

Véronique GARABIOL

Institut d'Etudes Politiques de Bordeaux

Promotion Antoine de Saint-Exupéry

1999-2002

Section Service Public

**LE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE
DURABLE DE L'ARCHIPEL DE SAINT-
PIERRE ET MIQUELON**

Mémoire de stage

Directeur : M. Conte

Pour leur accueil durant notre stage, nos remerciements vont tout particulièrement à :

Monsieur Jean-François Tallec, préfet de Saint-Pierre et Miquelon ;

Madame Alice Rozié, sous-préfet de Saint-Pierre et Miquelon ;

Madame Hélène Géronimi, chargée de mission ;

Pour les entretiens qu'ils ont bien voulu nous accorder et le temps qu'ils nous ont consacré, nos remerciements s'adressent aussi à :

Monsieur Briand, responsable de la station de l'IFREMER ;

Monsieur Ballarin, inspecteur d'Académie de Saint-Pierre et Miquelon ;

Monsieur Caldérini, directeur de la Sodépar ;

Monsieur Chapalain, administrateur des Affaires Maritimes ;

Monsieur Cotti, directeur de la Banques des Iles

Monsieur Detcheverry, directeur du Service Loisir Accueil ;

Monsieur Dupuy, directeur de la Chambre de Commerce, de l'Industrie et des Métiers ;

Monsieur Enguehard, directeur du Francoforum ;

Monsieur Fourgeaud, directeur des services de l'Agriculture ;

Monsieur Giquel, directeur des services de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des fraudes ;

Monsieur Girard, directeur des services de l'Equipement ;

Madame Girardin, du service Jeunesse et Sport

Monsieur Guicheteau, Trésorier Payeur Général de Saint-Pierre et Miquelon ;

Monsieur Lourme, directeur des services de l'Aviation civile ;

Madame Olaïzola, directrice de l'agence de voyage SPM Horizon ;

Monsieur Planche, directeur du service du Travail, de l'Emploi et de la Formation professionnelle ;

Monsieur Roche-Toussaint, directeur de l'agence de l'IEDOM de Saint-Pierre et Miquelon ;

Ainsi qu'à **Monsieur et Madame Olliéro, et Monsieur Orsiny** pour la chaleur de leur accueil et leurs explications sur l'archipel.

Et à **Monsieur Conte**, maître de conférences de sciences économiques à l'université Montesquieu-Bordeaux IV, pour l'attention qu'il a bien voulu porter à ce travail.

Table des matières

INTRODUCTION	7
CHAPITRE 1 : L'ARCHIPEL DE SAINT-PIERRE ET MIQUELON	12
SECTION 1 : PRESENTATION DE L'ARCHIPEL	13
Localisation de l'archipel	13
Présentation physique	14
La population	14
L'histoire	15
Le statut juridique de l'archipel	17
SECTION 2 : L'HISTOIRE DU CONTENTIEUX FRANCO-CANADIEN	19
La négociation sur les droits de pêche	20
La négociation sur les eaux de juridiction nationales	21
Le jugement du tribunal de New-York	22
Le moratoire de 1992	23
L'accord de 1994	24
SECTION 3 : 1994 : « UN ARCHIPEL SINISTRE »	25
Le poids de la pêche dans l'économie de l'archipel en 1992	25
La situation économique en 1994	26
CHAPITRE 2 : UN DEVELOPPEMENT INDISPENSABLE	28
SECTION 1 : UN NIVEAU DE VIE ELEVE MAIS ARTIFICIEL	29
Le constat du niveau de vie	29
L'importance de la Fonction publique comme première explication	30
Les aides de l'Etat	31
SECTION 2 : UN SECTEUR DE LA PECHE ARTIFICIELLEMENT MAINTENU ET MENACE A MOYEN TERME.	33
La pêche industrielle	33
La pêche artisanale	36
Les incertitudes pesant sur la ressource halieutique	38
SECTION 3 : LA DISPROPORTION DU BTP AU REGARD DE LA POPULATION ACTIVE	41
Les réalisations de ces dix dernières années	41
Les menaces pesant sur l'avenir du BTP	42
CHAPITRE 3 : LES OBSTACLES AU DEVELOPPEMENT	44
SECTION 1 : LES OBSTACLES GEOGRAPHIQUES	45
L'enclavement de l'archipel	45
La taille de l'archipel	47

SECTION 2 : LES OBSTACLES HISTORIQUES ET CULTURELS	49
Le poids de l'omniprésence de la pêche dans le passé	49
La conception du développement durable des habitants	50
La réserve des habitants à l'égard des métropolitains	51
SECTION 3 : L'OBSTACLE POLITIQUE	53
La stabilité de la classe politique	53
Le clientélisme	55
CHAPITRE 4 : LES VOIES DU DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE	57
SECTION 1 : LES CONDITIONS DE LA REUSSITE	58
Une nouvelle approche du développement durable	58
La coopération régionale avec le Canada : un cadre juridique propice au développement	60
Le Contrat de plan Etat-Collectivité territoriale : un apport financier indispensable	62
SECTION 2 : LE DEVELOPPEMENT PASSE PAR DES PROJETS RESPECTUEUX DE L'HERITAGE CULTUREL DE L'ARCHIPEL.	64
L'agriculture et l'élevage	64
L'aquaculture et les produits de la mer	67
SECTION 3 : LES SECTEURS NOUVEAUX, CLE DE VOUTE DU DEVELOPPEMENT DURABLE.	70
Le développement du tourisme	70
Les hydrocarbures	74
CONCLUSION	77
BIBLIOGRAPHIE	81
ANNEXES	82

INTRODUCTION

Au cours de l'année 2001 a eu lieu la première étude internationale sur l'état de la ressource halieutique dans l'Atlantique Nord, dont les résultats ont été présentés au mois de février 2002 au congrès de l'*American Association for the Advancement of Science (AAAS)*. Dans le cadre de l'étude « Sea around us », des experts ont analysé les captures des flottes de l'ensemble des pays pêchant en Atlantique Nord, principalement dans la zone des Grands Bancs de Terre-Neuve et sur le plateau continental européen. Ils montrent que la morue, les thonidés, le haddock, le flétan et le colin ont déjà vu leurs populations diminuer de moitié en cinquante ans. La première cause de cette disparition serait la pêche industrielle dont les rendements ont été sensiblement améliorés par les progrès techniques¹.

Cette étude confirme la menace pesant sur l'avenir de la communauté de Saint-Pierre et Miquelon. Bien que ce petit archipel situé aux larges des côtes du Canada dans le bassin laurentien appartienne à la France, peu de personnes en métropole s'émouvront de cette étude. Cela peut s'expliquer par deux raisons concomitantes : d'une part, Saint-Pierre et Miquelon est largement ignoré des métropolitains ; d'autre part, l'archipel est en crise depuis plus de dix ans, et pour les Saint-Pierrais et les Miquelonnais, mais aussi pour les pouvoirs publics, l'étude n'apportera finalement qu'une confirmation à ce qu'ils savaient déjà sur l'état de faiblesse de la ressource halieutique.

La première raison nous permettra d'expliquer pourquoi nous nous intéresserons ici à cet archipel. Nous espérons d'une certaine façon que ce travail, à son échelle modeste,

¹ Le Figaro, 18 février 2002.

permettra de sortir un peu Saint-Pierre et Miquelon de son anonymat ; c'est cela qui fut notre motivation première. La méconnaissance des métropolitains dure, en effet, depuis des siècles. Quand ils connaissent l'existence de l'archipel, beaucoup ne savent pas le situer sur une carte, le plaçant au choix dans les Antilles ou près des Kerguelen. Aussi les Saint-Pierrais et les Miquelonnais ont-ils abandonné l'espoir d'être connus, *a fortiori* reconnus, par les métropolitains. Néanmoins, pour peu peuplé et lointain qu'il soit, cet archipel est intéressant à plus d'un titre : c'est historiquement la plus ancienne implantation française d'outre-mer ; c'est aussi une communauté réduite mais complexe et attachante, toujours placée dans l'histoire à la confluence des grands débats, voire des grands conflits du monde².

La deuxième raison souligne ce qui est malheureusement la situation actuelle de l'archipel. Depuis 1992, l'économie est en crise en raison de la diminution de la ressource halieutique et de la redéfinition de la zone de pêche française.

Grâce à sa position géographique privilégiée au large des Grands Bancs de Terre-Neuve, l'archipel a toujours vécu, depuis le début de son histoire au XVII^e siècle, de la pêche à la morue. C'est elle qui a motivé l'installation humaine et légitimé l'attachement de la France à ces quelques cailloux.

La pêche occupait en elle-même une part importante des hommes, mais surtout faisait de l'archipel une plaque tournante pour les pêcheurs du monde entier qui fréquentaient les Grands Bancs. En cela, elle était également source de richesse pour les îles grâce aux activités induites.

² G. Bélorgey, *Saint-Pierre et Miquelon et le droit de pêche dans l'Atlantique Nord*, la Documentation Française, 1993, p.147.

Curieusement, l'économie de l'archipel a été dépendante de cette monoactivité jusqu'en 1992. Pourtant, depuis le milieu des années 1960, les relations avec le Canada s'étaient détériorées, aboutissant à l'arbitrage de juin 1992 réduisant à rien la zone économique française au large de Saint-Pierre et Miquelon. Par ailleurs, dans le même temps, les scientifiques et les pêcheurs ont pris conscience de la raréfaction de la ressource halieutique, ce qui a conduit au moratoire sur la pêche à la morue imposé par le Canada la même année.

Paradoxalement, alors que le contentieux franco-canadien s'étale sur un quart de siècle (de 1967 à 1992) et que la diminution de la ressource avait été constatée de longue date, l'archipel s'est retrouvé complètement désemparé en 1992. L'activité de pêche a été considérablement modifiée ; la production s'est effondrée, passant de 17 000 à 280 tonnes entre 1992 et 1993. Cette situation a remis en cause les équilibres économiques et sociaux fondamentaux du territoire et a eu de profondes répercussions sur la vie locale.

La crise de 1992 a été à l'origine d'une période de deux ans durant laquelle les habitants de l'archipel et leurs dirigeants ont été sous le choc de la mort économique de leurs îles. A cette date, les Saint-Pierrais et les Miquelonnais ont pris conscience que le développement de l'archipel ne pouvait plus se faire uniquement sur la pêche à la morue et que la diversification de l'économie était nécessaire. En même temps, l'Etat a mis sur pied un système de subventions très important pour permettre à l'archipel de survivre.

Dix ans après, la transition entamée est loin d'être achevée, ce qui n'est pas surprenant

au regard de l'ampleur de la métamorphose à accomplir. En revanche, et c'est plus inquiétant, il apparaît que la diversification de l'économie n'est même pas conçue à moyen terme, et que l'économie locale reste toujours dépendante des subventions étatiques. La question du développement économique durable de l'archipel se pose encore, dès lors que l'on écarte la pêche comme secteur d'activité principal. Or, les observations des scientifiques, confirmées par l'étude « Sea around us », montrent que la ressource est en voie de disparition, ce qui condamne à moyen terme la pêche dans l'archipel. Cependant, la conception du développement durable, entendu non seulement comme un développement qui « répond aux besoins du présent sans compromettre les capacités des générations futures à répondre aux leurs »³, mais aussi, dans le cas Saint-Pierrais, comme un développement dont la réalisation est conçue à moyen et long termes, traduit en elle-même aux yeux des habitants une préoccupation technocratique éloignée des leurs.

Le but de notre travail n'est pas de proposer des solutions au problème très complexe du développement économique de Saint-Pierre et Miquelon. Dix ans ont déjà été consacrés à cette réflexion alimentée par des personnes plus qualifiées que nous en la matière. Notre stage à la préfecture de Saint-Pierre s'est plutôt déroulé dans l'intention de faire le diagnostic de ce qui a déjà été effectué et de ce qui reste à faire. Bien que la communauté des habitants soit réduite, de multiples personnes participent au développement économique de l'archipel : préfecture et services déconcentrés, élus locaux, agence et office de tourisme... En dépit de la proximité géographique, la coordination de ces acteurs n'est pas aisée. Notre stage s'est donc organisé autour de rencontres avec ces acteurs dans le but de prendre connaissance de leur vision du

³ Rapport Brundtland 1987.

développement de Saint-Pierre. De ces entretiens, nous tirons les conclusions de ce rapport, qui se veut, finalement, n'être qu'une photographie de la situation actuelle.

La géographie de l'archipel, qui a été son atout majeur durant la Grande Pêche, est aujourd'hui un inconvénient pour son développement. C'est pourquoi, la situation actuelle ne saurait se comprendre sans la connaissance de la géographie de Saint-Pierre et Miquelon et de l'histoire du contentieux franco-canadien au sujet des droits de pêche (I). En dépit de la crise de leur archipel, les habitants montrent peu d'intérêt pour la question du développement durable de leurs îles. Ce comportement trouve sans doute ses sources dans le niveau de vie remarquable dont ils bénéficient. Pourtant, il apparaît que ce niveau de vie n'a rien de naturel et qu'il est entièrement dépendant des subventions étatiques. En ce sens, le développement de l'archipel est indispensable (II). Il existe cependant de nombreux obstacles qui l'entravent : la position géographique de l'archipel, le poids de l'héritage culturel et la conception locale de la notion de développement économique durable sont autant de difficultés à surmonter (III). Pourtant, Saint-Pierre et Miquelon a des atouts à faire valoir qui peuvent lui assurer à terme les bases d'un développement économique lui permettant une certaine autonomie financière vis-à-vis de la métropole (IV).

CHAPITRE 1 : L'ARCHIPEL DE SAINT-PIERRE ET MIQUELON

L'archipel de Saint-Pierre et Miquelon connaît une crise économique grave depuis le début des années 1990. Elle met en péril la destinée de cette petite communauté des 6000 Français isolés au nord de l'Atlantique. Pourtant, peu de personnes en métropole se soucient de leur sort, la majorité ignorant même leur existence. Le développement économique de l'archipel est conditionné par sa localisation et sa géographie. C'est pourquoi, il est indispensable de présenter l'archipel. En outre, on ne peut comprendre l'enjeu de son développement économique sans connaître son passé halieutique et le long contentieux qui l'a opposé au Canada dans la détermination des zones de pêche ; conflit perdu par la France qui a eu pour conséquence de réduire à néant l'activité économique de Saint-Pierre et Miquelon.

SECTION 1 : PRESENTATION DE L'ARCHIPEL

1.1- Localisation de l'archipel⁴

L'archipel de Saint-Pierre et Miquelon est placé au sud de Terre-Neuve et à l'entrée du golfe du Saint-Laurent. Il est presque complètement inséré dans les territoires canadiens puisqu'on trouve la côte de Terre-Neuve à 20 kilomètres à l'est, à 50 kilomètres au nord et à 270 kilomètres à l'Ouest. Son horizon est donc seulement dégagé du sud-est au sud-ouest.

Selon l'expression du Général de Gaulle, Saint-Pierre et Miquelon est «la France en Amérique»⁵ : 300 kilomètres séparent l'archipel de Sydney en Nouvelle-Écosse, 560 de Halifax et 1220 de Montréal mais 4750 de Paris.

1.2- Présentation physique

L'archipel est un fragment émergé des Appalaches, d'une superficie de 242 km². Il comporte deux îles principales⁶ : Saint-Pierre (26 km²) et Miquelon-Langlade (216 km²).

Au sud-est, l'île de Saint-Pierre est entourée de quelques «dépendances» dont l'île aux Marins (0,6 km²). A l'exception de la bande littorale, l'île est un rocher granitique escarpé. La majeure partie de la population vit à l'est autour de la rade, protégée de la houle du large par l'île aux Marins.

Au nord-ouest, la deuxième île (Miquelon-Langlade) est constituée de deux ensembles reliés par un isthme long de 12 kilomètres. Langlade, au sud de l'isthme, est dotée de

⁴ Voir carte de la région en annexe 1.

⁵ Visite du Général de Gaulle du 20 juillet 1967.

⁶ Voir carte de l'archipel en annexe 2.

côtes escarpées et échancrées. Elle est couverte de nombreux bois. Miquelon, au nord, a des côtes essentiellement sablonneuses et un relief plat.

Bien que situé à la latitude de Nantes, l'archipel connaît un climat océanique froid, placé sous l'influence des masses d'air polaire et des courants froids du Labrador.

Les hivers sont rigoureux, moins cependant qu'au Canada continental. La moyenne des températures annuelles est de + 5.4°C.

Les précipitations sont abondantes (1260 mm/an) et régulières (réparties sur 180 jours dans l'année), sous forme de neige et de pluie.

En raison de sa localisation, aux confluent des eaux froides du courant du Labrador et des eaux tièdes du Gulf Stream, l'archipel est également envahi 100 jours par an par la brume, principalement en juin et juillet.

1.3- La population

L'essentiel des 6519 habitants⁷ est installé à Saint Pierre qui compte 5808 habitants. Le bourg de Miquelon, excentré au nord de la deuxième île, regroupe 711 personnes. Langlade et l'île aux Marins⁸ ne comptent aucun habitant permanent.

La population est d'origine française : les habitants sont principalement des descendants des Basques, des Bretons et des Normands⁹, auxquels se sont ajoutés quelques Corses, venus s'installer à la fin du XVIIème siècle pour exploiter la ressource halieutique. La

⁷ Le recensement de 1999 confirme le dynamisme démographique. L'archipel retrouve ainsi son niveau maximal, qui remonte à 1902. En revanche, la population de l'archipel tend à vieillir mais reste globalement plus jeune que celle de la métropole. Enfin, il est à noter que 86 % des habitants sont nés dans l'archipel, les autres étant essentiellement des fonctionnaires métropolitains en poste pour quelques années ou des conjoints étrangers, principalement canadiens.

⁸ Elle a compté jusqu'à 600 habitants au XIXème siècle mais elle s'est peu à peu désertifiée, les derniers habitants regagnant Saint-Pierre en 1965.

⁹ Le drapeau de Saint Pierre et Miquelon reprend, à côté de la caravelle de Jacques Cartier, les écussons de ces trois régions.

proximité du Canada et l'importance des échanges avec ce pays ont facilité l'intégration de Canadiens, surtout Terre-Neuvas. Deux traits remarquables caractérisent donc le peuplement entamé au XVIIème siècle : les premières installations se firent sur un terrain désertique (absence de peuplement indigène préalable) et grâce au volontariat (l'émigration n'est pas le résultat de déportation ou de l'esclavage).

La démographie est donc exempte de deux composantes caractéristiques des sociétés américaines continentales et insulaires (dans les Antilles) et explique un particularisme fait d'un sentiment d'appartenance à une communauté soudée sans clivage ethnique ou culturel majeur. L'attachement à la métropole est sensible, en raison de l'arrivée assez récente d'une grande partie de la population (à la fin du XIXème siècle, lors de l'apogée de la pêche) et constatable par l'usage exclusif de la langue française, alors que l'environnement régional est à peu près complètement anglophone.

1.4- L'histoire¹⁰

Longtemps objet des rivalités franco-anglaises dans la région, l'archipel est devenu définitivement français par le Traité de Paris du 14 mai 1814. A cette occasion, la France décline la proposition anglaise de reprendre possession de l'île Maurice, ancienne île de France, et préfère récupérer Saint-Pierre et Miquelon. Ce choix s'explique par la position géographique de l'archipel : les eaux situées au sud de Terre-Neuve rassemblent des éléments particulièrement favorables à la prolifération des morues¹¹.

¹⁰ Cf. G. Bélorgey, *op. cit.*, pp. 28 et s.

¹¹ La légende veut, dans l'archipel, que lors de ses voyages (en 1534 et 1536) Jacques Cartier ait été frappé par la densité de morues présentes. Il aurait suffi de mettre la main dans l'eau pour en attraper. En dépit de l'exagération évidente, cette légende donne une idée de ce que put représenter la morue pour la population.

Le XIXème siècle est un siècle de relative prospérité ; c'est celui de l'apogée du «Grand Métier». Le développement de la pêche tire toute l'économie de l'archipel. A la fin du siècle, ce sont entre 150 et 200 bateaux venant de France qui fréquentent le port, auxquels s'ajoutent les 200 goélettes de l'archipel. Les activités induites ou complémentaires sont importantes : Saint-Pierre compte nombre de manufactures qui traitent les déchets de poisson, produisent des denrées alimentaires, de l'huile de foie de morue, des cirés... Mais surtout, l'entretien des bateaux et le séchage de la morue nécessitent la venue par milliers de travailleurs saisonniers, Terre-Neuvas ou métropolitains.

Le XXème siècle est marqué par la période faste de la prohibition entre 1920 et 1933. Tant aux Etats-Unis qu'au Canada, la législation limite la fabrication et la commercialisation des alcools. A ce moment, Saint-Pierre devient la plaque tournante des trafiquants. Attirés par des gains faciles et assurés, les pêcheurs se reconvertissent : ils deviennent dockers et travaillent au chargement et au déchargement des navires.

La fin de la prohibition inaugure une période difficile pour l'archipel qui revient à la pêche. Elle est interrompue par la deuxième guerre mondiale qui voit l'engagement des habitants au côté du général de Gaulle.

La relance économique de l'après-guerre résulte de la conjonction de deux démarches volontaires et parallèles : d'une part, l'amélioration des infrastructures portuaires et d'autre part, la mise en place d'une pêche industrielle locale avec transformation des produits de la mer et création d'emplois à terre. C'est ainsi que naissent les entreprises locales : Interfreeze (1969), Interpêche (1971) et la Miquelonnaise (1985).

1.5- Le statut juridique de l'archipel

La loi n°85-595 du 11 juin 1985 transforme le Département d'outre-mer de Saint-Pierre et Miquelon, Territoire d'outre-mer jusqu'en 1976, en Collectivité Territoriale de la République à statut propre. La loi s'y applique de plein droit, sauf mention expresse. Au contraire des DOM, l'archipel n'est pas soumis aux dispositions communautaires et conserve, entre autres, une fiscalité et un régime douanier particuliers.

Les organes publics sont :

- un préfet qui représente le gouvernement,
- un conseiller général de dix-neuf membres qui dispose de prérogatives particulières en matière d'urbanisme, de douane et de fiscalité, et donne son avis sur tout projet de loi de la République portant disposition particulière pour l'archipel, ainsi que pour tout projet d'accord international portant sur sa zone économique,
- un conseiller économique et social,
- un député et un sénateur.

Ce statut *sui generis* confère à l'archipel des relations particulières avec la Communauté Européenne. C'est surtout en matière de pêche que l'archipel avait intérêt à exercer son autonomie.

Par les accords de La Haye du 3 novembre 1976, la CEE a réalisé la construction de l'Europe Bleue qui implique la gestion commune des ressources et le libre accès des bateaux européens dans les zones de pêche comprises entre les eaux territoriales (douze milles du rivage) et la ligne des deux cents milles.

Si Saint-Pierre et Miquelon était resté un département d'outre-mer, l'archipel aurait vu les pêcheurs de la Communauté Européenne, dans un contexte de raréfaction de la ressource halieutique, fréquenter sa zone économique et il aurait dû se soumettre à une

politique de quotas définie par Bruxelles. Enfin la Communauté serait intervenue dans les négociations avec le Canada sur le partage des zones économiques exclusives.

Le statut actuel de l'archipel permet aux produits originaires de Saint-Pierre et Miquelon d'entrer dans la CE en exemption de droits de douanes. De plus, au titre d'associé, l'archipel bénéficie du soutien budgétaire de la Communauté, notamment du Fonds Européen de Développement Régional (FEDER).

SECTION 2 : L'HISTOIRE DU CONTENTIEUX FRANCO-CANADIEN¹².

La situation actuelle de l'archipel ne saurait se comprendre sans que l'on ne revienne sur le long contentieux qui a opposé la France au Canada dans la détermination des zones économiques exclusives (ZEE) des deux pays et de leurs droits de pêche réciproques. La défaite de la France dans ce conflit a eu pour conséquence l'anéantissement de l'économie de Saint-Pierre et Miquelon au début des années 1990.

Les premières lignes directrices du contentieux apparaissent lorsqu'en 1966, à l'occasion de la délivrance de permis d'exploration d'hydrocarbures dans la région, les parties adoptent des positions opposées quant aux critères devant régir la fixation de la ligne de démarcation entre les zones de juridiction canadienne et française. Jusque là, ces zones n'étaient pas clairement identifiées.

Pour la France, la délimitation doit se fonder sur le principe de «l'équidistance» tandis que le Canada soutient que la règle des «circonstances spéciales» est applicable dans la région.

En 1970, chacun des deux pays étend ses eaux territoriales à 12 milles au-delà des lignes de base. Par la suite, deux négociations parallèles se poursuivent, l'une sur la délimitation des zones de juridiction de la France et du Canada sur le plateau continental, l'autre, sur les droits de pêche.

¹² Pour une vision plus complète du conflit Franco-canadien, se reporter à l'ouvrage de G. Bélorgey, *op. cit.*, pp. 100 et s.

2.1- La négociation sur les droits de pêche¹³

Les négociateurs arrivent à un accord le 27 mars 1972 dont les grandes lignes sont les suivantes :

- les chalutiers français immatriculés à Saint-Pierre et Miquelon peuvent continuer à pêcher sur les côtes de Terre-Neuve et dans les eaux canadiennes du golfe du Saint Laurent sur un pied d'égalité avec les chalutiers canadiens.
- les bateaux immatriculés en métropole ne pourront plus pêcher à partir de 1986 dans les eaux canadiennes.
- les embarcations de pêche côtière de Terre-Neuve peuvent continuer à pêcher dans leurs lieux de pêche traditionnels sur les côtes de Saint-Pierre et Miquelon.
- les chalutiers immatriculés dans les ports de la côte Atlantique du Canada ne pourront plus pêcher, à partir de 1986, sur les côtes de Saint-Pierre et Miquelon.

Après la signature de cet accord, la grande pêche métropolitaine a progressivement quitté son ancien secteur privilégié (le 2J3KL) au profit du golfe où elle pouvait pêcher jusqu'en 1986 et où la ressource était plus abondante. Dans le même temps, les pêcheurs de Saint-Pierre et Miquelon n'ont pas profité immédiatement des droits qui leur étaient reconnus par le Canada dans le golfe et ont préféré pêcher près de l'archipel dans le 3Ps.

En 1977, le Canada et la France étendent leurs juridictions maritimes respectives à 200 milles marins au large de leurs côtes nationales. La même année, le Canada, invoquant la clause de protection de la ressource, instaure des quotas dans le golfe. Des accords annuels ont couvert les années 1977, 1978, 1979. En 1980, un accord pluriannuel

¹³ Voir la carte des secteurs de pêche de l'OPANO en annexe 3.

valable jusqu'au 31 décembre 1986 a fixé des quotas dans le golfe et a reconnu des droits français dans le 2J3KL, sans fixer de quotas puisque les bateaux français n'y pêchaient plus.

Lors de la négociation de 1986, la France a réclamé des quotas de 12 000 tonnes pour Saint-Pierre et Miquelon dans le golfe et 18 000 tonnes pour la pêche métropolitaine dans le 2J3KL. Ce dernier devait compenser le départ des pêcheurs métropolitains du golfe (en vertu de l'accord de 1972). Rien n'était demandé dans le 3Ps puisque la majeure partie de cette zone était considérée par la France comme relevant de sa souveraineté.

Le Canada a rejeté ces demandes au motif que les quotas ne pouvaient être fixés que sur la base des prises réelles antérieures. Or, en 1985, les Saint-Pierrais pêchaient très peu dans le golfe et la pêche métropolitaine avait déserté, depuis 1972, le 2J3KL. En conséquence, aucun quota n'a été fixé pour 1987 et les pêcheurs français se sont repliés sur le 3Ps où la France établissait unilatéralement des quotas au vu des études de l'OPANO¹⁴.

2.2- La négociation sur les eaux de juridiction nationales

Elles ont toujours été un échec. Selon le Canada, la France n'avait droit qu'à une mer territoriale de 12 milles au large des côtes de Saint-Pierre et Miquelon. La France quant à elle revendiquait le droit à une zone économique exclusive (ZEE) jusqu'à 200 milles marins, dont les limites extérieures devaient être déterminées sur la base de la règle de l'équidistance.

¹⁴ Organisation des Pêches de l'Atlantique nord-ouest.

Pour sortir de ces impasses, les deux parties ont trouvé un accord le 24 janvier 1987 qui prévoit l'ouverture de négociations sur un compromis d'arbitrage devant régler la délimitation des ZEE. Les remous politiques suscités à Terre-Neuve par l'ouverture de négociations avec la France concernant des droits français ont entraîné la fermeture des ports canadiens aux bateaux français (au mois de mars 1987). La première conséquence de ces échecs a été, début 1988, l'absence de quotas pour les pêcheurs français en dehors du 3Ps.

Face à cette situation bloquée, les gouvernements français et canadien ont accepté, le 30 avril 1988, la solution de la médiation et le recours à un tribunal international pour la délimitation des zones de juridiction. L'intervention du médiateur, M. Enrique Iglesias, a permis la signature d'un accord le 30 mars 1989 fixant les quotas jusqu'en 1992, année durant laquelle le tribunal devait rendre son jugement.

2.3- Le jugement du tribunal de New-York

C'est devant ce tribunal *ad hoc* que les thèses française et canadienne se sont affrontées. Les arguments avancés par les Canadiens sont d'ordre économique : les prises de morue canadiennes régressent alors que les prises étrangères ne cessent d'augmenter, mettant en péril l'existence du stock et la survie de la population de Terre-Neuve. Ils sont aussi d'ordre juridique : la doctrine a toujours été que la zone attribuée à un pays doit être le prolongement naturel de son territoire, sans empiéter sur le prolongement naturel du pays voisin. Elle doit de plus être proportionnelle à la longueur de ses côtes. L'argumentation française s'appuie au contraire sur la place importante que la pêche

occupe dans l'existence de Saint-Pierre et Miquelon, beaucoup plus grande que dans celle de la côte sud de Terre-Neuve.

La solution adoptée par le Tribunal de New-York le 10 juin 1992 est complexe. Les zones sont limitées :

- par une ligne équidistante, dans le chenal entre l'archipel et Terre-Neuve ;
- par une ligne située à 24 milles des côtes de l'archipel vers le large ;
- par une ligne entourant une zone de largeur égale à l'ouverture côtière de l'archipel au sud (soit 10,5 milles¹⁵) et s'étendant jusqu'à la limite des 200 milles.

Alors que la France, s'appuyant sur le principe d'équidistance, revendiquait 47 000 km², elle n'en obtient que 12 000, en forme de «champignon», ce qui rend toute exploitation fastidieuse¹⁶.

2.4- Le moratoire de 1992

Au lendemain de la décision du tribunal d'arbitrage, les négociations entre la France et le Canada ont repris sur la base de l'accord de 1972, mais sans succès. Aussi le Canada a-t-il communiqué en octobre 1992 des quotas fixés unilatéralement : 7000 tonnes pour 1993 dont 3300 de morue¹⁷. De surcroît, le gouvernement canadien a mis en place un moratoire de deux ans sur la pêche à la morue dans le 2J3KL et le long des côtes de Terre-Neuve dans les 200 milles.

Par ailleurs, à la demande du Canada, l'OPANO a pris la décision d'interdire la pêche à

¹⁵ Soit environ 20 kilomètres.

¹⁶ Voir la carte de la délimitation des espaces maritimes entre la France et le Canada en annexe 4.

¹⁷ A comparer avec les 23000 tonnes dont 12000 de morue qui constituaient le minimum vital de l'archipel.

la morue dans la partie du 2J3KL comprise dans les eaux internationales.

La pêche de Saint Pierre et Miquelon a donc été sinistrée en 1992 et 1993, avant que les deux pays arrivent à un accord en 1994.

2.5- L'accord de 1994

Le 2 novembre 1994, après des négociations difficiles, les gouvernements canadien et français signaient un accord qui détermine, pour dix ans et indépendamment de la délimitation des espaces maritimes de 1992, les droits de pêche français et canadiens.

L'accord arrête que, chaque année, un Taux autorisé de capture (TAC) sera déterminé pour la morue, le sébaste, la plie grise, la plie canadienne et le pétoncle. Il stipule que, concernant la morue, chaque année, la France obtiendra un quota représentant 15.6 % du TAC de morue dans la zone du 3Ps. Il est entendu dans l'accord que 70 % de cette part sont réservés à la pêche industrielle et reviennent à un chalutier armé en Nouvelle-Écosse qui débarque la totalité des captures à Saint-Pierre et Miquelon pour y être traitée dans les entreprises locales de transformation. Sur les 15.6 % du TAC, ce ne sont finalement que 30% qui sont réellement réservés à la pêche de l'archipel et reviennent aux pêcheurs artisans.

SECTION 3 : 1994 : « UN ARCHIPEL SINISTRE »¹⁸

L'argumentation de la France devant le Tribunal de New-York s'était organisée autour du poids que représentait l'industrie halieutique dans l'économie de l'archipel. Le jugement du 10 juin 1992 et la décision canadienne de soumettre la pêche à un moratoire ont eu raison des fondements économiques de Saint-Pierre et Miquelon.

3.1- Le poids de la pêche dans l'économie de l'archipel en 1992¹⁹

Au début des années 1990, l'archipel compte deux usines de traitement du poisson : Interpêche et la Miquelonnaise. Interpêche produit des filets exportés sous forme congelée et la Miquelonnaise des filets salés expédiés en Europe dans des conteneurs réfrigérés.

Au total, les deux usines exportent en moyenne 8000 tonnes de poisson par an. Avec une charge salariale de l'ordre de 60 millions de francs, elles rassemblent la moitié des salariés du secteur privé de l'archipel, soit 600 emplois environ.

La pêche engendre également des activités portuaires. En 1973, le port de Saint-Pierre a connu le sommet de sa fréquentation avec 1662 navires. Même si l'exclusion des chalutiers étrangers des eaux de la région par les Canadiens a entraîné d'immédiates répercussions sur le port de Saint-Pierre, celui-ci est toujours fréquenté par des navires pratiquant la pêche hors de la zone des 200 milles.

Les activités portuaires généraient, en 1988, 2,6 millions de francs de recettes pour le pilotage et une masse salariale de 7,8 millions de francs pour les dockers. Les activités

¹⁸ Note de la Sodépar, «Le réveil d'un archipel sinistré», 1996.

¹⁹ G. Bélorgey, *op. cit.*, pp. 94 et s.

de service (vente d'hydrocarbures, services d'entretien, activités d'entrepôt...) conduisaient en une année à une retombée financière dans le cadre du trafic portuaire de l'ordre de 112 millions de francs, sans compter le produit des taxes douanières. Au total, l'activité portuaire intéresse à l'époque environ 125 emplois.

Le moratoire décidé par les autorités canadiennes et le jugement du tribunal de New-York de 1992 ont entraîné un effondrement de l'activité économique de l'archipel. C'est ainsi que les exportations de poisson sont passées de 8 000 tonnes en moyenne avant 1992 à 34 tonnes en 1993²⁰. Le commerce extérieur a connu la même évolution catastrophique ; le taux de couverture des importations par les exportations est passé de 50% en moyenne à 8 % en 1993.

La pêche à la morue et les activités à terre de traitement du poisson représentaient plus de 600 emplois à Saint-Pierre et Miquelon. Cet effectif s'est retrouvé inoccupé à compter de cette date. Dans le même temps, la conséquence naturelle fut la baisse très sensible de la fréquentation du port de Saint-Pierre, qui était l'une des raisons d'être historiques de l'archipel, de même que l'une de ses principales sources de revenus. Les très nombreux emplois liés à l'avitaillement et aux escales des navires qui sont difficiles à comptabiliser précisément ont donc également disparu.

3.2- La situation économique en 1994

L'archipel est donc véritablement sinistré en 1994. Il vient de connaître deux saisons sans pêche. Le port a été déserté par les navires étrangers. Au total, ce sont plus de 600 personnes, essentiellement des hommes, qui se retrouvent sans emploi. Le lent

²⁰ Source : Sodépar (Société de Développement et de Promotion de l'Archipel).

redémarrage de la pêche grâce aux accords de 1994 ne permet pas de revenir à la situation antérieure. La pêche industrielle a été condamnée par les négociations : il a été entendu que la part réservée à la pêche industrielle serait pêchée par un chalutier canadien. De toute façon, un chalutier armé à Saint-Pierre et Miquelon ne pourrait pas survivre compte tenu de la faiblesse des quotas. La pêche industrielle est donc bel et bien morte dans l'archipel. En revanche, les pêcheurs artisans ont obtenu 4,68 %²¹ des TAC, ce qui permet à certains de survivre.

Après trois siècles d'économie halieutique, trois siècles durant lesquels la raison d'être de l'archipel n'a été que la pêche à la morue, Saint-Pierre et Miquelon a dû entamer sa diversification.

²¹ La France a obtenu 15,6 % des TAC pour la morue dont 30 % sont réservés aux pêcheurs artisans.

CHAPITRE 2 : UN DEVELOPPEMENT INDISPENSABLE

Le visiteur qui débarque à Saint-Pierre et Miquelon ne peut pas penser qu'il est dans une collectivité sinistrée tant le niveau de vie affiché par les habitants est élevé. Pourtant, contrairement à ce que pourrait laisser croire cette impression, l'économie de l'archipel est bien en crise. D'une part, le niveau de vie des habitants est largement conditionné par les transferts de la métropole. D'autre part, en 1994, les autorités de l'archipel ont encouragé à la constitution d'un arsenal de pêche artisanale considérable, toujours subventionné et en développement en dépit des menaces qui pèsent sur la pérennisation de la ressource halieutique. Enfin, plus que d'une diversification, il faut parler d'une reconversion de l'économie dans le BTP, premier employeur de l'archipel, mais menacé à court terme.

SECTION 1 : UN NIVEAU DE VIE ELEVE MAIS ARTIFICIEL

Contrairement à ce que pourrait laisser penser la crise de la pêche et l'écroulement de l'économie locale, l'archipel de Saint-Pierre et Miquelon connaît un niveau de vie remarquable. Il apparaît comme «un îlot de prospérité dans la région»²². Les habitants de Terre-Neuve ont en effet beaucoup moins bien vécu les conséquences de la raréfaction de la ressource halieutique. La différence de situation vient de l'apport financier de l'Etat français. La population de l'archipel bénéficie en effet de nombreuses subventions qui lui ont permis de maintenir le niveau de vie moyen.

1.1- Le constat du niveau de vie

L'archipel correspond à l'archétype de l'économie d'un « pays mal développé »²³, c'est-à-dire un lieu où le niveau de consommation est très nettement supérieur à celui de la production. Si le revenu moyen par habitant n'est pas calculé²⁴, quelques chiffres peuvent donner une idée de ce qu'est le niveau de vie à Saint-Pierre : en 2000²⁵,

- 199 permis de construire, dont 60 pour des maisons individuelles, ont été délivrés,
- le parc automobile comptait 4 310 véhicules pour 140 kilomètres de réseau routier,
- le nombre de bateaux de plaisance était de 700,
- les 650 abonnements à Internet souscrits faisaient de l'archipel la zone française proportionnellement la plus connectée.

²² Le Marin, Daniel Fra, « La paix sociale dans l'après-guerre de la morue », 23 novembre 2001, p. 20.

²³ « L'expression économie de pays mal développé est utilisée pour qualifier des économies dont le niveau de production est très inférieur au niveau de consommation » J.-F. Auby, *Le droit des Collectivités périphériques françaises*, PUF, 1993.

²⁴ Le PIB par habitant n'est pas calculé non plus.

²⁵ Source : rapport annuel de l'IEDOM (Institut d'Emission des Départements d'Outre-Mer), année 2000.

Ces quelques données chiffrées, ramenées au nombre de ménages que compte l'archipel (2415), donnent une idée du niveau de vie des habitants.

1.2- L'importance de la Fonction publique

Cette situation peut s'expliquer pour une part par le nombre de fonctionnaires en poste à Saint-Pierre.

Au regard des besoins de l'archipel, l'Etat maintient à Saint-Pierre et Miquelon une fonction publique pléthorique. En 1999, 825 personnes étaient employées dans la Fonction publique d'Etat, territoriale ou hospitalière, soit plus du quart de la population active²⁶. Or, dans l'archipel comme ailleurs outre-mer, le principe est celui d'une rémunération des agents publics sensiblement majorée. Le régime des fonctionnaires en poste à Saint-Pierre et Miquelon a été fixé par le décret du 10 mars 1978. Le traitement de base est majoré de 70 % par rapport à celui des fonctionnaires en poste dans la métropole.

Les fonctionnaires ont donc un niveau de vie élevé qui se répercute à l'ensemble de l'archipel grâce à leur consommation²⁷. Mais plus généralement, les salaires du secteur privé, qui emploie 51,4 % de la population active, s'alignent sur ceux de la Fonction publique en conséquence de la pression syndicale²⁸.

Le Salaire minimum interprofessionnel de croissance (SMIC) est le même que celui de la métropole. Au 1er juillet 2000, la valeur horaire s'élevait à 6,41 euros (42,02 francs).

²⁶ Source : INSEE

²⁷ C'est sans doute plus là que réside l'explication de la présence permanente d'une compagnie de 60 gendarmes que dans les risques de troubles de l'ordre public.

²⁸ Le cas des médecins libéraux de l'archipel est révélateur de ce phénomène : durant la semaine du 17 au 23 septembre 2001, ils ont obtenu après négociation avec la Caisse de Prévoyance Sociale (CPS) la majoration de leurs honoraires. Tout en continuant à faire payer leurs consultations 17,53 euros (115 francs), ils percevront un supplément de 30 % versé par la CPS.

Mais compte tenu de la pression syndicale en faveur d'une mise à niveau des salaires du privé sur ceux de la Fonction publique, un ouvrier qualifié de niveau 3 dans le BTP avait un salaire horaire de 11,62 euros (76,20 francs) et un manutentionnaire de l'usine de traitement de poisson Interpêche gagnait 8,84 euros (58 francs) par heure.

1.3- Les aides de l'Etat²⁹

En dehors du maintien d'une Fonction publique très importante, dont les traitements sont sensiblement majorés, l'Etat intervient en distribuant de nombreuses aides, qu'elles soient propres à l'archipel ou qu'elles s'adressent à la métropole comme à l'outre-mer.

Pour ce qui est de la lutte contre le chômage, les dispositifs d'aide à la formation professionnelle, au retour à l'emploi, à la création d'entreprise et ceux d'exonération des charges sociales de certains salariés s'appliquent comme en métropole.

D'autre part, la Loi d'orientation pour l'outre-mer³⁰, qui vise à dynamiser l'économie de la France d'outre-mer, attribue des aides spécifiques. Elle comporte trois volets :

- les jeunes (18 - 30 ans) : ils sont susceptibles de recevoir des aides particulières pour favoriser la création d'entreprises et la formation professionnelle en dehors de leur collectivité d'origine. D'autre part, la loi met en place des incitations à l'embauche de ces personnes.
- les entreprises : la loi souhaite accroître leur compétitivité, aider celles en difficulté et favoriser leur création ainsi que celle d'emplois.
- les bénéficiaires des minima sociaux et du revenu minimum d'insertion (RMI) : le but est de faciliter leur retour à la vie active.

²⁹ Voir les concours financiers extérieurs de caractère public en annexe 5.

³⁰ Loi n°2000-1207 du 13 décembre 2000. Elle est applicable dans les DOM, les TOM et les collectivités territoriales de Saint-Pierre et Miquelon et de Mayotte.

Grâce à ces mesures, l'Etat soutient l'emploi à Saint-Pierre et Miquelon de personnes qui ne trouveraient pas sinon de travail. La préfecture reçoit les subventions versées par le Secrétariat d'Etat à l'outre-mer et par le Ministère du Commerce et de l'Industrie. Les ministères techniques versent directement leurs subventions aux services déconcentrés.

Enfin, l'Etat intervient à hauteur de 16,62 millions d'euros dans le cadre du Contrat de plan Etat-Collectivité territoriale, document pluriannuel associant autour de projet définis des financements de l'Etat et de la Collectivité territoriale.

Au titre du Contrat de plan Etat-Collectivité territoriale 2001-2004, les subventions étatiques liées au secteur du BTP se montent à 10,15 millions d'euros. Quand on connaît l'importance du secteur du Bâtiment et des Travaux Publics (BTP) dans l'emploi (premier employeur de l'archipel), on comprend que ces subventions soient cruciales pour l'équilibre de l'archipel.

Les multiples aides de l'Etat sont de nature à maintenir le niveau de vie de la population³¹. De fait, selon le journaliste Daniel Fra qui réalisait en septembre 2001 son deuxième reportage en quatre ans dans l'archipel : «A Saint-Pierre et Miquelon, la subvention fait partie de la culture et on sait cultiver la subvention»³². L'archipel vit donc sous perfusion économique permanente, ce qui revient sans doute cher à l'Etat, mais qui est pour lui le prix à payer pour que Saint-Pierre et Miquelon reste une terre française habitée³³.

³¹ Si on rapporte le montant des aides de l'Etat (voir annexe 5) au nombre d'habitants de l'archipel, on peut constater que l'Etat dépense annuellement dans l'archipel plus de 7800 euros (51000 francs) par habitant.

³² Le Marin, Daniel Fra, *art. cit.*, p. 18.

³³ Entretien avec M. Guicheteau, Trésorier Payeur Général.

SECTION 2 : UN SECTEUR DE LA PECHE ARTIFICIELLEMENT MAINTENU ET MENACE A MOYEN TERME.

Le contentieux franco-canadien au sujet des zones de juridiction maritime et des droits de prises a anéanti la pêche dans l'archipel en 1992. L'accord du 2 novembre 1994 a cependant permis un lent redémarrage de cette activité. Il garantit en effet l'attribution de quotas aux pêcheurs français pour certaines espèces, tandis que d'autres espèces ne sont pas soumises à des restrictions. Cependant, le secteur reste très dépendant des subventions étatiques. De plus, les perspectives scientifiques ne sont pas optimistes : en dépit de la diversification amorcée lors de la reprise de 1994, la ressource devrait être insuffisante à moyen terme pour subvenir aux besoins de l'archipel.

2.1- La pêche industrielle

En 1988-89, l'armement de l'archipel pour la pêche industrielle comptait sept navires : cinq étaient consacrés à la pêche fraîche (trois appartenaient à l'usine de traitement de poisson Interpêche, deux à La Miquelonnaise) et deux étaient des navires congélateur, propriétés d'Interpêche. Au total, pour cette saison, les deux usines³⁴ avaient traité 11 407 tonnes de poisson dont 8 983 de morue³⁵.

Par les accords de 1994, la France obtient 15,6 % du TAC de morue. 70 % de ce quota sont réservés à la pêche industrielle. Or la ressource en morue est toujours très faible, et les quotas sont bas. C'est ainsi que le quota pour la saison 2001-2002 s'élève à 2340 tonnes dont 1638 attribuées à la pêche industrielle.

³⁴ Interpêche s'est engagé en 1989 dans un vaste plan de restructuration qui a compris, en 1992, la fusion-absorption de la Miquelonnaise.

³⁵ Source : *Mémoire français* présenté au Tribunal de New-York, chiffres d'après les déclarations des sociétés de pêche.

Avec des quotas de ce niveau (et rien ne permet d'espérer qu'ils soient sensiblement relevés dans un avenir proche), la pêche industrielle est condamnée dans l'archipel. L'accord de 1994 entend que le quota qui lui est attribué est pêché par un navire armé au Canada. Mais même si ce n'était pas le cas, il serait impossible de voir dans l'archipel un chalutier : le niveau des quotas ne lui permettrait pas d'être rentable.

Cependant, l'usine Interpêche a survécu à la crise des années 1990. En 1992, au moment du moratoire, elle employait 80 personnes à temps complet. A défaut de réussir à défendre les intérêts de Saint-Pierre et Miquelon face au Canada³⁶, l'Etat français s'est engagé dans un large plan de subventions dont l'usine a été la première bénéficiaire. Sans que l'on puisse exactement chiffrer les montants, les aides directes lui ont permis de continuer à exister alors qu'en toute orthodoxie financière, elle aurait dû être fermée dans les trois mois. L'Etat français a décidé à cette date de soutenir financièrement l'usine jusqu'à ce que la morue soit de nouveau exploitable, c'est à dire jusqu'à ce que le stock se soit reconstitué. Près de dix ans après cette décision, l'Etat continue toujours à donner des milliers d'euros de subventions pour une usine sans réalité économique. D'après sa direction, depuis 10 ans, l'usine a reçu de l'Etat plus de 200 millions de francs d'aides étatiques.³⁷

L'usine est dimensionnée pour traiter 25 000 tonnes de morue par an. Interpêche traite donc la quasi totalité du quota de morue attribué à la France auquel s'ajoute une parties des prises d'espèces secondaires. Au total, ce sont donc 2449 tonnes en 2000-2001³⁸ qui

³⁶ Le Canada est le 25ème partenaire commercial de la France ce qui peut expliquer une partie de l'attitude plutôt consensuelle du pays. Une certaine amertume subsiste dans l'esprit des Saint-Pierrais et des Miquelonnais qui estiment avoir été sacrifiés par la métropole au profit de ventes d'Airbus...

³⁷ Source : direction d'Interpêche, publié dans le Marin.

³⁸ Source : Le Marin, Daniel Fra, « Interpêche : Pescanova reprend l'initiative », p. 26.

ont été travaillées, c'est à dire le dixième de ce que l'usine pourrait faire. Cela représente quatre à cinq mois de travail par an pour les 78 salariés actuels.

Les salariés bénéficient d'une convention exceptionnelle passée entre le propriétaire de l'usine, le groupe espagnol Pescanova, et l'Etat. Alors qu'ils ne travaillent que quatre à cinq mois dans l'année, ils sont employés à temps plein en contrats à durée indéterminée. Vu sous cet angle, Pescanova apparaît comme un prestataire de service social pour l'Etat puisque par les salaires qu'il verse, il distribue l'aide publique. Dans les premières années qui ont suivi le moratoire, le groupe espagnol est resté dans l'archipel avec l'espoir de voir le retour de quotas de morue suffisants pour faire tourner l'usine. Mais dix ans après, la situation n'est toujours pas à la hauteur des espoirs de la direction, qui menace de se retirer de l'archipel.

Si elle mettait ses menaces à exécution, l'équilibre social et économique de l'archipel serait très fortement menacé selon le président du Conseil Général Marc Plantegenest³⁹. D'une part, selon lui, «s'il existe des quotas de morue à Saint-Pierre et Miquelon, c'est parce qu'il y a une entreprise industrielle et pas l'inverse». C'est pourquoi, «Interpêche est le prix à payer pour conserver des droits de pêche dans la zone». Si on accepte ce point de vue, on comprend l'importance de la survie de l'usine, surtout un an avant que le Canada et la France ne recommencent les négociations sur les quotas⁴⁰. D'autre part, l'emploi des salariés à temps complet est gage de stabilité sociale car il existe déjà «une cohorte trop importante de Saint-Pierrais et Miquelonnais qui émarge une partie de l'année aux ASSEDIC».

Ce raisonnement oublie sans doute que le travail saisonnier fait partie de la culture de

³⁹ Interview publiée dans Le Marin, « Nous sommes de Français nord-américains », p. 21.

⁴⁰ L'accord de 1994 a fixé les quotas pour dix ans et doit donc logiquement faire l'objet de nouvelles négociations à partir de 2003.

l'archipel. En revanche, l'équilibre social serait très profondément menacé par la remise en cause des privilèges des employés d'Interpêche .

Alors, même si «la pêche industrielle est vouée à disparaître» selon M. Plantegenest, il semble primordial pour l'équilibre social de l'archipel que l'usine Interpêche survive.

2.2- La pêche artisanale

Jusqu'au moratoire de 1992, la pêche à Saint-Pierre et Miquelon ne concernait que la morue. La négociation de l'accord de 1994 a permis de fixer des quotas pour certaines espèces de poissons mais d'autres n'ont pas été concernées. Ce sont vers ces poissons que les pêcheurs se sont tournés lors de la reprise de la pêche, qui a marqué le début de la diversification.

Dans la mesure où l'accord de 1994 ne laissait pas de place à la pêche industrielle, l'Etat a largement encouragé par le biais de subventions la constitution d'un secteur dynamique de la pêche artisanale⁴¹. Cela se traduit par une aide à l'acquisition des bateaux : l'acheteur paie un tiers du prix d'achat, emprunte le deuxième tiers à taux zéro et le troisième est pris en charge par un financement conjoint de l'Etat et de la Collectivité territoriale. Dans ce cadre, la participation de l'Etat pour les années 1999 et 2000 s'élevait à 165 000 euros.

D'autre part, le Conseil Général mène une politique de soutien aux pêcheurs artisans grâce à des aides qui leur sont versées en vue de faciliter leurs campagnes, l'achat de certains matériels et la formation professionnelle des jeunes afin de les encourager à prendre la succession.

⁴¹ L'archipel compte aujourd'hui 27 armements dont 16 à Saint-Pierre.

Si la morue reste la principale espèce pêchée, les quotas ont eu pour conséquence de pousser les pêcheurs artisans à diversifier leurs prises. Le crabe des neiges, le lump et le bulot sont les trois espèces auxquelles les pêcheurs se sont principalement intéressés dans leur processus de diversification.

	1997	2000
Prises (tonnes)	1243	2448
Morue	456	898
Lump	363	536
Crabe des neiges	367	511
Bulot	-	205
Autres	57	298

Source : rapport IEDOM, 2000

Dans l'état actuel de la pêche, les artisans permettent à trois petites usines de transformation des produits de la mer de travailler, essentiellement (et contrairement à Interpêche) avec des travailleurs saisonniers.

Il s'agit d'abord des «Nouvelles pêcheries» de Saint-Pierre, créées en 1996. Elles emploient sept permanents et jusqu'à 70 saisonniers pour traiter principalement le crabe des neiges.

«Les Sociétés Nouvelles des Pêches de Miquelon» (SNPM), créées en 1996, transforment les oeufs de lump et la part du quota de morue que les pêcheurs artisans ne livrent pas à Interpêche avec une dizaine de personnes.

Enfin, «les Pêcheries de l'Aigle», à Miquelon, créées en 1999, exportent principalement le bulot vers le marché asiatique. Elles emploient jusqu'à 25 personnes mais très peu de permanents.

Pour Jean Baupertuis, armateur saint-pierrais, propriétaire de deux bateaux, «la pêche artisanale est le seul pôle dynamique et créateur d'emplois dans l'archipel»⁴². Il est exact qu'un secteur dynamique existe actuellement à Saint-Pierre et Miquelon. Mais il ne faut pas oublier qu'il est largement aidé financièrement par l'Etat et la Collectivité locale. D'autre part, de nombreuses menaces (tant en ce qui concerne l'avenir de la ressource halieutique que les relations avec le Canada) pèsent sur son avenir.

2.3- Les incertitudes pesant sur la ressource halieutique

Saint-Pierre et Miquelon a conservé en dépit de la crise de la pêche une antenne de l'IFREMER (Institut Français de Recherche pour l'Exploitation de la Mer) qui étudie l'évolution de la ressource. Quelles que soient les espèces, les prévisions sont pessimistes⁴³.

D'une part, le stock de morue ne semble pas se reconstituer en dépit du moratoire et de la reprise modérée de la pêche qui reste soumise à des quotas. La surpêche observée avant 1992 n'était qu'une des causes de la diminution de la ressource⁴⁴, c'est pourquoi le moratoire n'a eu que des effets limités. Cependant, la connaissance des scientifiques est limitée parce que la morue a longtemps paru inépuisable et n'était donc pas l'objet d'études. Cela ne fait finalement qu'une dizaine d'années qu'elle est observée, ce qui est court pour prévoir l'évolution future de l'espèce.

⁴² Le Marin, Daniel Fra, « Pêche artisanale : les limites du développement », p.23.

⁴³ Entretien avec Monsieur Briand, IFREMER.

⁴⁴ L'abondance des morues dans les Grands Bancs venait de la rencontre de plusieurs éléments favorables à leur prolifération : température de l'eau adéquate, conditions hydrauliques adaptées, abondance de nourriture... Le réchauffement de la planète (qui entraîne la fonte des icebergs et donc une modification de la température et de la salinité de l'eau) explique aussi la raréfaction de la ressource.

D'autre part, la saison 2001-2002 a été très mauvaise pour le crabe des neiges. Cela ne surprend pas l'IFREMER : la ressource n'est pas uniformément répartie sur la zone de pêche française ; elle se situe plutôt le long de la frontière franco-canadienne. Or, c'est une espèce qui peut très facilement se déplacer d'une vingtaine de kilomètres. Compte tenu de l'étroitesse de la zone française, elle peut rapidement en sortir. Les scientifiques ne peuvent que constater le phénomène sans pouvoir prédire quelle sera la localisation des crabes d'une saison sur l'autre. De plus, ils envisagent à court terme une légère baisse du stock tout en reconnaissant que c'est une espèce encore bien mal connue parce qu'elle est pêchée depuis moins de cinq ans.

Enfin, le lump n'est utile aux pêcheurs que pour ses oeufs. Il vient se reproduire au printemps sur les côtes et c'est à ce moment qu'il est pêché. L'IFREMER estime que la ressource connaît des risques d'épuisement à court terme mais il est inutile de fixer des quotas aux pêcheurs français pour la protéger : ce n'est pas Saint-Pierre et Miquelon qui la menace compte tenu de la longueur de ses côtes au regard de celles de Terre-Neuve.

Les accords de 1994 ne concernent pas les espèces sur lesquelles les pêcheurs artisans ont construit la diversification. Le saumon, le bulot et le lump ne sont soumis à aucun quota, ce qui n'est pas le cas du crabe des neiges. La ressource est en effet soumise à des restrictions, décidées par le ministre français de l'agriculture et de la pêche, après consultation de l'IFREMER et de la préfecture. Chaque bateau se voit attribué un quota. Le crabe des neiges représente aujourd'hui la principale espèce pêchée après la morue. Mais compte tenu des doutes qui pèsent sur la ressource à moyen terme, les quotas décidés par l'Etat risquent de diminuer.

Mais quoi qu'il en soit, avec vingt-sept armements dans l'archipel, la limite maximum est atteinte. Au-delà de ce nombre, toute demande de permis de pêche est un problème

pour les affaires maritimes⁴⁵. Cela remet en cause la politique de subventions de l'Etat et du Conseil Général, qui refuse dorénavant tout financement de nouveau projet.

Enfin, en 2003, doivent s'ouvrir les nouvelles négociations des droits de pêche avec le Canada. Pour donner un nouveau dynamisme à la pêche, et particulièrement à la pêche artisanale, il faudrait que la France obtienne un pourcentage de TAC supérieur aux 15,6 % qu'elle a acquis en 1994. Or, ce taux peut apparaître comme un cadeau des Canadiens en échange des avantages consentis par les Français pour le pétoncle. Le pétoncle n'étant plus aujourd'hui pêché, les Canadiens pourraient, en 2003, avoir la volonté de baisser le taux de TAC français à 8,8 % (la zone française représente 8,8 % du 3Ps). Sur la base du TAC de 2001 qui est de 15 000 tonnes, un quota de 8,8 % ramènerait la part française à 1320 tonnes (au lieu de 2340).

La pêche fut la raison d'être de l'archipel. Après les catastrophiques années 1992 et 1993, elle tend à se reconstruire sur la base d'un armement plus petit, la pêche industrielle étant condamnée et l'usine Interpêche utilisant autant les subventions que la morue comme matière première, en dépit de toute orthodoxie économique. Le dynamisme actuel de la pêche artisanale ne doit pas faire oublier combien l'avenir est sombre. Le développement économique de l'archipel ne saurait reposer à moyen terme sur ce secteur.

⁴⁵ Entretien avec Monsieur Chapalain, administrateur des Affaires Maritimes.

SECTION 3 : LA DISPROPORTION DU BTP AU REGARD DE LA POPULATION ACTIVE.

La pêche à la morue et les activités à terre de traitement du poisson représentaient plus de 600 emplois en 1992, quand le moratoire a été décidé. A cette date, ces effectifs se sont retrouvés inoccupés. Les pouvoirs publics se sont donc tournés vers le secteur du Bâtiment et des Travaux Publics (BTP) pour employer ces chômeurs. Ils ont lancé une politique de grands travaux pour relancer l'économie⁴⁶.

3.1- Les réalisations de ces dix dernières années

L'idée de construire une nouvelle piste d'aéroport⁴⁷ est antérieure à 1992 mais c'est le moratoire qui a déclenché sa réalisation. La décision de construire finalement un nouvel aéroport fut avant tout politique puisqu'elle permettait d'alimenter la commande publique et donc de favoriser l'emploi. Le coût de construction s'est élevé à 58 millions d'euros (plus de 380 millions de francs), ce qui est à l'origine de nombreuses polémiques : il avait été présenté comme un instrument de désenclavement de l'archipel mais il paraît aujourd'hui surdimensionné au regard du trafic.

D'autres réalisations se sont inscrites dans ce cadre : construction d'une piscine, du Francoforum⁴⁸, du musée, du centre socioculturel...

Le grand chantier en cours concerne l'eau et l'assainissement. D'autres projets sont inscrits au Contrat de plan. Le plus important concerne la reconstruction du centre

⁴⁶ Cela traduit une volonté de relance de type keynésien alors que la France métropolitaine se trouve dans un contexte économique néolibéral.

⁴⁷ L'ancien aéroport était construit entre mer et colline, à proximité immédiate de la ville. Sa piste de 1200 mètres rendait les atterrissages toujours délicats et souvent périlleux.

⁴⁸ Centre d'étude de la langue française s'adressant aux anglophones et aux Québécois.

hospitalier de l'archipel. Le coût prévisionnel du chantier, tel qu'il figure au Contrat de plan, s'élève à 17,23 millions d'euros. L'échéancier étalait les travaux entre 1999 et 2005. Cela étant, le lieu de la reconstruction ayant été modifié depuis la signature du Contrat de plan (en raison du changement de majorité au Conseil Général lors des élections de 2000), le coût et l'échéancier sont à revoir.

Les autres chantiers prévus concernent l'aménagement du réseau routier de l'archipel, l'élargissement de la piste de l'aérodrome de Miquelon et la construction de deux salles municipales pour la culture et le sport.

3.2- Les menaces pesant sur l'avenir du BTP

Le secteur du BTP est le premier employeur de l'archipel. Pourtant, deux phénomènes permettent d'ores et déjà de savoir qu'il est condamné dans un avenir proche⁴⁹.

D'une part, après une dizaine d'années de construction soutenue, l'archipel finit par atteindre un niveau d'équipement élevé. Exception faite du centre hospitalier, les travaux prévus sont relativement limités et ne permettront pas de faire vivre l'intégralité des salariés du BTP.

D'autre part, la Collectivité Territoriale doit faire face à un déficit budgétaire évalué à 4,57 millions d'euros⁵⁰. Le Budget Supplémentaire et les Comptes administratifs de 2000 ont été déférés devant la Cour des Comptes. C'est pourquoi des retards de paiement pour des travaux exécutés en 1999 et 2000 ont entraîné une crise de trésorerie de certaines des 77 entreprises du BTP. Dans l'état actuel des finances de la

⁴⁹ Entretien avec M. Girard, directeur des services de l'Équipement.

⁵⁰ Entretien avec M. Guicheteau, Trésorier Payeur Général.

Collectivité, les projets inscrits au Contrat de plan n'ont aucune certitude d'être réalisés.

On observe actuellement à Saint-Pierre et Miquelon un phénomène proche de celui de la pêche à la morue à la fin des années 80. En dépit de la diversification de l'économie entamée depuis la crise de 1992, l'économie est aujourd'hui très dépendante d'un secteur unique, en l'occurrence le BTP. Certes, celui-ci travaille en partie pour la commande privée, mais il est essentiellement l'outil des réalisations publiques. Les menaces qui pèsent sur lui devraient inciter les entreprises à songer à leur reconversion. Mais rares sont celles qui le font⁵¹.

Le risque à moyen terme est de se retrouver avec un secteur pléthorique qui devra faire face à des difficultés de paiement et à une commande ralentie. Le nombre de permis de construire pour des maisons individuelles (60 en 2000) n'est pas révélateur de l'activité du secteur privé parce que beaucoup de Saint-Pierrais et de Miquelonnais construisent eux-mêmes leur maison. C'est pourquoi il ne faut pas compter sur la commande privée pour remplacer la commande publique ; elle ne pourrait que la compléter.

⁵¹ En fait, une seule entreprise s'est largement engagée dans un autre secteur, en l'occurrence l'aquaculture à Miquelon.

CHAPITRE 3 : LES OBSTACLES AU DEVELOPPEMENT

Depuis 1992 et la crise de la pêche, une réflexion a été entamée sur les possibilités de reconversion de l'économie. Pourtant, force est de constater que le chemin à parcourir avant que la diversification ne soit effective est encore long. Le développement de l'économie de l'archipel se heurte, en effet, à des obstacles qui lui sont propres. Il s'agit d'abord de sa géographie : l'éloignement de la métropole mais surtout sa petite taille pénalisent largement tout projet de nature à contribuer à son développement. Ensuite, le développement économique implique de trouver des « voies qui constituent dans la psychologie de l'archipel une importante innovation »⁵². La réflexion sur le développement bute, en effet, sur le poids de l'héritage exclusivement halieutique de l'archipel. Enfin, l'immobilisme dû à la stabilité du personnel politique local doit être surmonté pour imaginer des voies nouvelles de développement.

⁵² G. Bélorgey, *op. cit.*, p. 148.

SECTION 1 : LES OBSTACLES GEOGRAPHIQUES

L'archipel de Saint-Pierre et Miquelon est distant de Paris de 4750 kilomètres. Cette distance n'est pas spécialement importante, surtout au regard de celles qui séparent les autres DOM et TOM de la métropole⁵³. Pourtant, l'archipel pâtit de son isolement et de sa taille, qui rendent tout projet de développement économique à long terme difficile.

1.1- L'isolement de l'archipel

Le nouvel aéroport avait été présenté comme un outil de désenclavement des îles. Mais force est de constater que rien dans la desserte aérienne n'a vraiment changé depuis son entrée en service en 1999.

Le service est assuré par une compagnie, Air Saint-Pierre, qui bénéficie des avantages du monopole. Les habitants et les entreprises souffrent des désagréments que cela entraîne en termes de prix et de fonctionnement.

Les seules liaisons qui existent relient Saint-Pierre au Canada⁵⁴, ce qui implique de posséder un passeport pour aller et venir en métropole. De plus, les temps de transport sont considérables : la liaison la plus rapide, qui passe par Montréal, nécessite tout de même 12 heures et n'est assurée que le samedi. Enfin, le prix d'un billet de Saint-Pierre à Montréal est le même qu'un billet de Montréal à Paris.

Par ailleurs, ces liaisons sont source de fragilité pour l'indépendance de l'archipel. En l'état actuel de la desserte, il n'est pas possible de relier de l'archipel un autre point qu'un aéroport canadien. Or, les attentats du 11 septembre 2001 ont bien montré que

⁵³ Guadeloupe et Martinique : 6800 km ; Guyanne : 7000 km ; Mayotte : 8000 km ; Réunion : 9300 km ; Nouvelle Calédonie et Wallis Futuna : 17000 km de Paris.

⁵⁴ Les aéroports desservis sont Saint-Jean de Terre-Neuve, Sydney en Nouvelle-Écosse, Halifax et Montréal.

l'espace aérien d'un pays est susceptible d'être fermé au trafic. Dans l'hypothèse où le Canada déciderait pour quelque raison que ce soit de fermer son espace aérien, l'archipel se retrouverait complètement isolé.

Bien que tous les acteurs du développement économique s'accordent sur la nécessité de transports moins onéreux et mieux organisés vers la métropole, l'amélioration de la desserte est un sujet sensible dans l'archipel. Le nouvel aéroport rend une liaison directe techniquement faisable en faisant escale en Islande⁵⁵.

Plusieurs obstacles existent néanmoins à l'ouverture d'une liaison Saint-Pierre-Paris via Reykjavik : d'une part, compte tenu de la faible demande locale de voyages vers Paris, cette liaison risquerait fort d'être déficitaire⁵⁶. D'autre part, la compagnie Air Saint-Pierre reçoit une subvention du FIATA⁵⁷ pour la mission de service public qu'elle assure. L'Etat équilibre donc à la fin de chaque année ses comptes. Or, elle réalise le maximum de son chiffre d'affaire en été et à Noël, en large partie en vendant des billets en correspondance avec des vols vers la métropole. Dans l'état actuel des choses, Air Saint-Pierre ne pourrait elle-même assurer la liaison vers l'Islande, à moins d'acheter un nouvel appareil, ce que la Collectivité Locale, qui devrait participer au financement, n'est pas prête à envisager. En conséquence, l'Etat n'a pas intérêt financièrement à voir une compagnie concurrente assurer le transport vers l'Islande⁵⁸.

⁵⁵ Trois vols ont été organisés durant l'été 2001 à l'initiative de l'agence de voyage SPM Horizon.

⁵⁶ Il est difficile d'évaluer quelle serait exactement la demande. Beaucoup d'habitants passent une partie de leurs vacances au Canada et ne seraient pas intéressés par la possibilité d'aller en métropole. D'un autre côté, les fonctionnaires métropolitains et les membres des familles habitant en métropole représentent un marché potentiel intéressant - Entretien avec Madame Olaïzola, agence de voyage SPM Horizon.

⁵⁷ Fonds d'Intervention pour les Aéroports et les Transports Aériens.

⁵⁸ Entretien avec M. Lourme, directeur des services de l'Aviation civile.

Le transport du fret n'est pas véritablement mieux organisé. Le fret aérien étant prohibitif, l'archipel est peu approvisionné en produits frais métropolitains. Le coût du trafic maritime a fortement baissé depuis 2000⁵⁹ : le monopole historique de la compagnie SPM group est en effet contesté par l'entreprise Delta transports. Mais aux prix pratiqués et compte tenu de l'étroitesse du marché intérieur, la viabilité de deux compagnies risque d'être remise en question.

1.2- La taille de l'archipel

L'île de Saint-Pierre compte la quasi-totalité de la population, qui se regroupe sur 26 km². La taille de l'île et celle de la population concernée (5808 habitants), rendent tout projet de développement économique délicat.

D'une part, le problème des compagnies de transport maritime illustre les difficultés qu'ont les entreprises locales à atteindre une taille critique leur permettant d'être rentables. La petite taille de l'archipel fait que le marché intérieur, très limité, est rapidement saturé. En conséquence, beaucoup d'entreprises sont en situation de monopole ou de duopole. C'est par exemple le cas des boulangeries : deux sont installées à Saint-Pierre et une à Miquelon. Cette situation générale a bien entendu des impacts directs sur les prix pratiqués et la qualité du service fourni⁶⁰.

D'autre part, la population de l'archipel est très homogène. La majorité des habitants sont des descendants des vagues d'émigration du XVIIIème et du XIXème siècles. Cela a

⁵⁹ Entretien avec M. Dupuy, directeur de la Chambre de Commerce, de l'Industrie et des Métiers.

⁶⁰ Entretien avec Monsieur Giquel, directeur des services de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des fraudes.

pour conséquence que tous sont liés par des liens de parenté. Or, comme dans toute société, mais *a fortiori* à cause de la promiscuité, les antagonismes sont nombreux, tenaces et profonds. Il existe des haines familiales qui sont un obstacle au développement de l'archipel.

Le nombre d'habitants (6519) et la superficie (242 km² dont 26 sont véritablement occupés) représentent les deux handicaps géographiques majeurs du développement économique de l'archipel. Tout projet se heurte à l'étroitesse du marché intérieur et au coût que représente le commerce extérieur.

SECTION 2 : LES OBSTACLES HISTORIQUES ET CULTURELS

Le passé exclusivement maritime de l'archipel, l'éloignement de la métropole et la façon dont la France a géré le conflit avec le Canada laissent des traces dans la manière dont les habitants de l'archipel conçoivent le développement économique de leurs îles.

2.1- Le poids de l'omniprésence de la pêche dans le passé

Depuis le début de son histoire, l'archipel a vécu de la pêche à la morue. En dépit des difficultés franco-canadiennes connues depuis le milieu des années 1960, l'économie est restée dépendante de cette monoactivité jusqu'en 1994.

D'une part, dans l'esprit de la génération actuellement au travail, il n'est pas de développement économique envisageable en dehors du monde de la pêche. La vie dans l'archipel ne peut être conçue autrement qu'exclusivement tournée vers la mer. A court terme, la pêche artisanale et les petites entreprises de transformation des produits de la mer sont donc soutenues par des subventions. Mais compte tenu des menaces qui pèsent sur la pérennisation de la ressource halieutique, ce développement économique est condamné à moyen terme.

D'autre part, cette génération est très peu sortie de l'archipel. Jusqu'en 1992, la majorité des hommes étaient pêcheurs et avaient fait leur apprentissage sur le bateau paternel. Rares sont ceux qui ont vécu en métropole, *a fortiori* pour y faire des études. De ce fait, beaucoup ignorent la valeur de l'archipel, notamment en terme de tourisme⁶¹. C'est pourquoi, cette voie de développement est accueillie avec scepticisme.

⁶¹ Entretien avec Madame Olaïzola, agence SPM Horizon.

2.2- La conception du développement économique durable des habitants

L'histoire et l'héritage culturel de l'archipel poussent ses habitants à penser l'économie en terme de bonne ou de mauvaise opportunité. Tant que la pêche a été un secteur d'activité rentable, les hommes ont vécu de ses retombées. La prohibition au début du siècle leur permettant de recevoir des gains plus faciles, l'archipel est devenu la plaque tournante de la contrebande.

Ainsi, la facilité avec laquelle certaines activités se sont rapidement révélées rentables n'incite pas les habitants à concevoir le développement à moyen et à long termes. L'adjectif «durable» associé au développement économique traduit en lui-même une préoccupation technocratique éloignée de celles des Saint-Pierrais et des Miquelonnais. Aussi peut-on dire aujourd'hui que les habitants sont satisfaits de leurs conditions d'existence. Leur niveau de vie leur permet généralement de sortir de l'archipel une fois dans l'année et de ne pas réellement souffrir des prix pratiqués. D'une certaine façon, ils trouvent leur compte dans le système d'assistance mis en place et entretenu par la métropole⁶².

C'est pourquoi, ils sont aussi peu réceptifs à l'idée de développer le tourisme : la clientèle locale suffit à faire vivre les commerçants et ils ne désirent donc pas ouvrir leurs magasins à l'heure du déjeuner les jours d'escale de paquebots. De la même façon, ceux qui possèdent une résidence secondaire à Langlade ne souhaitent pas forcément voir leur île «envahie» par les touristes⁶³.

D'autre part, ils paraissent peu conscients des menaces potentielles qui pèsent sur la survie économique de l'archipel. La perspective d'avoir du travail à proposer aux entreprises du BTP suffit, semble-t-il à rassurer l'agence de développement du Conseil

⁶² Entretien avec Monsieur Guicheteau, Trésorier Payeur Général.

⁶³ Entretien avec Monsieur Detcheverry, Service Loisir Accueil et avec Madame Girardin, service de la Jeunesse et du Sport.

Général, la Sodépar⁶⁴. L'archipel ne paraît pas imaginer qu'un jour l'Etat puisse envisager d'arrêter de le maintenir sous perfusion économique et restreindre ses subventions.

2.3- La réserve des habitants à l'égard des métropolitains

L'attachement de l'archipel à la métropole est indéniable et l'appartenance de Saint-Pierre et Miquelon à la France ne saurait être remise en question : les habitants sont et se sentent français. Mais ce sentiment se double d'une certaine amertume à l'égard d'un pays qui semble les avoir sacrifiés sur l'autel du commerce international. De plus, les habitants désespèrent d'être un jour connus (à défaut d'être reconnus) des métropolitains, qui ignorent souvent jusqu'à l'existence de l'archipel.

La métropole⁶⁵ semble donc géographiquement et culturellement lointaine. Cela se répercute, d'une part, sur le niveau de formation des jeunes : le système scolaire est ainsi fait qu'ils doivent partir en métropole pour poursuivre leurs études après le baccalauréat. Or, la peur de l'inadaptation et de l'éloignement limite le nombre d'étudiants qui partent et réussissent leurs études. Une population professionnellement formée est pourtant un préalable à tout projet de développement économique.

D'autre part, l'attachement ambigu de l'archipel à la métropole se manifeste aussi dans les relations que les îliens entretiennent avec les fonctionnaires métropolitains de passage. Dans la mesure où beaucoup d'habitants de l'archipel refusent de partir

⁶⁴ Entretien avec Monsieur Caldérini, directeur de la Sodépar. Au delà des travaux de construction, les entreprises de BTP auront des équipements à entretenir (un aéroport, un aérodrome à Miquelon, deux ports...) ce qui devrait leur permettre de subsister...

⁶⁵ Mais l'ambiguïté de l'attachement à la France ne transparait-elle pas quand les habitants disent la France pour parler de la métropole ?

travailler dans la Fonction publique en métropole, voire de se former après avoir obtenu leur concours⁶⁶, les métropolitains occupent souvent les postes de catégories A, créant ainsi un sentiment de frustration. L'Observatoire de la Fonction publique, institué par la Loi d'orientation sur l'outre-mer, et dont le but est justement de favoriser l'accès de ces postes aux îliens, a d'ailleurs été créé d'après une proposition du député de Saint-Pierre et Miquelon, Gérard Grignon. La collaboration avec les métropolitains n'est donc pas toujours évidente mais cette animosité doit à tout prix être surmontée, pour pouvoir un jour imaginer un développement harmonieux de l'archipel.

⁶⁶ Il existe de multiples dérogations.

SECTION 3 : L'OBSTACLE POLITIQUE

Le développement économique d'une région ne peut être conçu sans une volonté politique qui le soutienne et le conçoive. Dans cette optique, la stabilité du personnel politique peut apparaître comme un gage d'efficacité et de cohérence à long terme des orientations prises. Cependant, à Saint-Pierre et Miquelon, le nombre restreint des responsables locaux a pour conséquence de favoriser la gestion clientéliste et à brève échéance des problèmes économiques.

3.1- La stabilité de la classe politique

Bien que les tendances principales de l'échiquier politique national soient représentées dans l'archipel, les élections se font avant tout sur le choix d'une personnalité et non d'un parti. On assiste depuis une vingtaine d'années à la prédominance sur la scène politique de quatre personnalités majeures qui se répartissent les cinq postes importants de l'archipel : ceux de président du Conseil Général, de sénateur, de député, de maire de Saint-Pierre et de président du conseil économique et social (CES).

Marc Plantegenest (PS)

- député de 1978 à 1981
- président du Conseil Général de 1988 à 1994 et depuis 2000
- maire de 1998 à 2001

Albert Pen (apparenté PS)

- sénateur de 1968 à 1981 et de 1986 à 1998

- maire de 1968 à 1981 et de 1995 à 1998
- député de 1981 à 1986
- président du CES de 1998 à 2001

Gérard Grignon (DVD)⁶⁷

- député depuis 1986
- président du Conseil Général de 1994 à 1998

Victor Reux (RPR)

- président du CES en 1987
- sénateur depuis 1998

La stabilité de l'attribution des mandats à un nombre restreint de personnalités ne favorise pas l'émergence de nouvelles idées dans le débat. Les élections municipales à Saint-Pierre en avril 2001 ont laissé penser que le renouvellement de la classe politique était proche. L'équipe sortante les avait en effet remportées d'une voix, largement concurrencée par une liste, «Cap sur l'avenir», très jeune, sans passé politique, mais avec une grande expérience associative. Mais le Conseil d'Etat les ayant annulées, de nouvelles élections ont eu lieu le 3 février 2002. Elles ont assuré une majorité confortable à l'ancienne équipe, «Cap sur l'avenir» perdant plusieurs représentants.

⁶⁷ Gérard Grignon a été très largement réélu député au second tour des élections législatives de juin 2002. Il était opposé à Karine Claireau qui n'est autre que le maire actuel de Saint-Pierre. En dépit du relatif succès d'Annick Girardin qui menait aux élections municipales de 2001 la jeune liste «Cap sur l'avenir», ces élections confirment la grande stabilité du personnel politique.

3.2- Le clientélisme

Contrairement à ce que l'on pourrait penser, cette stabilité n'a pas pour conséquence une politique de développement économique réfléchi à moyen terme. En outre, l'archipel est en proie au clientélisme qui fait obstacle à toute réflexion à long terme.

Le spectre politique, en effet, pour être complet, doit prendre en compte les personnalités du monde local des affaires⁶⁸. La famille Paturel est à la tête de l'armement SPM Group assurant la liaison maritime avec le Canada. La famille Hardy gère les intérêts portuaires (entrepôts et avitaillement). La famille Briand dirige la compagnie Air Saint-Pierre. Le poids économique et donc politique de ces quelques familles est d'autant plus grand qu'elles peuvent être liées à des hommes politiques.

En ce sens, le développement économique est pensé en fonction des échéances électorales. L'archipel est doté d'une agence de développement (la Sodépar), créée en 1996, et dont la mission est de contribuer à la réflexion du Conseil Général sur le développement économique. Elle devrait donc avoir un rôle primordial en étant à l'origine des projets et en participant à leur réalisation. Pourtant, plus que du développement économique durable, elle fait la chasse aux subventions sur fond de démagogie. Les résultats des projets de développement doivent être immédiatement visibles, même si cela implique que problèmes les plus graves ne soient pas les premiers traités. En tant qu'instrument du Conseil Général, instrument politique donc, le développement économique est pensé à très court terme⁶⁹.

Enfin, il semble que les subventions étatiques soient paradoxalement un obstacle à la

⁶⁸ G. Bêlorgey, *op. cit.*, p. 57.

⁶⁹ Entretien avec Monsieur Caldérini, directeur de la Sodépar.

réflexion politique sur le développement économique durable. Certes, l'apport financier de l'Etat est indispensable au développement de l'archipel. Le Contrat de plan Etat - Collectivité territoriale est à ce titre un instrument qui permet à l'Etat de favoriser la diversification de l'économie locale. Mais le niveau des subventions accordées entretient l'illusion d'une facilité de financement de l'économie de l'archipel. Cela n'incite pas les responsables locaux à amener leurs électeurs à penser le développement à moyen terme.

CHAPITRE 4 : LES VOIES DU DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE

Saint-Pierre et Miquelon rencontre incontestablement des obstacles dans le développement de son économie. Pourtant, depuis une dizaine d'années, des voies s'ouvrent qui permettent d'espérer une évolution favorable de la situation de l'archipel. D'une part, il est en train de réunir les conditions indispensables à la réussite de sa mutation : la coopération avec le Canada se concrétise peu à peu et le financement de l'Etat ne fait pas défaut. Le problème majeur reste donc celui de la conception du développement de l'économie par les habitants mais dix ans de crise sont de nature à faire évoluer les mentalités. D'autre part, les réalisations de ces dix dernières années montrent que l'archipel est sur la voie de la diversification de son économie : sans que le passé de l'archipel ne soit renié, des projets sont désormais mis en place dans des secteurs abandonnés du temps de l'économie halieutique. En outre, l'archipel s'intéresse à de nouveaux secteurs jusque là inexploités.

SECTION 1 : LES CONDITIONS DE LA REUSSITE

Dix ans après la fin de la guerre de la morue, l'archipel est encore sur la voie de la diversification de son économie, loin d'avoir retrouvé le dynamisme des années 1970 et 1980. Mais le changement de génération, les relations plus constructives avec le Canada qui se mettent en place et le soutien financier de l'Etat sont de nature à permettre à Saint-Pierre et Miquelon de concevoir le développement économique durable d'une nouvelle façon.

1.1- Une nouvelle approche du développement durable

La culture et l'histoire de l'archipel font que les habitants ne pensent pas le développement économique à long terme. Cette vision est à leurs yeux technocratique. Pourtant, si l'archipel souhaite un jour survivre de façon plus autonome, les Saint-Pierrais et les Miquelonnais doivent s'impliquer dans la réflexion sur le développement de leurs îles. Le développement de l'archipel ne se fera pas sans ni contre ses habitants. Et leur participation est la meilleure garantie de la préservation d'un héritage et d'une identité préservés.

Cela implique notamment que les relations avec la métropole changent. Il faut que les habitants acceptent de travailler avec les représentants de l'Etat. Cela commence sans doute par un changement d'attitude de la part de leurs élus, qui ne doivent plus considérer les métropolitains comme des envahisseurs mais comme des partenaires.

Cela impose également que les habitants de l'archipel acceptent de se former à des postes de responsabilité. On ne peut concevoir de développement économique sans une population locale apte à exercer son activité dans des conditions convenables de professionnalisme.

Bien que le niveau global d'éducation demeure relativement bas (la mortalité scolaire⁷⁰ est de un élève sur deux en seconde), on assiste depuis une dizaine d'années à une révolution culturelle⁷¹ : de plus en plus de jeunes partent en métropole⁷² en dépit de l'éloignement et de la peur de l'inadaptation. Ce sont, pour l'année scolaire 2001-2002, 237 étudiants qui sont inscrits. Le chiffre est en progression constante depuis 1987 (où 129 jeunes étaient partis).

De plus, il est à noter qu'un certain nombre de jeunes de l'archipel sont inscrits pour l'année 2001-2002 dans un troisième cycle.

	nombre de boursiers
Bac + 5	15
Bac + 4	10
Bac +3	18

Source : service des bourses du Conseil Général

Le Conseil Général a mis en place cette politique de bourses⁷³ dans l'idée que les jeunes se forment et reviennent ensuite dans l'archipel exercer leur profession à leur niveau de

⁷⁰ La mortalité scolaire en seconde représente le nombre d'élèves de cette classe qui n'atteignent pas le baccalauréat. Source : Académie de Saint-Pierre et Miquelon.

⁷¹ Entretien avec Monsieur Ballarin, inspecteur d'Académie de Saint-Pierre et Miquelon.

⁷² Le services des bourses n'existe que depuis 1987. Avant, les études en métropole étaient à la charge des parents, ce qui explique aussi pourquoi si peu de jeunes en faisaient.

⁷³ L'attribution est indépendante des ressources financières des parents : tous les étudiants peuvent en bénéficier à condition d'avoir été scolarisés cinq ans dans l'archipel et que leurs parents y résident.

qualification. Pourtant, il existe un risque certain de les voir rester en métropole compte tenu de l'inadéquation entre leur niveau de formation et les opportunités locales qui demeurent limitées⁷⁴.

Enfin, le développement économique de Saint-Pierre et Miquelon ne doit reposer avant tout que sur de petits projets.

Au mois de juillet 2001, il n'y avait que 192 demandeurs d'emplois dans l'archipel pour une population active de 3200 personnes. Tout en ayant à l'esprit que le nombre de chômeurs double en hiver en raison des activités saisonnières qui cessent d'être exercées (la pêche et le BTP notamment), il n'est pas réaliste de concevoir de gros projets employant des centaines de personnes. Seuls de petits projets sont susceptibles d'être réalisés. Il faut encourager la création de petites structures souples, adaptables à la demande et innovantes⁷⁵.

1.2- La coopération régionale avec le Canada : un cadre juridique propice au développement

Le développement économique de l'archipel ne peut être envisagé sans son intégration dans son espace géographique. L'étroitesse du marché intérieur, la dépendance à l'égard du Canada en terme d'importations et l'éloignement avec la métropole contraignent l'archipel à promouvoir la coopération régionale. De fait, comme l'exprime M. Plantegenest, «l'économie de l'archipel passe par le Canada ; le

⁷⁴ Entretien avec Monsieur Ballarin, inspecteur d'Académie de Saint-Pierre et Miquelon.

⁷⁵ Entretien avec Monsieur Chapalain, administrateur des Affaires Maritimes.

village gaulois risque de mourir de sa belle mort s'il continue à vouloir maintenir des barrières autour de lui.»⁷⁶

Au lendemain de la guerre de la morue et alors que les relations avec le Canada étaient encore très tendues, les gouvernements français et canadien ont signé un accord relatif au développement de la coopération régionale afin de «développer des relations de bon voisinage en prenant en compte les intérêts communs de leurs populations»⁷⁷. Les principaux domaines économiques sont concernés : le tourisme, les liaisons aériennes et maritimes, les échanges commerciaux, les communications, l'agriculture. L'accord crée une Commission mixte qui se réunit annuellement au Canada ou à Saint-Pierre. Elle est chargée de veiller au développement de la coopération et d'examiner les projets de nature à la renforcer.

En 2001, la réunion de la Commission s'est tenue dans l'archipel le 2 octobre. A cette occasion, et pour la première fois, des rencontres entre professionnels canadiens et Saint-Pierrais ont été organisées. L'objectif de cette démarche était de favoriser les projets associant les deux pays. L'avantage pour les entrepreneurs îliens serait de bénéficier d'un accès plus facile au marché économique des provinces atlantiques. Et grâce au statut de PTOM⁷⁸ de l'archipel, des produits étrangers ayant été suffisamment modifiés à Saint-Pierre et Miquelon peuvent bénéficier d'une réduction des taxes à l'entrée dans l'Union européenne⁷⁹. Si des entreprises canadiennes choisissaient d'en

⁷⁶ Le Marin, *art. cit.*, p. 22.

⁷⁷ Accord relatif au développement de la coopération régionale entre la Collectivité territoriale française de Saint-Pierre et Miquelon et les provinces atlantiques canadiennes, signé à Paris le 2 décembre 1994 par les premiers ministres E. Balladur et J. Chrétien – voir annexe 6.

⁷⁸ Pays et Territoire Outre-Mer.

⁷⁹ C'est le mécanisme du «cumul d'origines».

profiter, cela constituerait un apport en devises et ce serait une source d'emplois et de dynamisme pour l'archipel.

1.3- Le Contrat de plan Etat-Collectivité territoriale : un apport financier indispensable⁸⁰

Le Contrat de plan permet à l'Etat de favoriser la diversification de l'économie de l'archipel en attribuant des aides à des projets spécifiques. A ce titre, il est en réalité le seul outil dont dispose l'Etat pour favoriser le développement comme il le conçoit.

Les Contrats de plan antérieurs ont permis la création ou l'amélioration des équipements actuels. Ils sont indispensables au développement de l'archipel : l'aéroport, le réseau d'assainissement ou le Francoforum jouent, ou sont amenés à jouer, un rôle important dans l'attractivité de l'archipel.

Le Contrat de plan en cours (2000-2004) est organisé autour de quatre volets : le premier concerne la diversification économique, le deuxième l'aménagement et les transports, le troisième, la santé et le quatrième, l'environnement, le cadre de vie et la culture. Il traduit la volonté de l'Etat et de la Collectivité territoriale de favoriser la diversification de l'économie: au delà du titre premier, c'est l'ensemble du document qui la soutient.

Le premier volet comporte des aides aux secteurs de la mer, du tourisme et de la formation professionnelle. Il prévoit d'autre part le financement de l'agence de développement, la Sodépar.

Le deuxième volet concerne le réaménagement du centre de Saint-Pierre et le désenclavement intérieur, notamment par le biais du financement des travaux de

⁸⁰ Pour un tableau récapitulatif du Contrat de plan, se reporter en annexe 7.

rénovation de l'aérodrome de Miquelon. Le troisième établit le financement de la reconstruction du centre hospitalier. Enfin, le quatrième consacre la protection de l'environnement des îles, la construction d'une salle de spectacle et d'une salle omnisports et le développement des collections du musée de Saint-Pierre. Ces projets sont de nature à favoriser le développement de l'archipel. La préservation de l'environnement et la reconstruction du centre hospitalier⁸¹ visent notamment à favoriser le tourisme.

Grâce au Contrat de plan, des projets qui ne pourraient aboutir faute de financement sont réalisés. Dans la mesure où le contrat est signé par le Préfet et le Président du Conseil Général et qu'il a été conçu par leurs services respectifs, il traduit les besoins et les aspirations de l'archipel. En cela, c'est un outil efficace qui permet à l'Etat de donner des impulsions et d'apporter les financements indispensables

⁸¹ Pour le moment, la majorité des malades sont soignés à Saint-Jean de Terre-Neuve parce que l'hôpital n'est pas équipé pour les recevoir. La possibilité d'être soigné à Saint-Pierre devrait permettre à certaines catégories de touristes, pour qui les évacuations sanitaires étaient un obstacle majeur, de venir dans l'archipel.

SECTION 2 : LE DEVELOPPEMENT PASSE PAR DES PROJETS RESPECTUEUX DE L'HERITAGE CULTUREL DE L'ARCHIPEL.

Le succès des projets de développement économique ne peut être assuré que si la population en est partie prenante. L'une de ses préoccupations majeures est de voir protégé ce qui fait la spécificité de l'archipel : un environnement préservé, une grande qualité de vie, une société qui repose avant tout sur les liens familiaux et générationnels. Au début des années 1990, en pleine crise de la pêche, des projets hôteliers comprenant centre de thalassothérapie et casino avaient été imaginés. Ils étaient inadaptés, tant à la taille de l'archipel qu'à la demande de la population et ont inquiété les habitants, soucieux de voir respecter l'identité culturelle des îles.

Aujourd'hui, le développement de Saint-Pierre et Miquelon ne peut être pensé que dans le respect de son héritage culturel. En ce sens, deux voies méritent d'être explorées : l'agriculture et l'élevage d'une part, et l'aquaculture d'autre part.

2.1- L'agriculture et l'élevage

Historiquement, l'île de Miquelon-Langlade était consacrée à l'agriculture alors que celle de Saint-Pierre et l'île aux Marins l'étaient à la pêche. Au XIX^{ème} siècle, l'archipel subvenait quasiment à ses besoins. Pourtant, les difficiles conditions d'exploitation associées à la perspective de gains moins incertains grâce à la mer ont eu raison des exploitations agricoles durant le XX^{ème} siècle.

Cependant, depuis le moratoire de 1992, l'économie de l'archipel a dû se diversifier. On assiste donc à une reprise de l'activité agricole puisque l'archipel compte désormais une douzaine d'agriculteurs.

Le développement économique durable de l'archipel ne peut évidemment pas reposer principalement sur l'agriculture. Le manque de surface cultivable, les conditions climatiques et l'étroitesse du marché local limitent les exploitations. Néanmoins, à terme, l'agriculture pourrait faire vivre directement une vingtaine de personnes⁸².

L'agriculture peut se développer dans deux voies :

- la première, et la plus limitée, est celle d'une production destinée à la vente locale. Le marché local est principalement approvisionné par des produits canadiens dont le rapport qualité/prix souffre du coût d'importation. Il existe déjà une production maraîchère vendue sur place qui montre une régularité et une qualité croissantes.

Le maraîchage se répartit actuellement entre des cultures de plein champ (dont la surface est en forte augmentation depuis cinq ans et représente, en 2000, 45 133 m²) et les cultures en serres, chauffées ou froides (en forte croissance également, elles occupaient, en 2000, 3 513 m²)⁸³. Les cultures principales sont la pomme de terre, la tomate, la laitue, la carotte et les petits fruits locaux.

La difficulté principale que rencontrent les exploitants est l'hétérogénéité de la quantité et de la qualité. Les productions sont difficiles à écouler face à des produits canadiens standardisés. Mais une certaine pression civique s'exerce en leur faveur et les prix s'alignent sur ceux des produits importés. Le marché local n'est pas encore saturé et la production peut donc encore augmenter. C'est surtout le cas des cultures sous serres qui ne sont pas dépendantes des conditions climatiques, contrairement aux cultures de plein

⁸² Entretien avec Monsieur Fourgeaud, directeur des services de l'Agriculture.

⁸³ Source : rapport IEDOM, 2000, p. 47.

champ qui demandent, en outre, une superficie beaucoup plus importante.

L'élevage, même s'il reste peu important, est lui aussi en progression : la quantité et la diversité des productions témoignent du dynamisme de ce secteur. L'abattoir de Miquelon vient d'être ouvert à nouveau après avoir été fermé pour être remis aux normes. Cela permet l'abattage commercial destiné à la consommation locale. L'aviculture et l'élevage porcin devraient se développer rapidement car ils répondent à une demande de la population.

L'élevage de vaches laitières et la culture des petits fruits locaux ont donné naissance à un embryon de filière agroalimentaire puisque des yaourts et des confitures de production locale sont commercialisés. Le propre de Saint-Pierre et Miquelon étant de réclamer des petites structures, une telle expérience est intéressante. Cependant, même si elle est amenée à se développer, elle ne sera pas une source importante d'emplois à l'avenir, la matière première et le marché étant trop étroits⁸⁴.

- la seconde voie est celle de la production de foie gras. L'expérience est tentée par deux exploitants depuis 1999. Le succès rencontré la première année les a incités à développer leur production⁸⁵. L'un des producteurs est allé se former dans le Gers et la qualité du foie gras s'en ressent.

Cette production est très intéressante à plusieurs titres. Du point de vue du marché local, la demande est large. Les habitants ont la même culture gastronomique que la métropole et la consommation de foie gras est importante lors des fêtes de fin d'année.

⁸⁴ Entretien avec Monsieur Fourgeaud, directeur des services de l'Agriculture.

⁸⁵ Ils sont passés de 250 canards en 1999 à 962 en 2000. Source : rapport IEDOM, 2000, p. 48.

Cela permet donc à des producteurs locaux de prendre des parts de ce marché puisque les produits peuvent être vendus moins cher que ceux venant de la métropole.

Le foie gras produit dans l'archipel pourrait d'autre part être exporté à moyen terme vers les provinces atlantiques du Canada. Elles semblent en effet être un marché porteur pour ce produit: elles le connaissent déjà et l'image de la gastronomie française y est associée. Mais contrairement à Montréal, elles ne sont pas encore inondées par les gros producteurs métropolitains. Elles pourraient donc constituer un débouché intéressant pour les producteurs locaux, à condition toutefois qu'ils arrivent à produire de façon constante un produit de bonne qualité dans des quantités suffisamment importantes⁸⁶.

2.2- L'aquaculture et les produits de la mer

La raison d'être de l'archipel a toujours été la mer ; l'extraordinaire ressource halieutique a justifié pendant des siècles que la France s'attache à ces quelques cailloux. Le développement de Saint-Pierre et Miquelon doit donc passer par les produits de la mer pour respecter ce qui fait sa force et sa culture. Cependant, la pêche ne sera pas un secteur dynamique à moyen terme, *a fortiori* si les subventions aux pêcheurs artisans sont limitées. En revanche, l'aquaculture semble une filière de développement intéressante dans l'archipel.

Le milieu de Saint-Pierre et Miquelon se prête à l'exploitation des coquillages. Miquelon dispose en effet d'étendues d'eau salée fermées suffisamment grandes pour être valorisées.

⁸⁶ Entretien avec Monsieur Fourgeaud, directeur des services de l'Agriculture.

Le projet d'aquaculture à Miquelon remonte à 1996. Face aux doutes planant sur la pérennisation de la pêche, elle est apparue comme un espoir économique pour un développement durable à partir d'une production que l'on pourrait maîtriser en complète autonomie. L'ARDA⁸⁷ a donc été créée en partenariat avec l'Etat, le Conseil Général, l'IFREMER, l'ODEADOM⁸⁸ et le fonds européen de développement régional. Grâce à un partenariat avec les Iles de la Madeleine (Canada) dans le cadre de la coopération régionale, la production de coquilles a été lancée dans l'étang et dans la rade de Miquelon. La première commercialisation a été effectuée en 1998.

Après une phase expérimentale de quatre ans, l'exploitation est en voie de privatisation⁸⁹ même si les subventions publiques restent importantes. L'aquaculture étant une activité à «cycle long», il est difficile d'envisager le succès d'un projet par des opérateurs locaux sans le maintien d'un appui financier au moins les trois premières années d'exploitation⁹⁰.

L'aquaculture est donc une source d'espoir pour le développement économique de l'archipel. La qualité de la production vendue depuis le début de l'exploitation est très bonne. Les expériences menées dans les îles canadiennes permettent de penser que des activités d'élevage de saumons, de morues et de coquilles Saint-Jacques peuvent se mettre en place avec succès. L'un des intérêts de cette production est de fournir une matière première transformable sur place qui constitue un produit à haute valeur ajoutée à l'exportation.

Les conserveries des produits de la mer sont également une voie à explorer dans le

⁸⁷ Association de Recherche et de Développement pour l'Aquaculture.

⁸⁸ Office de Développement de l'Economie Agricole dans les Départements d'Outre-Mer.

⁸⁹ Une entreprise de BTP est en train d'investir massivement dans le projet, préparant ainsi sa reconversion.

⁹⁰ Projet «Aquaculture Miquelon 2000».

développement de l'économie de Saint-Pierre et Miquelon. La matière première dans le domaine de la pêche comme dans celui de l'aquaculture est exceptionnelle. Il faut donc favoriser l'émergence de petites structures qui s'attacheront à la transformer pour lui donner une valeur ajoutée supérieure à l'exportation.

Actuellement, les oeufs de lump sont exportés en vrac vers la Scandinavie où ils sont conditionner par des entreprises locales. L'idée est donc qu'il faut cesser, dans la mesure du possible, d'exporter des ressources brutes pour faire des produits élaborés⁹¹

⁹¹ La mise en valeur des produits de Saint-Pierre et Miquelon serait d'autant plus facilitée que les consommateurs étrangers connaîtraient leur exceptionnelle qualité, ce qui passe par une démarche de labélisation. Entretien avec M. Chapalain, administrateur des Affaires maritimes.

SECTION 3 : LES SECTEURS NOUVEAUX, CLE DE VOUTE DU DEVELOPPEMENT DURABLE.

Depuis la crise de la morue des années 1990, l'économie de l'archipel est à la recherche d'un second souffle. Sans remettre en cause les possibilités de développement issues des activités traditionnelles telles que l'agriculture et la pêche, certains acteurs du développement se tournent aujourd'hui vers les secteurs nouveaux que sont le tourisme et l'exploitation des hydrocarbures.

3.1- Le développement du tourisme

Le développement du tourisme à Saint-Pierre et Miquelon a pâti de la monoactivité de la pêche jusqu'au début des années 1990. D'une certaine façon, il en subit encore les conséquences puisqu'une part importante de la génération active ne croit pas en lui, parce qu'elle n'a pas conscience de la richesse de l'archipel⁹². Au-delà des difficultés psychologiques qui entravent son essor et de la méconnaissance des métropolitains pour ce territoire éloigné⁹³, deux inconvénients géographiques posent de réels problèmes. D'abord, il faut reconnaître que la taille de l'archipel n'offre pas la possibilité d'un tourisme de long séjour. Cela implique de promouvoir un tourisme d'étapes en coopération avec les provinces maritimes du Canada. Ensuite, le brouillard envahit les

⁹² Entretien avec Madame Girardin, direction de la Jeunesse et du Sport.

⁹³ En collaboration avec le Service Loisir Accueil, les éditions Ouest France viennent de publier un livre sur l'archipel qui est de nature à promouvoir les îles en métropole. Il n'en reste pas moins qu'il est peu probable de voir des métropolitains traverser l'Atlantique uniquement pour un séjour à Saint-Pierre et Miquelon et que cela implique une coopération avec le Canada dans ce domaine comme dans tant d'autres.

îles aux mois de juin, juillet et août⁹⁴, ce qui n'est pas favorable à leur promotion.

Pourtant, le tourisme bénéficie de nombreux atouts dans l'archipel. L'histoire des îles de Saint-Pierre et Miquelon, la culture européenne et la gastronomie française, la beauté de paysages préservés sont autant d'éléments attractifs pour le monde nord-américain⁹⁵. Selon les responsables du tourisme, la richesse des Saint-Pierre et Miquelon permet d'occuper pendant cinq jours un touriste pris en charge⁹⁶.

L'héritage historique des îles est l'une de ses principales richesses touristiques. D'abord, certaines personnes commencent à redécouvrir ce que fut le Grand Métier. A ce titre, l'île aux Marins est très intéressante. Son espace préservé et plein de charme permet de percevoir ce que pouvait être la vie des pêcheurs et de leurs familles à cette époque⁹⁷. Ensuite, l'archipel peut attirer les personnes qui font des recherches sur leur généalogie⁹⁸, qu'elles viennent de métropole ou du continent américain.

En outre, Saint-Pierre et Miquelon peut séduire pour la beauté des ses paysages. A ce titre, le Grand Barachois⁹⁹ est sûrement le site le plus intéressant. Situé sur l'île de Miquelon-Langlade, le Grand Barachois est un vaste plan d'eau en communication avec

⁹⁴ En moyenne : 15 jours de brume en juin, 17 en juillet et 16 en août.

⁹⁵ Au lendemain des attentats du 11 septembre 2001, on peut se demander si la conséquence des attaques ne sera pas d'inciter les Nord-Américains à rester dans un espace géographique restreint, gage de sécurité, au détriment des destinations exotiques. En ce sens, l'archipel doit saisir cette occasion pour attirer la clientèle américaine qui ne représente encore que 10% du total des touristes.

⁹⁶ Entretien avec Madame Olaïzola, agence SPM Horizon.

⁹⁷ Pour les besoins du film *Entre Terre et Mer*, de Hervé Baslé (1999), tourné en partie dans l'archipel, les graves de l'île aux Marins ont été remises en état. Il s'agit de vastes étendues de pierres sur lesquelles on faisait sécher la morue. Elles sont typiques de cette époque. L'île aux Marins comprend aussi l'école, la mairie et l'église qui ont été abandonnées au milieu du siècle mais ont été restaurées depuis. Le film d'H. Baslé est en lui-même en forme de promotion pour l'archipel.

⁹⁸ Au XVIIIème siècle, les populations d'Amérique du Nord ont été très mélangées en raison des affrontements franco-anglais dans la région. A la suite du Traité d'Utrecht de 1713, la France a perdu l'archipel et les Saint-Pierrais et Miquelonnais ont dû se réfugier dans l'île Royale (Cap-Breton aujourd'hui), alors française, avant de pouvoir revenir dans leurs îles. Ensuite, en 1755, les Anglais ont déporté les Acadiens (Français habitant ce qui est aujourd'hui la baie de Fundy) lors ce que l'on appelle « le grand dérangement » et certains ont trouvé asile dans l'archipel. Sur les mouvements des populations à cette époque, se reporter à G. Bélorgey, *op. cit.*, pp. 26 et s.

⁹⁹ Voir carte de l'archipel en annexe.

la mer, d'environ 4 km de large et 3 de long. Il est le lieu de résidence ou de transit d'une faune très importante et est mitoyen d'une zone giboyeuse, peuplée notamment de cerfs et de chevreuils et où galopent encore quelques (rares) chevaux sauvages. Tout au long de l'année, diverses espèces d'oiseaux migrateurs et de mammifères (des phoques notamment) viennent s'y reproduire, s'y nourrir et s'y reposer.

Les îles de Saint-Pierre et Miquelon ont reçu, en 2000, 14 842 touristes¹⁰⁰, soit une hausse de 20,5 % de la fréquentation par rapport à la saison précédente. L'embellie est due à l'importante augmentation du nombre de croisiéristes, tandis que le nombre de touristes d'affaire continue lui-aussi à progresser.

	1997	2000	Variation 2000/1997
Tourisme découvreur	10 549	94 92	- 10 %
Croisiéristes	785	3 242	313 %
Tourisme d'affaires	1 745	2 108	20,8 %
Total	13 079	14 842	13,48 %

Source : Rapport IEDOM 2000.

Le tourisme d'affaires est le plus lucratif pour l'archipel dans la mesure où il fait fonctionner les hôtels et les restaurants. En conséquence, la population y est très favorable, mais son flux est directement dépendant de l'activité économique des entreprises.

Le sentiment vis-à-vis des croisiéristes est plus mitigé. Les habitants sont heureux de voir des paquebots faire escale dans leur port. Mais les visites de quelques heures ne sont pas très intéressantes pour les commerçants (qui ne prennent donc pas toujours la

¹⁰⁰ Source : rapport IEDOM, 2000, p. 45.

peine d'ouvrir leurs magasins) et pour les restaurateurs. Cependant, selon une étude de l'Organisation Mondiale du Tourisme, 50 % des passagers reviennent dans les cinq ans sur l'un des lieux de leurs escales. Or, aujourd'hui, 10 % des touristes sont originaires des Etats-Unis, sans que l'archipel n'ait fait d'autre promotion que celle du salon des croisières de Miami¹⁰¹.

La démocratisation des croisières, liée à «l'exotisme» des pays du nord, pourrait jouer en faveur de l'archipel à l'avenir¹⁰².

Une part importante des touristes provient des activités du Francoforum, institut d'étude du Français. La coopération linguistique s'inscrit dans le cadre de l'article 11 de l'accord du 2 décembre 1994. Le Francoforum répond à une demande grandissante de tourisme culturel chez les voisins anglophones¹⁰³.

Les stagiaires de l'institut sont importants pour l'archipel dans la mesure où ils consomment des nuitées et prennent part à la vie locale, notamment à la vie associative. De plus, une part des touristes actuels est composée d'anciens stagiaires qui reviennent dans l'archipel. C'est pourquoi les programmes de partenariat avec les universités du Cap Breton et de Moncton (Nouvelle-Écosse) sont amenés à jouer un rôle primordial tant pour l'économie de l'archipel que pour la fréquentation touristique future.

Le tourisme est un secteur porteur pour l'essor économique de l'archipel à moyen terme. Il sera synonyme d'emplois¹⁰⁴ dans les activités induites, de dynamisme et d'apport de devises. Toutefois, son développement dans l'archipel souffre du manque

¹⁰¹ Entretien avec Monsieur Detcheverry, Service Loisir Accueil.

¹⁰² Dès à présent, les croisières sont économiquement intéressante pour l'archipel car elles sont source de revenus pour le port (taxe, droits de quai).

¹⁰³ Entretien avec Monsieur Enguehard, directeur du Francoforum.

¹⁰⁴ L'activité touristique (hôtels, restaurants, agences de voyage, transporteurs, associations) représente 150 emplois à l'année et 70 emplois saisonniers – Source : rapport IEDOM 2000, p. 43.

de volonté politique et de cohérence dans les actions menées. L'accueil des touristes est encore d'une qualité médiocre : le Service Loisir Accueil déplore le manque de professionnalisme des hôteliers et restaurateurs, les horaires d'ouverture des commerçants, l'enclavement des îles et la mauvaise organisation des dessertes maritimes et aériennes, le manque de signalétique du centre-ville...

Quels que soient les espoirs économiques dont est porteur le tourisme, son développement ne pourra se faire qu'à condition que la population y soit favorable. Or, en l'état actuel des choses, elle ne semble pas avoir conscience du potentiel qu'il représente. Ces réticences devront donc être vaincues par une politique volontariste des élus locaux.

3.2- Les hydrocarbures

Alors que depuis vingt ans les provinces canadiennes voisines de Terre-Neuve et Nouvelle-Écosse connaissent une activité pétrolière, ce n'est qu'au milieu des années 1990 que Saint-Pierre et Miquelon a eu l'opportunité de se tourner vers cette ressource. L'archipel est en effet situé dans une zone de recherche et de production d'hydrocarbures liquides et gazeux. Jusqu'à présent, la comparaison entre le coût d'exploitation et le prix de vente était défavorable à l'exploitation des gisements de la zone de Saint-Pierre et Miquelon. Aujourd'hui, les prévisions de pénurie de gisements de gaz naturel aux Etats-Unis et au Canada plaident en sa faveur.

Le gouvernement français a accordé, le 23 février 1998, un permis d'exploration en zone économique exclusive aux compagnies Exxon Mobil Canada et Gulf Oil Canada.

Des tests sismiques ont été réalisés en 1998 et 1999 qui se sont révélés concluants, notamment en ce qui concerne les réserves en gaz.

Le programme d'exploration est entré dans sa deuxième phase : en mars 2001, une plate-forme de forage d'exploration a été amenée sur le premier site «Bandol 1», situé à 96 milles nautiques au sud de l'archipel dans les eaux territoriales françaises. Si, pour le moment, le forage n'a pas permis d'évaluer les ressources, d'autres zones de prospection sont à l'étude. Les compagnies pétrolières qui ont déjà investi plus de 38 millions d'euros (250 millions de francs) ont demandé que leur permis d'exploration soit renouvelé jusqu'en 2005.

Cette deuxième phase d'exploration a permis de générer un courant d'activité économique dans l'archipel, notamment par la sous-traitance de services. Grâce à la modernité de ses infrastructures portuaires (dégagées toute l'et aéroportuaires, la base logistique a été installée à Saint-Pierre. Une partie du logement et du ravitaillement du personnel de la plate-forme a pu être assurée en collaboration avec des fournisseurs de l'île¹⁰⁵. Les retombées pour les entreprises locales sont estimées à 3 millions d'euros¹⁰⁶. Trois habitants ont été amenés à travailler à bord de la plate-forme. Dans ce cadre, l'Association pour la Formation Continue (AFC) a mis en place des actions de formation capables de répondre à des besoins immédiats mais aussi potentiels¹⁰⁷.

Aujourd'hui, la poursuite du programme se heurte à un obstacle majeur : si les zones économiques exclusives de la France et du Canada sont clairement délimitées, ce n'est

¹⁰⁵ Selon la direction du Travail, de l'Emploi et de la Formation professionnelle, quinze emplois directs ont été créés lors de cette phase d'exploration.

¹⁰⁶ Source : rapport IEDOM, 2000, p. 55.

¹⁰⁷ Entretien avec Monsieur Planche, directeur du service du Travail, de l'Emploi et de la Formation professionnelle.

pas le cas de celles de Terre-Neuve et du Nouveau-Brunswick, deux provinces particulièrement déshéritées et intéressées par les retombées potentielles de l'exploitation. Les compagnies pétrolières attendent pour continuer l'exploitation que ce conflit soit réglé.

La perspective de l'exploitation des poches d'hydrocarbures peut donner naissance à des retombées de deux sortes pour l'archipel : d'une part, il souhaite devenir un fournisseur de services et une base de sécurité à proximité des sites d'exploration. Cela devrait être d'autant plus facilement réalisable que Saint-Pierre est plus proche des gisements qu'Halifax et Saint-Jean de Terre-Neuve. D'autre part, en raison de son statut, le Conseil Général a compétence en matière minière¹⁰⁸ ce qui signifie qu'il touchera les redevances d'exploitation.

A terme, le pétrole et le gaz pourraient peut-être remplacer la morue comme richesse principale de l'archipel. Cependant, vingt ans se sont écoulés à Terre-Neuve entre les premières explorations et l'exploitation des gisements. L'archipel doit donc, avant d'espérer toucher des royalties sur les barils de pétrole, s'attacher à prouver la qualité des prestations qu'il entend fournir, afin de bénéficier du trafic de matériel et de personnes induits par l'activité pétrolière, avant même que le pétrole ou le gaz ne jaillissent.

¹⁰⁸ Article 27 de la loi n°85-595 du 11 juin 1985.

CONCLUSION

L'histoire mouvementée de la région de l'Atlantique nord a toujours eu des répercussions sur l'archipel de Saint-Pierre et Miquelon. Les plus marquantes ont été, au XVII^e siècle, les multiples changements de nationalité de ces quelques cailloux que se disputaient la France et l'Angleterre. Dans cette lutte, leurs motivations venaient de considérations tantôt locales (les deux puissances cherchaient à maintenir leur prédominance dans la région¹⁰⁹), tantôt mondiales (la politique des deux pays sur le continent européen influençant leur comportement en Amérique¹¹⁰). Cependant, depuis le Traité de Paris de 1814, l'archipel est constamment resté une propriété française.

Les siècles suivants furent ceux d'une prospérité relative. La ressource halieutique exceptionnelle des Grands Bancs de Terre-Neuve a permis l'essor social et économique de la petite communauté de l'archipel. Dans le contexte de prolifération de la morue, des relations de bon voisinage se sont développées avec le Canada, héritier des intérêts de l'Angleterre dans la région.

Cependant, le début des années 1960 a marqué le retour à l'antagonisme d'antan, à la rivalité des acteurs étatiques, aux conflits entre individus. Le long contentieux au sujet des zones et des droits de pêche a laissé de douloureuses séquelles dans l'archipel. Les Canadiens ont été perçus comme des ennemis et des voleurs¹¹¹ ; parce qu'à leurs yeux il

¹⁰⁹ C'est ainsi qu'en 1758, l'archipel a été occupé par les Anglais à titre de représailles pour le soutien accordé par la France à la guerre d'indépendance américaine.

¹¹⁰ En 1793, les Anglais envahissent (pour la dernière fois) Saint-Pierre et Miquelon dans le cadre des conflits franco-anglais de la période révolutionnaire.

¹¹¹ « Les Canadiens veulent nous affamer et garder tout le poisson pour eux » déclarait un Saint-Pierrais en 1993 – cf. l'article de Michèle Georges, « Un archipel à la dérive », *L'Express*, 26 août 1993, pp. 64 et s.

n'a pas su les défendre, l'Etat français est devenu un traître¹¹².

En 1992, la situation était donc dramatique dans l'archipel. L'économie était anéantie et le ressentiment que les habitants entretenaient à l'égard des Canadiens et des métropolitains les amenait à se conduire en forteresse isolée et assiégée.

C'est dire le travail qu'il fallait accomplir à cette date. L'économie devait se trouver de nouvelles bases ; les mentalités devaient évoluer pour aller vers un partenariat avec leur voisin canadien et avec les métropolitains.

L'examen de la situation, en 2001, montre combien la transition, pour douloureuse qu'elle soit, est aujourd'hui réelle. Certes, l'archipel est toujours très dépendant des transferts de l'Etat français. On ne peut d'ailleurs pas penser qu'il devienne un jour une source de revenus pour la France. Mais, sans même aller jusque là, force est de constater aujourd'hui qu'il est un gouffre pour les finances de l'Etat. En outre, le processus de diversification de l'économie, qui s'est d'abord dirigé exclusivement vers le BTP, a eu des conséquences sur le budget de la Collectivité locale. Son déficit actuel pèse sur les projets de développement économique.

Cependant, les efforts faits depuis près de dix ans commencent à porter leurs fruits. Bien que les deux secteurs d'activités principaux que sont la pêche et le BTP n'aient que peu d'avenir, l'économie semble trouver un début d'essor grâce à l'agriculture, à l'aquaculture et au tourisme. Si l'exploitation des poches d'hydrocarbures est encore de l'ordre de l'espoir, les retombées des forages et explorations concernent d'ores et déjà Saint-Pierre et Miquelon. Elles ne feront que s'accroître dans le futur, si tant est que l'archipel continue à faire la preuve de ses qualités en matière de logistique.

¹¹² Voir les accusations des habitants de l'archipel à l'égard de la France qui les a sacrifiés (leur semble-t-il) sur l'autel du commerce international.

En se fondant sur l'aquaculture et le tourisme principalement, mais aussi sur l'exploitation agricole, l'archipel peut sans doute espérer parvenir à un certain niveau d'autonomie financière.

Pour atteindre l'objectif de l'essor économique, la coopération commerciale avec le Canada doit nécessairement s'ajouter à ces secteurs. Dix ans d'élaboration de liens de coopération avec le géant voisin ne sont pas grand chose au regard de l'animosité qui préexistait. Pourtant, dans ce domaine, de belles réalisations sont à souligner. La signature en 1994 du Traité de coopération franco-canadien a permis l'essor de rencontres entre les deux communautés et la mise sur pied de projets communs.

Le développement de l'archipel ne se fera pas sans que ses habitants ne participent à la réflexion qui doit le soutenir ; il ne se fera ni sans eux, ni contre eux. Leur participation à cette conception à moyen et long termes est la meilleure garantie qu'ils puissent recevoir quant aux formes qu'il prendra.

A cela doit s'ajouter la coopération de l'Etat. Elle passe d'abord par un soutien financier qui est indispensable pour que le développement économique soit possible. Il est jusqu'à présent inconditionnel, comme en témoigne le montant des subventions et des transferts. Cela nécessite, de plus, que les Saint-Pierrais et Miquelonnais, représentés par leurs élus, et les autorités étatiques travaillent conjointement. Il faut donc que leur relations se construisent dorénavant sur le mode de la complémentarité et non de l'affrontement.

C'est là désormais que sont les enjeux. Il faut d'une part que l'archipel rentre dans une logique à plus long terme de la conception du développement de son économie. Cela

implique notamment qu'il se soucie dès aujourd'hui de l'avenir du BTP et de la pêche et promeuve le tourisme. Il faut d'autre part que les relations qu'il entretient avec son pays et son voisin canadien s'approfondissent et aillent vers plus de détente.

Sans la France, sans le Canada, Saint-Pierre et Miquelon n'est qu'un archipel isolé, placé au large du continent américain. Ce n'est donc que par la coopération que les richesses de l'archipel et de ses habitants pourront s'exprimer.

BIBLIOGRAPHIE

Ouvrage général :

Nelson Cazeils, Albéric de Palmaert, *Saint-Pierre et Miquelon*, éditions Ouest France, 2001.

Ouvrages spécifiques :

Gérard Bélorgey, *Saint-Pierre et Miquelon et le droit de pêche dans l'Atlantique Nord*, La Documentation Française, 1993.

Rapport de l'Institut d'Emission des Départements d'Outre-Mer (IEDOM), éditions IEDOM, 2000.

Reuves et journaux :

Articles de Daniel Fra, in *Le Marin*, 23 novembre 2001, pp 18 et s.

François Massot, « Saint-Pierre et Miquelon », in *La Revue Maritime* n°455, mars 2000, pp. 128 et s.

Michèle Georges, « Un archipel à la dérive », in *l'Express*, 26 août 1993, pp. 64 et s.

Page ii : « La carte des îles », photo Patrick Boez / Galerie Ravenel

Dernière page : la ville de Saint-Pierre, les installations portuaires, l'île aux Marins

ANNEXES

Annexe 1 : Saint-Pierre et Miquelon dans l'Atlantique nord

Annexe 2 : Saint-Pierre et Miquelon, carte de l'archipel

Annexe 3 : Les secteurs de pêche de l'OPANO

Annexe 4 : La délimitation des espaces maritimes entre la France et le Canada

Annexe 5 : Les concours financiers extérieurs de caractère public

Annexe 6 : Accord relatif au développement de la coopération régionale entre la Collectivité territoriale française de Saint-Pierre et Miquelon et les provinces atlantiques canadiennes

Annexe 7 : Annexe au contrat de plan Etat-Collectivité locale 2000 - 2004