députée, a également regretté un manque de continuité dans les projets de développement, citant l'exemple d'un hôtel construit à l'aide de dispositifs de défiscalisation, devenu aujourd'hui un centre social. Elle a souligné que l'organisation institutionnelle de l'archipel conduisait, en l'absence de cumul de plusieurs mandats par les mêmes personnes, à une multiplication des interlocuteurs et à des situations de conflit.

Cette dispersion des énergies apparaît également dans l'exercice des compétences. Ainsi, Saint-Pierre-et-Miquelon compte deux services de déneigement, celui du conseil territorial, qui fait appel aux services de la direction de l'équipement mis à sa disposition, et celui des communes. Il peut donc arriver, à Saint-Pierre, qu'un côté de la rue soit déneigé par un service et l'autre côté par un autre, selon une organisation qui ne favorise guère l'efficacité.

4. La question de la capacité normative de l'archipel

Une minorité de responsables politiques et d'acteurs socio-économiques s'interrogent sur l'opportunité d'un retour de Saint-Pierre-et-Miquelon au statut de département d'outre-mer défini par l'article 73 de la Constitution. La grande majorité des autorités de l'archipel considère en effet que Saint-Pierre-et-Miquelon a tout intérêt à conserver la souplesse qu'offre le statut de collectivité d'outre-mer.

M. Philippe Guillaume, secrétaire général de la CFDT dans l'archipel, a estimé que la population n'aspire pas à un retour au statut de DOM. Il a souligné que le statut de COM, donnant à la collectivité une compétence normative en matière fiscale et douanière, devrait lui permettre d'attirer les investisseurs étrangers, mais que la classe politique n'avait pas encore su en utiliser tout le potentiel.

Vos rapporteurs estiment que le régime de l'article 74 de la Constitution reste le plus adapté à la situation de Saint-Pierre-et-Miquelon, en particulier parce qu'il permet à la loi organique de donner à l'assemblée délibérante de la collectivité une compétence étendue en matière fiscale et douanière.

La collectivité dispose en effet d'une compétence normative, y compris dans le domaine législatif, notamment en matière d'impôts, droits et taxes, de régime douanier et d'urbanisme.

A cet égard, vos rapporteurs soulignent que dans les domaines soumis au principe d'identité législative, les normes issues de l'Union européenne deviennent applicables à Saint-Pierre-et-Miquelon, puisque de nombreux textes nationaux assurent la transposition des directives européennes.

Il convient en revanche de **s'interroger sur les moyens dont dispose Saint-Pierre-et-Miquelon pour assumer pleinement ses compétences normatives**, car la collectivité semble rencontrer des difficultés à mobiliser l'expertise nécessaire à l'adoption et à la mise à jour régulière des textes législatifs et réglementaires. Or, la qualité de sa réglementation peut conditionner sa capacité à attirer des investisseurs, français ou canadiens.

M. Dominique Deldicque, chef du service des douanes, a ainsi expliqué à vos rapporteurs qu'il n'existait pas de code des douanes à Saint-Pierre-et-Miquelon, mais seulement un mélange de délibérations et d'éléments issus du code des douanes national.

L'article 74 de la Constitution offre la souplesse nécessaire pour, le cas échéant, revoir cette répartition des compétences entre l'État et la collectivité. Le cadre de la COM donne à cet égard un large éventail de possibilités pour mieux organiser le statut de l'archipel, si les élus le jugeaient nécessaire, toute révision du statut supposant une consultation du conseil territorial.

Ainsi, le retour à l'État de certaines compétences normatives pourrait être envisagé. Une autre solution pourrait consister à donner dans chaque domaine la compétence législative à l'État, et à laisser à la collectivité la compétence réglementaire. Il serait encore envisageable de prévoir que, dans des domaines à déterminer, les lois et règlements n'entrent en vigueur localement qu'au terme d'un délai, au cours duquel le conseil territorial pourrait les modifier.

Un travail de réflexion sur l'adaptation du régime d'application des lois et règlements et sur les compétences normatives pourrait se révéler utile, tant il apparaît que le législateur n'est pas allé au bout de la logique de respect des intérêts propres de la collectivité d'outre-mer la moins peuplée de la République.

Vos rapporteurs recommandent la réalisation par l'État, en étroite concertation avec la collectivité territoriale, d'un bilan de l'état du droit en vigueur à Saint-Pierre-et-Miquelon, afin de mesurer si la collectivité dispose de normes accessibles et à jour, notamment en matière fiscale et douanière.

Au regard de ce bilan, une refonte générale du code des impôts et du code des douanes de Saint-Pierre-et-Miquelon pourrait être envisagée, pour faciliter la réalisation des investissements dans l'archipel.

Ce bilan pourrait être étendu aux textes applicables à certains domaines relevant de la compétence de l'État, comme la formation continue. En effet, M. Jean Hugonnard, directeur de l'association pour la formation professionnelle continue, a indiqué que les lois relatives à la déconcentration de la formation continue, qui s'étaient accompagnées d'une forte augmentation des crédits en ce domaine entre 2004 et 2008, n'avaient pas été étendues à Saint-Pierre-et-Miquelon, où la situation reste quasiment inchangée depuis 1996.

Ce premier bilan devrait être assorti d'une évaluation précise de la capacité technique de la collectivité à élaborer ses propres normes. A terme, cette évaluation pourra conduire à l'attribution d'un appui technique par l'État et/ou à un réaménagement de la répartition et des modalités d'exercice des compétences.

En toute hypothèse, il importe de permettre à Saint-Pierre-et-Miquelon de conserver des règles adaptées aux particularités locales.

5. La difficile mobilisation des compétences techniques

M. Stéphane Artano, président du conseil territorial, a expliqué que le dispositif prévoyant que les fonctionnaires de l'État sont mis à la disposition de la collectivité d'outre-mer pouvait se révéler difficile à mettre en œuvre.

Mme Karine Claireaux, maire de Saint-Pierre, a estimé que le régime actuel de mise à disposition des services de l'État, faisant référence à une mise à la disposition de la collectivité et du président du conseil territorial « *en tant que de besoin* » manquait de clarté et faisait que les chefs de service ne savaient pas de qui prendre les instructions¹. Elle a précisé que cette situation avait présenté des difficultés lorsqu'un représentant de l'État s'était opposé à certaines demandes du conseil territorial.

Notre collègue Denis Detcheverry a également considéré que les services de l'État se trouvaient en fait sous une double tutelle et que le dispositif défini par la loi organique ne fonctionnait pas de façon pleinement satisfaisante.

Vos rapporteurs estiment que ces observations mettent en lumière la question des moyens techniques dont dispose la collectivité pour assumer les compétences que lui attribue la loi organique statutaire.

M. Pierre Salomon, président de l'association @rt'Chipel, et Mme Annick Girardin, députée, ont en outre évoqué les difficultés que posait l'absence de direction régionale des affaires culturelles (DRAC) à Saint-Pierre-et-Miquelon, la préfecture ayant seulement le rang de préfecture

¹ Aux termes de l'article L.O. 6454-1 du code général des collectivités territoriales, « des conventions entre l'Etat et la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon fixent les modalités selon lesquelles les agents et les services de l'Etat sont mis à la disposition de la collectivité et du président du conseil territorial, de façon permanente et en tant que de besoin, notamment pour la préparation et l'exécution des délibérations du conseil territorial.

« Dans les conditions prévues par les conventions susmentionnées, le président du conseil territorial adresse directement aux chefs des services visés au premier alinéa toutes instructions nécessaires pour l'exécution des tâches qu'il confie auxdits services. Il contrôle l'exécution de ces tâches.

« Il peut, sous sa surveillance et sa responsabilité, donner délégation de signature aux chefs desdits services pour l'exécution des missions qu'il leur confie en application du deuxième alinéa. « Dans les conditions fixées par les conventions visées au premier alinéa, le président du conseil territorial communique chaque année au représentant de l'Etat son appréciation sur le fonctionnement des services de l'Etat mis à sa disposition. »

départementale. Cette absence entraîne un manque de moyens dans le soutien et la coordination des initiatives culturelles, qui peuvent également contribuer à l'attractivité touristique de Saint-Pierre-et-Miquelon.

Mme Girardin a suggéré que la représentation des administrations nationales au sein de l'archipel soit élargie au ministère de la culture ou que Saint-Pierre-et-Miquelon soit rattachée à une DRAC métropolitaine.

Vos rapporteurs recommandent que le régime de mise à disposition des services de l'État soit étendu aux communes, a fortiori si une nouvelle répartition des compétences doit être définie. Ce régime de mise à disposition pourrait en outre être renforcé et simplifié en supprimant tout renvoi à des conventions.

B. L'ORGANISATION INSTITUTIONNELLE ET LA RÉPARTITION DES COMPÉTENCES

1. La question du schéma institutionnel

Vos rapporteurs observent que la pertinence d'un schéma institutionnel distinguant, pour une population de 6 125 habitants, deux communes et un conseil territorial, constitue un point d'interrogation récurrent parmi les acteurs politiques et économiques de l'archipel.

En effet, **l'existence de trois collectivités territoriales de plein exercice sur un territoire aussi peu peuplé ne peut que soulever des questions, voire susciter une perplexité.** D'autres territoires comptant une population plus importante - Saint-Martin, Wallis et Futuna et Saint-Barthélemy - sont constitués en collectivité unique, cumulant les compétences respectives de trois niveaux de collectivités territoriales (commune, département, région) et des compétences normatives plus étendues que celles de Saint-Pierre-et-Miquelon.

Les élus de Saint-Pierre-et-Miquelon, conscients du caractère disproportionné de cette organisation, soulignent néanmoins la nécessité de préserver les intérêts de Miquelon-Langlade, qui, dans le cas d'une fusion pure et simple des trois collectivités, risqueraient d'être laminés, compte tenu de sa faible population.

Mme Karine Claireaux, maire de Saint-Pierre, a estimé que l'organisation institutionnelle de Saint-Pierre-et-Miquelon empêchait tout développement économique, car les élus ne parlent pas d'une seule voix. Les institutions ne favorisent pas de démarche commune mais engendrent une redondance, voire une concurrence, des interventions. La collectivité est comme coupée des réalités communales et quotidiennes de la population, tandis que les communes ont l'impression de subir plutôt que d'être des acteurs sur leur territoire.

Aussi Mme Claireaux a-t-elle considéré que le conseil territorial devait être l'émanation des deux communes, sur le modèle du conseil de Paris et des conseils d'arrondissements. Elle a estimé qu'une telle organisation serait plus cohérente et plus proche des besoins réels de l'archipel. Elle s'est prononcée pour le maintien du nombre actuel de conseillers municipaux (29 à Saint-Pierre et 15 à Miquelon-Langlade), expliquant que certains de ces élus constitueraient le conseil territorial.

Elle a souligné que la commune de Saint-Pierre fonctionnait comme une ville de 30 000 habitants, sans toutefois disposer des moyens financiers et techniques correspondants. Elle a expliqué que les communes de l'archipel revendiquaient l'exercice des compétences qui sont celles des communes en métropole, en matière d'urbanisme et de logement notamment.

Notre collègue Denis Detcheverry, conseiller municipal et ancien maire de Miquelon-Langlade, a également estimé que l'organisation institutionnelle de l'archipel pourrait être simplifiée sur le modèle de l'intercommunalité, qui favoriserait la cohésion. Il a expliqué que Miquelon-Langlade était confrontée à un urbanisme incontrôlé, les règles d'urbanisme échappant à la commune. La collectivité avait ainsi pu décider la création d'un lotissement à Langlade, sans que l'avis de la commune soit pris en compte.

La réunion des trois niveaux de compétence (communal, départemental et régional) au sein d'une seule collectivité, sur le modèle des statuts de Saint-Martin et Saint-Barthélemy, serait envisageable, mais elle risquerait de faire disparaître toute représentation des intérêts de Miquelon-Langlade.

C'est dans cette **configuration spécifique** que réside la particularité de Saint-Pierre-et-Miquelon. **L'archipel est peu peuplé, mais les deux îles habitées sont dans des situations très différentes et potentiellement opposées.** Une redéfinition de l'organisation statutaire ne peut être menée à bien sans prendre en compte ces réalités économiques et sociales qui distinguent fortement les deux îles.

Ainsi, on ne saurait ignorer que Miquelon-Langlade est perçue par beaucoup d'habitants de Saint-Pierre comme un lieu de villégiature. En conséquence, ces derniers ne seraient pas toujours favorables au développement de l'île, ni à la protection de son milieu naturel, si cette protection doit avoir des répercussions sur les autorisations d'urbanisme ou sur les activités de chasse, par exemple.

Vos rapporteurs souhaitent ici contribuer à la réflexion sur la redéfinition du schéma institutionnel de l'archipel.

Si les élus et la population souhaitent engager un débat sur une amélioration de l'organisation institutionnelle de l'archipel, la réflexion pourrait en effet se fonder sur **un schéma faisant du conseil territorial un organe intercommunal, émanant de ces deux communes.** Ce schéma reprendrait, à une plus petite échelle, celui des assemblées de province et du congrès de la Nouvelle-Calédonie, ou encore celui des conseils d'arrondissement du régime « P. L. M. » (Paris, Lyon, Marseille).

Les élus municipaux et territoriaux procéderaient donc d'une seule élection. Le conseil municipal de Saint-Pierre compte en effet 29 membres et celui de Miquelon-Langlade 15. Seuls certains des élus municipaux seraient appelés à siéger au sein du conseil territorial, la loi devrait simplement prévoir le nombre de candidats requis pour siéger à la fois au sein de la commune et au sein de la collectivité d'outre-mer (fléchage).

L'exécutif de la collectivité devrait être composé de façon à assurer la représentation de Miquelon-Langlade.

Cette nouvelle organisation impliquerait une concertation permanente et favoriserait des décisions communes, au sein d'un conseil territorial qui serait concentré sur les questions de développement économique. Elle permettrait de mettre un terme à la dispersion des énergies dénoncée par de nombreux responsables locaux.

2. Mieux répartir les ressources fiscales

M. Dominique Deldicque, chef du service des douanes, a indiqué à vos rapporteurs que les recettes douanières s'élevaient en 2009 à 18 millions d'euros. La totalité des recettes du droit de douane alimente les recettes de la collectivité d'outre-mer, tandis que les recettes de l'octroi de mer sont réparties entre la commune de Saint-Pierre (78 %), la commune de Miquelon-Langlade (7,5 %) et le conseil territorial (14,5 %).

Le droit de débarquement, perçu sur les marchandises importées, est une recette répartie entre les communes, dans les conditions définies par le conseil territorial.

Les communes ne disposent pas de moyens suffisants pour assumer leurs compétences. Il semble en effet aberrant que la commune de Saint-Pierre doivent se reposer entièrement sur la collectivité pour financer, par exemple, le fonctionnement de la crèche municipale.

Vos rapporteurs estiment que les ressources des communes de Saint-Pierre et de Miquelon-Langlade doivent être garanties, de façon à leur permettre d'exercer pleinement leurs compétences.

A cette fin, il conviendrait de **créer un fonds intercommunal de péréquation qui, sur le modèle du FIP polynésien**, serait doté d'une part des recettes du budget général de la collectivité d'outre-mer, celle-ci conservant une compétence normative en matière de fiscalité et de tarif douanier. La proportion minimale des recettes du conseil territorial qui devrait être affectée au fonds intercommunal de péréquation serait définie par la loi organique. Un décret devrait ensuite définir les modalités de répartition des ressources de ce fonds.

Vos rapporteurs considèrent en outre que la loi devrait étendre la possibilité pour les communes de définir l'assiette et le taux de certains impôts. A cet égard, on peut penser qu'un nouveau schéma institutionnel dans lequel le conseil territorial serait issu des conseils municipaux des deux communes faciliterait l'exercice de ces compétences fiscales.

3. Rééquilibrer les compétences en matière d'urbanisme et de logement

Au regard de l'ensemble des observations recueillies pendant leur séjour à Saint-Pierre-et-Miquelon, vos rapporteurs estiment que la répartition des compétences entre la collectivité et les communes doit être revue, en respectant le principe de subsidiarité. Il s'agit d'attribuer aux communes les compétences qu'elles sont davantage en mesure d'exercer que le conseil territorial. Ainsi, outre des compétences en matière d'action sociale et d'aménagement, les communes de l'archipel doivent, comme celle de métropole, exercer des compétences en matière d'urbanisme et de logement.

Les communes devraient ainsi non seulement être compétentes pour délivrer les permis de construire, mais pour définir les plans locaux d'urbanisme. Le conseil territorial pourrait conserver la compétence pour élaborer le schéma de cohérence territoriale, qui devrait nécessairement intégrer les problématiques liées au développement économique, à l'aménagement et à l'environnement.

Il paraît en effet indispensable que le conseil territorial dispose de toutes les compétences nécessaires pour assurer le développement du territoire : action économique, environnement, culture, tourisme, coopération.

Là encore, vos rapporteurs soulignent que la modification du schéma institutionnel, si elle aboutissait à un conseil territorial réunissant des élus des deux conseils municipaux, résoudrait sans doute de nombreuses difficultés observées aujourd'hui, en favorisant en permanence un travail commun.

4. Mettre en place le service territorial d'incendie et de secours

Les habitations de Saint-Pierre-et-Miquelon sont traditionnellement construites en bois, si bien que dans le passé de nombreux incendies ont détruit des quartiers de l'archipel.

En 1816, la première compagnie des sapeurs-pompiers fut constituée par des ouvriers d'artillerie de marine établis à Saint-Pierre. La lutte contre les incendies revint ensuite aux communes de Saint-Pierre et de Miquelon en 1873, une fois qu'elles furent créées. Le décret du 13 novembre 1945, qui rétablit les institutions municipales supprimées en 1936, place les compagnies de sapeurs-pompiers de l'archipel sous les ordres du maire de chaque commune à compter du 1^{er} janvier 1946.

Depuis cette date, l'organisation des services d'incendie et de secours à Saint-Pierre-et-Miquelon reste une compétence communale. Il existe ainsi deux corps de sapeurs-pompiers à Saint-Pierre et à Miquelon, à l'image de l'organisation des services d'incendie et de secours en métropole avant le processus de départementalisation engagé en 1996.

Toutefois, aux termes de l'article L. 1424-49 du code général des collectivités territoriales, issu de la loi n° 96-369 du 3 mai 1996 relative aux services d'incendie et de secours, « *il est créé, dans la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon, un établissement public nommé "service territorial d'incendie et de secours", doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière* ». Le processus de départementalisation des services d'incendie et de secours prévu en métropole et dans les DOM devait donc être étendu à l'archipel.

Ce service territorial d'incendie et de secours (STIS) devait être administré par un conseil d'administration chargé d'adopter chaque année un budget. Les recettes devaient être constituées des cotisations annuelles des communes et d'une contribution de la collectivité de Saint-Pierre-et-Miquelon, celle-ci ne pouvant être inférieure à 40 % de la somme des dépenses de lutte contre l'incendie, en investissement et en fonctionnement, constatées aux comptes administratifs des communes lors du précédent exercice. Un décret prévoyant l'organisation et le fonctionnement de l'établissement et de son conseil d'administration devait être adopté.

Cependant, le STIS n'a pas été créé, la collectivité de Saint Pierre et Miquelon n'ayant pas souhaité participer à la mise en place de cette structure.

L'article L.O. 6414-1 du code général des collectivités territoriales, issu de la loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles pour l'outre-mer, a confirmé l'organisation particulière du service d'incendie et de secours à Saint-Pierre-et-Miquelon.

En effet, cet article dispose que **la collectivité exerce les compétences dévolues aux départements et régions de métropole à l'exception de celles relatives au financement des moyens des services d'incendie et de secours.**

Par conséquent, la participation de la collectivité de Saint-Pierre-et-Miquelon à la création et au financement d'un STIS dépend de la volonté du conseil territorial. **Ce dispositif permet au conseil territorial de laisser les communes assumer seules la charge de ce service.**

Les activités des services d'incendie et de secours de Saint-Pierre et de Miquelon sont limitées à une trentaine d'interventions par an, dont les deux tiers à Saint Pierre. Cette situation s'explique par la faible population de l'archipel mais surtout par le fait que ces services n'effectuent quasiment que les opérations de lutte contre l'incendie et associées.

Les sapeurs-pompiers n'exercent pas de missions de secours à personne, alors que celles-ci représentent entre 60 % et 70 % de l'activité des services d'incendie et de secours en métropole et dans les départements d'outre-mer¹. D'ailleurs, les services de l'archipel ne disposent pas d'ambulance pour pouvoir exécuter de telles missions. Les missions de transport sanitaire et de secours à personnes sont assurées par les seuls services de santé de l'archipel.

¹ Les sapeurs pompiers de l'archipel sont formés en matière de secours à personnes, mais ils ne mettent que peu en œuvre ces connaissances.

Depuis 1981, les effectifs de sapeurs-pompiers sont restés constants à Saint-Pierre (40 personnes, dont 3 officiers et 3 sous-officiers) et ont légèrement augmenté à Miquelon (21 personnes dont 1 sous-officier).

Ces personnels sont tous des sapeurs-pompiers volontaires. Ils assurent des gardes opérationnelles, dont les modalités sont originales pour chaque centre, mais donnent satisfaction. Les sapeurs-pompiers exercent une activité professionnelle dans le secteur public à plus de 65 %. Ce taux est de 90 % à Miquelon et de 56 % à Saint Pierre.

Les services d'incendie et de secours de Saint-Pierre-et-Miquelon sont des services communaux, dont les charges en investissement et en fonctionnement (personnels, entretien des locaux et des matériels...) ne sont pas individualisées.

Ils ne bénéficient pas des concours du fonds d'aide à l'investissement des SDIS, défini aux articles L. 1434-1 et suivants du code général des collectivités territoriales, qui sont réservés aux seuls services d'incendie et de secours territorialisés.

Cependant, afin d'aider les communes à améliorer les services rendus par les sapeurs pompiers de Saint-Pierre-et-Miquelon, des initiatives ont été prises ces dernières années par les services de l'Etat.

Ainsi un officier sapeur pompier professionnel a été détaché à la préfecture de Saint-Pierre-et-Miquelon avec un double objectif : améliorer la préparation des services de la préfecture aux situations de crise de sécurité civile (révision du plan ORSEC, participation aux commissions de sécurité...) d'une part, et apporter une assistance technique aux services communaux d'incendie et de secours d'autre part. Cet officier est en poste depuis septembre 2009 dans l'archipel.

Afin de permettre une amélioration de la formation et du matériel des services d'incendie et de secours, la Délégation générale à l'outre-mer a mobilisé des sommes importantes à leur profit, dans le cadre des crédits consacrés à la sécurité civile du programme 123 relatif aux conditions de vie outre-mer. Des enveloppes d'environ 30 000 euros en 2009 et de 65 000 euros en 2010 ont ainsi été mobilisées afin d'aider les communes à acquérir du matériel et à organiser des formations au profit des sapeurs-pompiers.

Compte tenu des moyens limités des communes, vos rapporteurs considèrent que la création d'un service territorial d'incendie et de secours est indispensable pour que cette mission essentielle soit correctement assurée à Saint-Pierre-et-Miquelon.

Cette création est toutefois conditionnée par un accord des trois collectivités sur les modalités d'organisation.

Si les collectivités se mettent d'accord sur le principe de la mise en place d'un établissement public territorial, à la personnalité juridique et financière propre, pour prendre en charge ce service public et sur les conséquences financières de ce choix pour leur budget, le code général des collectivités territoriales devra être modifié.

La rédaction actuelle de l'article L.O. 6414-1 du code général des collectivités territoriales devra être revue afin de faire des dépenses relatives à l'incendie et au secours des dépenses obligatoires de la collectivité. Si cette voie est choisie, un décret d'application portant création du service territorial devra être adopté.

L'organisation et le fonctionnement de cet établissement demeureront cependant originaux du fait des particularités géographiques et démographiques du territoire et de la nature des risques courants et majeurs auxquels il est exposé.

C. UN POTENTIEL D'ACTIVITÉ DANS LE DOMAINE DES SERVICES

1. Le potentiel culturel et touristique

M. François Rivollet, président du comité régional du tourisme (CRT) de Saint-Pierre-et-Miquelon, a indiqué que l'archipel accueillait chaque année près de 13 000 touristes. Plus de 80 % des touristes se rendent à Saint-Pierre-et-Miquelon par voie maritime.

Le financement du CRT est entièrement assuré par le conseil territorial.

Le tourisme offre d'indéniables possibilités de reconversion économique à l'archipel.

Certes, en 2009, Saint-Pierre-et-Miquelon a accueilli 11 767 touristes non résidents, soit une baisse de 22,1 % par rapport à 2008, (3 331 visiteurs de moins). Cette dégradation est liée aux difficultés de la desserte maritime en passagers, le principal navire étant tombé en panne au début de la saison estivale. Elle est également imputable à l'annulation de certaines escales de paquebots de croisière en raison de mauvaises conditions météorologiques.

Les visiteurs de l'archipel sont le plus souvent étrangers (85 % dont 64 % de Canadiens et 23 % d'Américains).

Composition de la fréquentation touristique

	2007	2008	2009	Variations 2009/2008
Type de touristes				
Touristes d'agrément ou affinitaires	11 035	13 783	10 383	-24,7%
<i>dont croisiéristes</i>	<i>2 324</i>	<i>4 652</i>	<i>3 491</i>	<i>-25,0%</i>
Touristes d'affaires	1 193	1 315	1 384	5,2%
Pays de résidence				
France métropolitaine	1 598	2 157	1 749	-18,9%
Etrangers	10 630	12 941	10 018	-22,6%
Total	12 228	15 098	11 767	-22,1%

Source : Police aux frontières

L'archipel accueille également des étudiants dans le cadre d'échanges linguistiques. Ainsi, le Francoforum, institut français d'études linguistiques, répond à une demande d'apprentissage de la langue française de la part des Canadiens anglophones. En 2009, ce centre a accueilli 1 332 stagiaires (soit 7 323 jours de formation) contre 1 633 en 2008 et 1 442 en 2007. La durée moyenne des séjours était de 6 jours en 2009.

La reconversion de Saint-Pierre-et-Miquelon, après le moratoire sur la pêche, passe en grande partie par le développement touristique, qui bénéficie de l'atout de la proximité des provinces maritimes canadiennes et du développement de la croisière dans le golfe du Saint-Laurent.

L'offre d'hébergement et la notoriété de la destination doivent cependant être améliorées pour exploiter au mieux les possibilités offertes par ce secteur. En août 2009, le GIE Atout France a effectué une mission dans l'archipel à la demande du ministère chargé de l'outre-mer et une attention particulière a été portée sur la formation professionnelle et le développement de la croisière.

Saint-Pierre-et-Miquelon est un archipel attachant, dont les richesses naturelles et culturelles ont un véritable pouvoir de séduction. Vos rapporteurs en ont eu confirmation à plusieurs reprises lors de leur second séjour sur place.

En effet, comment ne pas être ému et charmé en traversant dans une épaisse brume matinale la baie de Saint-Pierre pour rejoindre l'Île aux Marins, dont les chemins et les maisons se dégagent peu à peu et apportent un témoignage saisissant de l'histoire de l'archipel.

Pour ce qui est de l'étonnante histoire de l'archipel, une visite du musée Héritage, créé en 2003 par un collectionneur passionné, M. Roland Chatel, permet de se transporter à l'époque de la prohibition, qui fut un temps de grande prospérité pour Saint-Pierre-et-Miquelon, et de mesurer à quel point la « grande pêche » a marqué la culture locale.

Ce musée exceptionnel ne doit pourtant son existence qu'à l'énergie et au talent de son fondateur, qui n'a guère reçu de soutien de la part de la collectivité.

Deux pages marquantes de l'histoire de Saint-Pierre-et-Miquelon

La prohibition (1920-1933)

Saint-Pierre-et-Miquelon a connu un âge d'or économique entre 1920 et 1933, période pendant laquelle les Etats-Unis, après le vote du 18ème amendement à la Constitution (ratifié le 29 janvier 1919) et du *Volstead Act* (le 28 octobre 1919), ont interdit la fabrication, le transport, l'importation, l'exportation et la vente de boissons alcoolisées.

L'archipel, grâce à sa situation géographique privilégiée entre Terre-Neuve et les Etats-Unis, est alors devenu un point de ravitaillement pour les contrebandiers. Des magasins furent construits pour entreposer des milliers de caisses de vins, de champagne, de cognac, de rhum, de whisky. Les Saint-Pierrais développèrent également des activités d'avitaillement en vivres et en combustibles pour la flotte des contrebandiers.

Le ralliement à la France Libre (24 décembre 1941)

Après la signature de l'armistice franco-allemand le 22 juin 1940, la population de Saint-Pierre-et-Miquelon manifeste rapidement son hostilité au gouvernement de Vichy. Les anciens combattants de l'archipel souhaitent son ralliement à la France Libre.

L'amiral Muselier se rend à Saint-Jean-de-Terre-Neuve en novembre 1941 afin d'obtenir l'accord des Canadiens et des Américains pour procéder au ralliement de Saint-Pierre-et-Miquelon. Ces derniers ont cependant promis au gouvernement du maréchal Pétain de maintenir le *statu quo* dans les territoires français occidentaux. Ils souhaitent seulement une intervention canadienne afin de prendre le contrôle de la radio de Saint-Pierre et d'éviter ainsi qu'elle ne soit utilisée par les sous-marins allemands manœuvrant dans l'Atlantique.

Le 17 décembre, les Canadiens et les Américains refusent donc de donner aux Forces navales françaises libres l'autorisation d'agir. Le général de Gaulle proteste et demande à l'amiral Muselier de procéder au ralliement de Saint-Pierre-et-Miquelon sans en avertir les alliés. Les Français libres débarquent à Saint-Pierre le 24 décembre et s'emparent des lieux stratégiques en moins d'une demi-heure.

Le 25 décembre, l'amiral Muselier nomme son aide de camp, l'enseigne de vaisseau Alain Savary, administrateur provisoire du territoire. Pour donner un fondement légitime à la décision du général de Gaulle, un vote est organisé le même jour. Les habitants de l'archipel se prononcent par 783 voix pour la France Libre, (14 contre et 215 bulletins nuls).

Vos rapporteurs ont eu l'honneur de saluer la contribution de Saint-Pierre-et-Miquelon à la Résistance, lors des cérémonies commémorant l'appel du 18 juin, à l'Île aux Marins et à Saint-Pierre, auprès des élus et autorités de l'archipel et d'anciens résistants.

Enfin, les paysages et la faune de Miquelon-Langlade peuvent constituer aussi bien un sujet d'étude pour les passionnés qu'un cadre de repos pour qui souhaiterait connaître tous les aspects de l'archipel. On peut y observer de nombreuses espèces d'oiseaux et des mammifères marins – phoques et baleines.

Vos rapporteurs ont en outre relevé le dynamisme de certaines associations qui s'emploient à animer la vie culturelle de Saint-Pierre-et-Miquelon. Ainsi, l'association @rt'chipel organise depuis 2002 un festival de musique, les Déferlantes atlantiques, qui a acquis une renommée régionale et attire des visiteurs du Canada. Son président, M. Pierre Salomon, a déploré l'absence de direction régionale de l'action culturelle à Saint-Pierre-et-Miquelon, l'ensemble des initiatives dans ce domaine ne bénéficiant donc pas d'un soutien continu.

M. Stéphane Coste, maire de Miquelon-Langlade, a souligné que les atouts de Saint-Pierre et de Miquelon-Langlade étaient complémentaires. En effet, si Saint-Pierre peut développer un tourisme culturel, s'appuyant sur son histoire, Miquelon-Langlade peut offrir des activités fondées sur l'observation de la nature ou le sport.

2. Des investissements à réaliser

Lors de leur visite des installations portuaires de Saint-Pierre, vos rapporteurs ont observé que les installations du quai en eau profonde n'étaient pas à la hauteur d'une véritable ambition de développement touristique. Ce quai est en effet peu aménagé, et les passagers des bateaux qui y accostent ont pour première vision un ancien entrepôt frigorifique utilisé à l'époque de la grande pêche et aujourd'hui à l'abandon.

Certes, les passagers ne débarquent pas sur ce quai, mais sont conduits en vedette jusqu'au porte de plaisance de Saint-Pierre. Néanmoins, il paraît évident que la première impression donnée par la vue de cette friche industrielle ne peut être très favorable. Ceci est d'autant plus regrettable que si l'on porte le regard de l'autre côté de la baie, on découvre une vue magnifique sur l'île aux Marins et les maisons de bois aux couleurs vives qui ajoutent à son charme.

Vos rapporteurs considèrent par conséquent que l'aménagement du port en eau profonde constitue un élément indispensable au développement de l'activité touristique à Saint-Pierre-et-Miquelon.

Comme cela a déjà été envisagé selon M. François Rivollet, président du comité régional du tourisme, l'ancien entrepôt frigorifique pourrait devenir un centre d'accueil touristique, symbole de l'héritage et de la mutation de l'archipel.

Une dizaine de paquebots de croisière accostent à Saint-Pierre-et-Miquelon chaque année et certaines compagnies de croisière souhaiteraient inscrire l'archipel dans la liste de leurs destinations. Ces navires représentent une source d'activité pour les commerces et permettent à la collectivité de percevoir 5 à 10 000 euros de droits de quai.

Le port de Miquelon doit également être réaménagé, comme vos rapporteurs l'avaient déjà indiqué en 2005. En effet, ce port n'est pas équipé de façon à résister aux intempéries et ne connaît, depuis plusieurs années, que des rapiécages. Or, Miquelon est également doté d'un pôle halieutique et devrait voir se développer, au cours des prochaines années, des activités aquacoles. Ce développement ne doit pas être obéré par des infrastructures inadaptées.

3. Préserver et mettre en valeur le patrimoine naturel de l'archipel

Vos rapporteurs saluent les initiatives prises par l'État afin de protéger l'environnement à Saint-Pierre-et-Miquelon. Ainsi, le préfet a pris un arrêté définissant, sur le territoire de la commune de Saint-Pierre, une zone de protection du biotope de la Vallée du Milieu, qui abrite la reproduction ou la présence régulière d'espèces d'oiseaux protégées, telles que la sterne pierregarin, le martin-pêcheur d'Amérique ou la sittelle à poitrine rousse.

Au cours d'une réunion avec les services de l'État, des élus et des représentants des associations de protection de l'environnement, d'autres projets ont été évoqués, qui permettraient à l'archipel de mieux protéger et valoriser un environnement longtemps négligé.

Le premier de ces projets porte sur la création d'une réserve naturelle nationale.

Une mission conduite par le Muséum National d'Histoire Naturelle et par le Conseil National de la Protection de la Nature (CNP) s'est rendue en juin 2008 sur l'archipel pour faire le point des dossiers relatifs à la biodiversité.

Elle a notamment examiné le projet de mise en place d'une réserve naturelle nationale sur le site de l'îlot du Grand Colombier et du Rocher de Petit Colombier, engagé depuis plusieurs années, qui s'appuie sur la présence de nombreuses et exceptionnelles colonies d'oiseaux marins remarquables.

Préalablement à cette mission, un dossier de prise en considération du projet avait été constitué et avait reçu un avis favorable de la commission des aires protégées du CNPN. La mission avait pour objet d'apporter un cadrage méthodologique pour la création de la réserve, en appui à l'Office National de la Chasse et de la Faune Sauvage, chargés du dossier à l'échelon local.

Le projet de création d'une réserve naturelle a suscité de nombreuses inquiétudes au sein de la population, en raison des restrictions que cette réserve entraînerait dans les usages traditionnels des sites visés, en particulier en matière de chasse. Le conseil scientifique territorial du patrimoine nord de Saint Pierre et Miquelon, en concertation avec la mission du CNPN, avait donc décidé de l'orienter vers une valorisation pédagogique et éco touristique, en vue de favoriser une prise de conscience par les habitants de la valeur de ce patrimoine naturel.

L'enquête publique préalable à la signature et publication du décret de création a été réalisée fin 2010.

Le commissaire-enquêteur a rendu le 12 janvier 2011 son rapport et ses conclusions concernant l'enquête publique relative au projet de création de la réserve naturelle nationale des « **Grand et Petit Colombier** ». Ce rapport conclut à un avis défavorable au projet de création d'une réserve naturelle nationale tel qu'il avait été présenté. Il fait ressortir que la conduite du dossier n'a pas « *bénéficié localement de la mise en place d'une véritable équipe projet* » et considère qu'une démarche « *réellement concertée et plus progressive, associant et impliquant les principaux opposants identifiés (Fédération des chasseurs, conseil territorial...) et ayant pour objectif premier la valorisation du site, aurait évité probablement l'opposition frontale* »¹.

¹ Ce rapport peut être consulté sur le site Internet de la préfecture de Saint-Pierre-et-Miquelon : http://www.saint-pierre-et-miquelon.pref.gouv.fr/sections/enquete_publicue/downloadFile/attachedFile/Rapport_commissaire_enqueteur.pdf?nocache=1296153109.7

Le commissaire-enquêteur relève que « *les lacunes et imprécisions* » relevées dans le dossier soumis à l'avis du public « *auraient pu être évitées si l'appui technique et méthodologique d'un DIREN¹, tel que prévu dans le courrier du ministère de l'écologie en date du 21 mai 2008, avait été mis en place* ».



Le Grand Colombier (photo : préfecture de Saint-Pierre-et-Miquelon)

Les représentants de l'association SPM Frag'îles ont également souligné que l'archipel ne disposait pas d'un véritable service chargé des questions d'environnement, cette mission étant assurée par la direction de l'agriculture et de la forêt. Cette direction a cependant expliqué que les actions conduites en matière d'environnement étaient pour elle prioritaires et recevaient davantage de crédits d'intervention de l'État (1,031 million d'euros en 2010) que l'agriculture (0,5 million d'euros en 2010).

L'État, la commune de Miquelon-Langlade et quelques associations souhaitent agir pour la protection de l'environnement dans cette île. Cependant, Langlade est avant tout le lieu de villégiature des Saint-Pierrais, qui ne souhaiteraient pas que les démarches entreprises pour la défense de l'environnement puissent un jour aboutir à une restriction des possibilités d'urbanisation ou de chasse.

¹ DIREN : directeur régional de l'environnement.



Vue aérienne du Grand Barchois et du Goulet (Photo J.L. Quédinet)

L'association SPM Frag'îles promeut en outre l'idée d'un observatoire marin, en raison du passage de nombreux mammifères marins, dont des baleines à bosse, et de tortues marines, près des côtes de l'archipel.

M. Roger Etcheberry, défenseur passionné et grand connaisseur des milieux naturels de Saint-Pierre-et-Miquelon, a par ailleurs évoqué la nécessité de protéger la lagune du Grand Barchois, à Miquelon-Langlade, qui abrite plusieurs espèces d'oiseaux protégées, dont le pluvier siffleur.

Plusieurs personnes entendues par vos rapporteurs ont considéré que l'État n'assumait pas pleinement ses prérogatives en matière d'environnement à Saint-Pierre-et-Miquelon.

La question de la biodiversité et de la préservation de l'environnement de l'archipel apparaît d'autant plus importante que Saint-Pierre-et-Miquelon souffre des conséquences du pillage d'une ressource halieutique autrefois abondante.

L'archipel dispose de la seule forêt boréale située en territoire français. Mais près de 40 % de la surface de cette forêt ont été détruits au cours des cinquante dernières années, les cerfs introduits sur l'île de Miquelon-Langlade en ayant progressivement empêché le renouvellement.

Les réticences exprimées par une partie de la population quant à la création d'une réserve naturelle des Petit et Grand Colombier peuvent également s'expliquer par la crainte que cette première création ne conduise à l'engagement d'autres projets de préservation, qui auraient des conséquences plus importantes sur la vie des résidents. Le fait que l'État soit le principal intervenant dans un tel projet peut par ailleurs avoir rendu plus difficile l'appropriation du projet par la population locale.

Vos rapporteurs considèrent que les autorités de Saint-Pierre-et-Miquelon et l'État doivent jouer un rôle moteur dans la préservation de l'environnement. Il leur appartient tout d'abord d'expliquer à la population que l'avenir de l'archipel dépend fortement de cette préservation, car le développement du tourisme, l'image de l'archipel et de ses productions sont étroitement liés à la valorisation d'un environnement de qualité.

Au-delà de l'objectif de protection de la biodiversité sur un territoire réduit, il paraît indispensable de montrer aux habitants de Saint-Pierre-et-Miquelon qu'ils ont tout intérêt à la préservation de l'environnement.

Si l'État doit continuer à jouer un rôle d'entraînement en la matière, il paraît indispensable que la collectivité d'outre-mer mesure le lien étroit entre cette préservation et l'ensemble des perspectives de diversification de l'économie de l'archipel, qu'il s'agisse de l'aquaculture, du tourisme, ou de l'agriculture.

La modification du schéma institutionnel, en faisant du conseil territorial l'émanation des deux communes, pourrait, là encore, favoriser l'émergence d'un objectif commun de préservation de l'environnement.

*

* *

Saint-Pierre-et-Miquelon doit sortir de l'état d'indolence dans lequel l'ont placé des années d'un soutien certes confortable de l'État, mais dépourvu de vision à long terme de l'avenir de l'archipel.

Les atouts de l'archipel sont nombreux. S'il semble illusoire de penser que Saint-Pierre-et-Miquelon retrouvera dans un futur proche une activité lui assurant à elle seule la prospérité économique, le territoire dispose de ressources qui devraient lui permettre de développer plusieurs filières économiques complémentaires, telles que le tourisme, l'agriculture, l'aquaculture et les services logistiques.

La situation de l'archipel justifie un soutien conséquent de l'Etat. Mais il manque souvent à l'action de l'État une vision prospective, qui seule pourrait redonner une dynamique à l'archipel. A cet égard, il est symptomatique que Saint-Pierre-et-Miquelon ait connu quatre préfets successifs entre 2004 et 2010.

Selon un paradoxe apparent, l'organisation institutionnelle de l'archipel favorise la concentration des pouvoirs et la dispersion des énergies, car si le conseil territorial concentre les ressources fiscales et les moyens financiers, la distinction entre les communes et la collectivité empêche la mise en œuvre efficace de projets de développement concertés. La coopération régionale aboutit à des résultats, mais ne peut être qu'un complément à la réalisation des projets structurants et endogènes.

Après un deuxième déplacement à Saint-Pierre-et-Miquelon, vos rapporteurs estiment que la question du schéma institutionnel doit être posée. Les institutions ne peuvent tout régler. Le choix des hommes reste déterminant. Cependant, il apparaît clairement que le schéma actuel n'est pas propice à une réflexion et à une action communes pour construire l'avenir de l'archipel. Il favorise au contraire, sur un petit territoire, des concurrences inutiles et une dispersion des énergies aux effets délétères. Face à cette division, qui affaiblit les acteurs politiques, l'État paraît trop concentré sur la prévention des tensions et la gestion à court terme.

Aussi vos rapporteurs considèrent-ils qu'un débat sur l'organisation statutaire pourrait aider Saint-Pierre-et-Miquelon à mieux penser et mieux prendre en mains son avenir. Si les institutions ne règlent pas tout, elles peuvent empêcher d'agir. Celles de Saint-Pierre-et-Miquelon pourraient être repensées afin de donner à l'archipel la transparence, la cohésion et la volonté dont il a besoin.

Vos rapporteurs forment le vœu que le présent rapport contribue à ce débat et que Saint-Pierre-et-Miquelon puisse écrire sereinement de nouvelles pages de son histoire.

EXAMEN EN COMMISSION

MARDI 15 FÉVRIER 2011

La commission examine le rapport d'information de MM. Christian Cointat et Bernard Frimat sur l'adéquation de l'organisation institutionnelle de Saint-Pierre-et-Miquelon aux enjeux de développement de l'archipel.

M. Bernard Frimat. – Pour notre rapport, nous proposons le titre : « Saint-Pierre-et-Miquelon, trois préfets plus tard, penser l'avenir pour éviter le naufrage ». En effet, si l'État assure une présence à Saint-Pierre-et-Miquelon, les préfets y restent très peu longtemps, et nous retirons de notre visite une grande inquiétude pour l'avenir de l'archipel. Sa population, d'un peu plus de 6000 habitants, diminue ; les jeunes s'en vont. Cette collectivité d'outre-mer a un sénateur, un député, un Conseil territorial de 19 membres et deux mairies : Saint-Pierre-et-Miquelon-Langlade. C'est un ensemble institutionnel bien lourd pour un si petit territoire.

Le soutien de l'État est indéniable : le montant de l'effort budgétaire par habitant est le plus fort de toutes les collectivités d'outre-mer, le double de celui de la Guyane. En réalité, cela ne fait que 0,6% de ce type de dépenses et, en même temps, l'archipel doit entretenir les services qui seraient en métropole ceux d'une préfecture de plusieurs dizaines de milliers d'habitants ; il y a là une Direction régionale de l'équipement et quasiment toutes les Directions des administrations de l'État y sont représentées.

La commande publique y est essentielle et, chaque année, les deux principales entreprises du BTP l'attendent avec impatience. On s'interroge sur la pertinence de certains investissements, dont on se demande si la finalité n'a pas été uniquement de nourrir la commande publique : lorsque l'hôpital actuellement en construction sera terminé – pour 6 000 habitants – on ne va tout de même pas en construire un second ?

La situation de la population est contrastée. Les uns vivent bien, notamment ceux qui bénéficient des monopoles d'importation sur les îles. Le nombre de 4x4 est impressionnant, sans doute parce qu'ils sont soumis à un taux de TVA réduit. Une autre partie de la population, notamment les retraités dont les pensions sont indexées en métropole, subit la cherté de la vie.

La situation des collectivités territoriales est fragile, d'autant qu'elles ne bénéficient pas de l'avance par l'Etat des « douzièmes » sur les recettes fiscales. L'économie connaît les difficultés structurelles de la pêche – la « grande pêche » est une époque révolue. Il existe 12 bateaux de pêche artisanale, inactifs sept mois de l'année pendant lesquels les marins sont pris en charge par les collectivités territoriales. Il y a un pôle halieutique à Saint-Pierre et un autre à Miquelon mais ils se font concurrence. Comme on le dit là-bas, « Les navires sont à Saint-Pierre et les

poissons à Miquelon ». L'aquaculture est expérimentée pour les naissains de coquilles saint-jacques depuis dix ans... L'État et le préfet ont dénoncé la Délégation de service public relative à un service de fret qui coûtait 2,5 millions d'euros. On en est maintenant à 4,5 millions... L'aéroport, surdimensionné, pourrait accueillir des A 320 alors que n'y atterrissent qu'un ATR 42 venant du Canada et un Cessna de 9 places reliant Miquelon. Il y a à Saint-Pierre un port en eau profonde, d'aspect sinistre, qui ne peut guère inciter les bateaux de croisière à y accoster.

La dépendance aux financements publics a un effet anesthésiant sur l'économie, d'autant que l'État manque de vision à long terme. L'Etat est face à une alternative : soit la commande publique est engagée pour acheter la paix sociale, soit il prend le risque de financer des opérateurs privés et de préparer l'avenir, mais le résultat n'est pas assuré. Le tourisme pourrait se développer et attirer les Canadiens. Mais il semble que les investissements de l'État soient dépourvus de perspectives à long terme.

Le contrôle de légalité est squelettique : deux délibérations ont été transmises en deux ans, alors même que la vie politico-judiciaire locale est animée : on attend une décision du tribunal supérieur d'appel concernant le président de la collectivité territoriale. Dans les journaux municipaux nous avons relevé huit marchés d'études passés par une société d'économie mixte dont la présidence est assurée par le président de la collectivité territoriale ; et l'objet de ces études ne nous est pas clairement apparu.

M. Christian Cointat – Nous avons examiné la coopération régionale avec le Canada et, à ce titre, étudié l'opportunité de passer du statut de pays ou territoire d'outre mer de l'Union européenne (PTOM) à celui de région ultrapériphérique de l'Union européenne (RUP). Or, ce changement ferait perdre à l'archipel les avantages que lui apporte son actuel statut en matière de règle d'origine et d'autonomie financière, douanière ou fiscale. Pour bénéficier des aides au titre de région ultrapériphérique, il faut avoir un PIB par habitant inférieur à la moyenne des PIB européens, ce qui n'est pas le cas de l'archipel. Celui-ci perdrait alors les subventions du Fonds européen de développement auxquelles son statut de PTOM lui donne aujourd'hui accès.

Saint-Pierre-et-Miquelon importe du Canada et exporte vers l'Union européenne. Le Canada et l'Union européenne négocient pour parvenir à un accord économique global qui risque de diminuer l'attractivité de Saint-Pierre-et-Miquelon comme porte d'entrée de l'Europe au bénéfice de la règle d'origine. La France ne défend pas les intérêts de son archipel dans cette négociation. Notre première recommandation sera que le gouvernement change d'attitude et donne mandat à la Commission européenne de prendre en compte les intérêts de Saint-Pierre-et-Miquelon. Ensuite, nous allons déposer une proposition de résolution pour que l'Union européenne, dans ces négociations, tienne compte des intérêts de l'archipel. Cela rejoint une résolution que j'ai rapportée devant la commission des affaires européennes, demandant que, dans tout accord commercial qu'elle signe, l'Europe tienne compte des intérêts de ses pays et territoires d'outre-mer, ainsi que des pays associés ACP.

La façon dont se déroulent les négociations de coopération avec le Canada nous a également laissés pantois. Il y a la commission mixte officielle où ne siège que le préfet, tandis que le Conseil territorial noue des contacts parallèles. Nos partenaires canadiens semblent favorables à une coopération mais encore faudrait-il qu'ils sachent avec qui en discuter. Cette dichotomie fait désordre... Le Canada juge que cette coopération est digne d'intérêt du fait de l'application de la règle d'origine et aussi parce que le contact avec les ministères français, tous présents sur l'archipel, est facile. Encore faut-il que le Conseil territorial l'impulse. Actuellement il y a déjà des réussites en matière de sécurité, de santé, d'éducation et d'enseignement supérieur, les étudiants de l'archipel pouvant s'inscrire dans l'université de langue française de Moncton.

La coopération avec le Canada se heurte à des difficultés juridiques, ce pays étant un État fédéral où les provinces ont beaucoup de pouvoir, tandis que la France est un pays unitaire. Jusqu'à présent notre gouvernement estimait qu'il ne pouvait pas y avoir d'accord avec les provinces canadiennes sans accord intergouvernemental. Il semblerait ainsi qu'il envisage maintenant la possibilité d'une coopération directe avec les provinces. On pourrait ainsi développer la coopération en matière de placement des mineurs en danger ou d'activité scientifique. On envisage aussi que, désormais, l'archipel puisse exporter non plus seulement des produits congelés mais également des produits frais, ce qui suppose qu'ils soient analysés par des laboratoires canadiens. D'autres domaines de coopération sont envisagés : exploitation des hydrocarbures, traitement des ordures ménagères. Reste l'épineux dossier du plateau continental. La France a obtenu 12 000 kilomètres carrés de zone économique exclusive, alors qu'elle en revendiquait 47.000. Le Canada a ensuite modifié les limites de sa zone économique exclusive. Nous avons fait valoir nos droits ce qui a un peu fâché nos partenaires. Les autorités françaises doivent davantage tenir compte des intérêts de l'archipel et, pour ce faire, être plus pragmatiques et envisager des coopérations régionales comme le permet la récente modification de la loi organique statutaire.

J'en viens à l'organisation institutionnelle. On ne peut plus supporter d'avoir un système à trois collectivités territoriales pour un peu plus de 6 000 habitants, d'autant que cela s'accompagne d'un enchevêtrement de responsabilités complètement perturbant – par exemple, la commune de Miquelon n'a que 80 mètres de voirie municipale ; pour le déneigement à Saint-Pierre, la moitié d'une route dépend de la commune, l'autre moitié du Conseil territorial... Il y a une liaison par bateau entre Saint-Pierre et Langlade, qui est le lieu de villégiature des Saint-Pierrais, tandis que la liaison avec Miquelon connaît de nombreuses vicissitudes.

Les habitants étant très attachés à l'existence de leurs deux communes, il faudrait envisager un Conseil territorial qui émanerait d'elles, comme la Nouvelle-Calédonie avec ses provinces ou Paris avec ses arrondissements. Le développement économique doit bien entendu dépendre du Conseil territorial, mais la subsidiarité doit jouer pour les questions d'urbanisme, de logement, de gestion du quotidien, qui seraient de la responsabilité des communes.

Il y a également le problème du SDIS qui devrait être un STIS, un service territorial d'incendie et de secours, car les communes n'ont pas les moyens d'assumer cette compétence.

Le tourisme doit être développé, notamment le tourisme vert. Mais lorsqu'on arrive sur le quai en eau profonde de Saint-Pierre, on découvre d'horribles bâtiments sur le port, dans un cadre pourtant splendide, puisque l'île aux Marins se trouve de l'autre côté de la rade. Il faut réaliser les investissements nécessaires et préserver l'environnement : la seule forêt boréale que possède la France se trouve à Langlade, mais elle est menacée par les cervidés.

Avant de quitter Saint-Pierre-et-Miquelon, nous nous sommes inquiétés auprès du préfet de ce que le président du conseil territorial préside pratiquement toutes les SEM de Saint-Pierre. Nous lui avons demandé sans succès si un tel cumul était compatible avec ces fonctions car une telle pratique s'éloigne substantiellement des règles en usage en métropole.

M. Bernard Frimat. – La concentration des pouvoirs et la dispersion des énergies sont évidentes. Certes, cette concentration convient au président du Conseil territorial car cette assemblée rédige, par exemple, les règlements d'urbanisme. Si les maires signent les permis de construire, ils n'ont aucune maîtrise du foncier, qui appartient à la collectivité.

Sur un si petit territoire, une situation conflictuelle entre le Conseil territorial et les communes n'est pas acceptable. C'est pourquoi nous proposons, de façon un peu paradoxale, un cumul entre les deux fonctions municipale et territoriale, afin d'harmoniser les politiques menées. Sur la question du STIS, le Conseil, qui refuse de le créer, estime que les communes n'ont pas à se plaindre puisqu'il finance leurs crèches, par exemple.

Le superbe musée de l'Héritage, à Saint-Pierre, n'existe que par la volonté de deux personnes privées et le Conseil territorial l'ignore complètement, alors qu'une étude est engagée sur la réfection de la toiture du musée de l'Arche pour un montant de 800 000 euros ! Il faut donc revoir la répartition des compétences.

Si le Conseil territorial était l'émanation des communes, la répartition des compétences se ferait de façon plus naturelle : le Conseil pourrait ainsi garder le développement économique et culturel tandis que la dimension sociale et l'urbanisme reviendraient aux communes.

Autre problème : comme il s'agit d'une collectivité d'outre-mer (COM), le temps s'est relativement figé et certaines lois n'ont pas été transposées. Ainsi, la réforme de la formation professionnelle n'est pas appliquée à Saint-Pierre, alors qu'elle fait la part belle à la décentralisation. Nous préconisons donc un bilan sur le droit en vigueur à Saint-Pierre-et-Miquelon, afin d'éviter tout dysfonctionnement lourd de conséquences. Par ailleurs, la collectivité rencontre parfois des difficultés pour assumer ses compétences normatives, si bien qu'il n'y a pas de véritable code des douanes. Il convient de renforcer les conditions de mise à disposition des services de l'Etat.

Un cumul de responsabilités permettrait aux mêmes personnes d'exercer des fonctions différentes et de créer une synergie. Il n'est pas besoin d'augmenter le nombre de conseillers : les quinze représentants de Saint-Pierre et les quatre de

Miquelon-Langlade devraient émaner des conseils municipaux, quitte à s'assurer que Miquelon soit automatiquement représentée au sein du conseil exécutif. Ce qui est certain, c'est que le statut actuel explique en partie le blocage entre mairies et Conseil territorial. Et le préfet ne tranche pas : il est là pour éviter que l'eau ne s'agite...

M. Christian Cointat. – Les préfets, qui souvent prennent leur grade en étant nommés à Saint-Pierre-et-Miquelon et sont en fin de carrière administrative, ne restent pas assez longtemps dans l'archipel, d'où l'intitulé « Trois préfets plus tard ».

M. Jean-Jacques Hyst, président. – Nous donnons bien évidemment notre accord à la publication de ce rapport.

ANNEXE

PROGRAMME DU DÉPLACEMENT AU CANADA ET À SAINT-PIERRE-ET-MIQUELON DU 13 AU 19 JUIN 2010

Dimanche 13 juin 2010

- 19 h 00 : Arrivée à Ottawa
- 20 h 00 : Dîner offert par M. Robert Moulié, premier conseiller de l'ambassade de France au Canada, en compagnie de M. Gilles Courrègelongue, consul général de France à Moncton et Halifax et M. Armand Agabab, ancien consul honoraire de France à Saint-Jean-de-Terre-Neuve

Lundi 14 juin 2010

- 09 h 00 : Ministère des affaires étrangères et du commerce international - Entretien avec Mme Carmen Sylvain, sous-ministre adjoint, Europe, Moyen-Orient et Maghreb
- 10 h 00 : Ambassade de France : réunion de travail avec les services de l'ambassade de France et le Consul général de France à Moncton et Halifax
- 11 h 30 : Départ pour le Parlement du Canada
- 11 h 45 : Accueil par M. Serge Pelletier, secrétaire administratif de l'Association interparlementaire Canada-France (AICF)
- 12 h 00 : Déjeuner offert par l'honorable Claudette Tardiff, sénatrice, présidente de l'AICF, M. Steven Blaney, député, Mme Paule Brunelle, députée, MM. Bernard Patry et Yvon Godin, députés
- 14 h 30 : Entretien avec M. Michel Têtu, directeur général de l'Agence de promotion économique du Canada Atlantique (APECA)
- 19 h 30 : Dîner à la Résidence de France, offert par M. François Delattre, ambassadeur de France au Canada, en compagnie de la délégation conduite par M. Michel Rocard, ambassadeur de France chargé des négociations internationales relatives aux pôles arctique et antarctique

Mardi 15 juin 2010

- 09 h 30 : Entretien avec M. Roger Lavoie, directeur général et M. Richard Aubry, directeur des affaires intergouvernementales et internationales du RDEE (Réseau de développement économique et d'employabilité)
- 10 h 45 Départ vers l'aéroport d'Ottawa
- 12 h 15 : Départ à destination de Montréal
- 21 h 30 : Arrivée à Saint-Pierre

Mercredi 16 juin 2010

- 09 h 30 : Entretien avec M. Jean-Régis Borius, préfet de l'archipel
- 10 h 30 : Entretien avec Mme Annick Girardin, députée de l'archipel
- 11 h 30 : Entretien avec M. Denis Detcheverry, sénateur de l'archipel
- 13 h 45 : Entretien avec Mme Karine Claireaux, maire de Saint-Pierre
- 15 h 00 : Entretien avec MM. Stéphane Artano, président du conseil territorial et Gérard Grignon, président d'Archipel demain
- 16 h 00 : Entretien avec MM. Jérôme Taconnet, directeur aménagement de la SODEPAR (Société de développement et de promotion de l'archipel) et Thierry Basle, directeur développement de la SODEPAR
- 16 h 30 : Réunion « santé-social » avec Mme Sylvie Koelsch, sous-directrice de la CPS (Caisse de prévoyance sociale), M. Pascal Godeffroy, chef du service des affaires sanitaires et sociales, Mme Martine Beguin, directrice du centre hospitalier, M. François Dunan et le Dr Michel Bondonneau, médecin conseil de la CPS
- 17 h 00 : Entretien avec Mme Monique Walsh, présidente de la chambre d'agriculture, de commerce, d'industrie et de l'artisanat et M. Bernard Linares, directeur
- 17 h 45 : Entretien avec M. François Zimmermann, président de la section locale de l'UMP
- 18 h 15 : Entretien avec M. Frédéric Beaumont, président de la section locale du PS
- 18 h 45 : Entretien avec M. Max Olaisola, président du comité économique, social et culturel

Jeudi 17 juin 2010

- 8 h 00 : Aéroport de Saint-Pierre Pointe blanche
- 8 h 30 : Départ pour Miquelon, avec MM. Denis Detcheverry, sénateur de l'archipel, Jean-Louis Blanc, directeur de l'agriculture et de la forêt, Jean-Pascal Devis, chef du service des affaires maritimes et Guy Mascres, secrétaire général de la préfecture
- 8 h 45 : Arrivée à Miquelon
Accueil par M. Alain Orsiny, délégué du préfet
- 09 h 00 : Visite du Grand Barachois et de la Ferme de l'ouest
- 11 h 30 : Entretien avec M. Stéphane Coste, maire de Miquelon-Langlade
- 12 h 15 : Déjeuner avec MM. Denis Detcheverry, sénateur de l'archipel, Guy Mascres, secrétaire général de la préfecture, Stéphane Coste, maire de Miquelon-Langlade, Alain Orsiny, délégué du préfet, M. Jean-Luc Klemann, chef de la subdivision de Miquelon, Jean-Louis Blanc, directeur de l'agriculture et de la forêt, Jean-Pascal Devis, chef du service des affaires maritimes, Roger Detcheberry, spécialiste des questions d'environnement
- 14 h 00 : Réunion sur le développement économique : pêche, aquaculture, agriculture avec MM. Denis Detcheverry, sénateur de l'archipel, Guy Mascres, secrétaire général de la préfecture, Stéphane Coste, maire de la commune de Miquelon-Langlade, Alain Orsiny, délégué du préfet à Miquelon, Jean-Luc Klemann, chef de la subdivision de Miquelon, Jean-Louis Blanc, directeur de l'agriculture et de la forêt, Jean-Pascal Devis, chef du service des affaires maritimes, Martin Lajournade, ingénieur halieute, association pour la recherche et le développement de l'aquaculture (ARDA)
- 15 h 45 : Vol pour Saint-Pierre
- 16 h 00 : Réunion « Finances » avec MM. Jean-François Nicol, trésorier payeur général, Dominique Deldicque, chef du service des douanes, Mme Carla Cormier, contrôleur suppléance du chef de service de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, M. Fabrice Dufresne, directeur de l'IEDOM et Mme Pascale Boyer, directrice des services fiscaux

- 17 h 15 : Entretien avec MM. Jean-Yves Goueffon, président du tribunal supérieur d'appel et Hervé Leroy, procureur de la République près le tribunal
- 18 h 00 : Entretien avec le lieutenant colonel Guisset, commandant la gendarmerie pour Saint-Pierre-et-Miquelon,
- 18h 30 : Réunion « associations » avec Mmes Evelyne Artano, présidente de l'association « le club de l'amitié », Cathy Detcheverry, présidente de l'association « IRIS-EPE », Marie-Andrée Allain, présidente de l'association « Aide aux handicapés », MM. Alain Goupilliere, président de l'association « Action prévention santé », Jean Hugonnard, directeur de l'association pour « la formation continue », Pierre Salomon, président de l'association « @rt'Chipel », Jean de Lizarraga, président de la ligue de football et Paul Revert, président de la ligue de hockey sur glace

vendredi 18 juin 2010

- 8 h 20 : Départ pour l'Ile aux marins par la vedette SNSM - cérémonie patriotique : dépôt de gerbes au monument aux morts
- 9 h 20 : Retour de l'Ile aux marins, rencontre avec les anciens combattants
- 10 h 00 Entretien « tourisme » : M. François Rivollet, président du comité régional du tourisme, et Mme Anaïs Siosse, directrice
- 10 h 45 : Dépôt de gerbes au monument aux morts des deux guerres et au monument de la croix de Lorraine
- 11 h 20 Entretien avec M. Yannick Cambray, Président de la fédération du PRG, membre de Cap sur l'avenir
- 12 h 15 : Déjeuner
- 14 h 00 : Visite de la maison d'arrêt
- 14 h 30 : Entretien avec les syndicats de salariés : Mme Nathalie Rebmann, représentante syndicale de la CFTC, M. Jean-François de Barba, représentant syndical de la CGT, Mme Cathy Lebailly, représentante syndicale de la C.G.T, MM. Philippe Guillaume, secrétaire général de la CFDT et Max Plaisola, secrétaire général de FO
- 15 h 15 : Entretien avec les syndicats patronaux avec MM. Roger Hélène, président du FEA-BTP, Robert Hardy, trésorier de l'UPASC et Claude Anstet, représentant le SAPE-BTP

- 16 h 30 : Réunion avec les élus de l'archipel avec Mme Annick Girardin, député de l'archipel, MM. Denis Detcheverry, sénateur de l'archipel, Stéphane Artano, président du conseil territorial, Mme Karine Claireaux, maire de Saint-Pierre, M. Stéphane Coste, maire de Miquelon-Langlade, Mme Monique Walsh, présidente de la chambre d'agriculture, de commerce, d'industrie et de l'artisanat (à la CACIMA) et M. Max Olaisola, président du conseil économique, social et culturel
- 19 h 30 : Arrivée à RFO
- 20 h 00 : Journal télévisé de RFO
- 20 h 30 : Dîner républicain à la résidence du préfet avec M. le Préfet, Mme Annick Girardin, député, MM. Denis Detcheverry, sénateur, Stéphane Artano, président du conseil territorial, Mme Karine Claireaux, maire de Saint-Pierre, MM. Stéphane Coste, maire de Miquelon-Langlade, Guy Mascres, secrétaire général, Jean-Jacques Fève, chef de cabinet, Mme Monique Walsh, présidente de la chambre d'agriculture, de commerce, d'industrie et de l'artisanat, et M. Max Olaisola, président du conseil économique, social et culturel

Samedi 19 juin 2010

- 9 h 30 : Visite du musée « Héritage » avec M. Roland Chatel, directeur
- 11 h 00 : Entretien avec M. Jean-Régis Borius, préfet de Saint-Pierre-et-Miquelon
- 12 h 30 : Départ de la délégation pour l'aéroport « Saint-Pierre Pointe Blanche »