

1

La filière de la pêche à Saint-Pierre-et-Miquelon : un avenir incertain

PRÉSENTATION

Si la filière de la pêche à Saint-Pierre-et-Miquelon a constitué, jusque dans les années 1980, le moteur de l'économie locale, elle subit depuis lors une crise profonde qui a modifié l'ensemble des équilibres économiques et sociaux de l'archipel.

En 1992, à la suite d'un différend vieux de vingt ans entre le Canada et la France sur les droits de pêche, le tribunal arbitral de New-York a donné un premier coup d'arrêt à l'industrie de la pêche, en réduisant la zone économique exclusive (ZEE) française à un couloir maritime de quelques milles nautiques de largeur sur 200 milles nautiques de longueur.

Les effets de cette décision ont été aggravés par le moratoire sur la pêche de la morue instauré par le Canada pour une période de cinq ans. Le secteur de la pêche hauturière en a été presque totalement anéanti, la pêche artisanale, quant à elle, s'épuisant lentement.

Cette situation a conduit l'État et les collectivités locales à s'impliquer fortement dans la redynamisation économique de Saint-Pierre-et-Miquelon, et en particulier dans la filière halieutique.

La reconversion de ce secteur s'est néanmoins avérée très difficile, voire impossible. Plusieurs entreprises ont successivement déposé leur bilan. Dernière en date, la société canadienne « SPM Seafoods International », pourtant largement soutenue par des financements publics, a cessé son activité au printemps 2011.

Pour autant, l'exploitation des produits halieutiques reste l'un des derniers moyens de conserver une réelle activité économique dans l'archipel, ce qui explique le soutien des pouvoirs publics, et en premier lieu de l'État, à cette activité.

Au regard de ces constats et de la récente réaffirmation par le Président de la République de la nécessité de maintenir l'exploitation des ressources halieutiques et leur transformation sur place, tous les enseignements doivent être tirés des échecs successifs de relance de cette activité (I) pour mieux évaluer les conditions à remplir pour conduire, de façon viable, une restructuration de la filière de la pêche à Saint-Pierre-et-Miquelon (II).

I - Les échecs récurrents du soutien public à la filière de la pêche à Saint-Pierre-et-Miquelon

A - Une activité inscrite dans l'histoire qui subit une crise profonde

L'archipel de Saint-Pierre-et-Miquelon, territoire français de l'Atlantique Nord, situé à 25 kilomètres au sud de l'île canadienne de Terre-Neuve, est constitué de trois îles principales : Saint-Pierre, 26 km², Miquelon, 110 km² et Langlade, 91 km², ces deux dernières étant reliées par un isthme de sable.

Ces îles sont fort dissemblables : Saint-Pierre, la plus peuplée, 5 478 habitants, assure encore aujourd'hui l'essentiel des activités économiques. Miquelon-Langlade réunit 604 habitants¹³¹ vivant de la pêche et de l'agriculture.

¹³¹ Source INSEE, populations légales 2009, mises à jour en 2012.

Carte n° 1 : situation de Saint-Pierre-et-Miquelon dans l'Atlantique nord



Source : Cour des comptes d'après le site internet de canal.monde.fr

La pêche à la morue a longtemps été le pilier de l'économie locale. Elle engendrait, jusque dans les années 1990, environ 400 emplois directs liés à l'activité portuaire.

Mais, en 1992, à la suite de l'interprétation divergente de la France et du Canada sur les droits de pêche, le tribunal arbitral de New-York a réduit la zone économique exclusive française à un étroit couloir maritime de 10,5 milles nautiques de largeur sur 200 milles nautiques de longueur. Ensuite, le moratoire décidé par le Canada sur la pêche de la morue dans la région, pour une période de cinq ans, a considérablement aggravé la crise. Le secteur de la pêche hauturière à Saint-Pierre-et-Miquelon a été démantelé.

Certes, le moratoire a pris fin en 1997, mais a attendu la signature en 2014 du procès-verbal d'application de l'accord franco-canadien sur la pêche, accord de coopération passé en vue de la conservation et de la gestion des stocks dans les espaces maritimes canadiens et français. Les équilibres fondamentaux de Saint-Pierre-et-Miquelon, au plan économique et social, sont demeurés durablement affectés. Ainsi, les exportations de produits de la pêche, qui étaient encore de presque 7 000 tonnes en 1992, sont devenues de plus en plus faibles, en volume et en valeur : un peu plus de 1 100 tonnes en 2009, pour 3,8 M€.

Afin de sauvegarder la pêche à la morue, ressource historique, et son traitement, mais aussi de diversifier l'activité de la filière pêche, en l'étendant à de nouvelles espèces, l'État et les collectivités locales ont dès lors été conduits à apporter un soutien important à cette filière.

Dans ce contexte, la chambre territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon a examiné la gestion de deux sociétés d'économie mixte locales, la Société d'investissement de la pêche de l'archipel (SIFPA) à Saint-Pierre, et la Société de développement économique de Miquelon (SODEM), à Miquelon, acteurs importants des tentatives de réactivation de la filière pêche dans l'archipel, mais aussi, à ce jour, de leur échec.

B - Les coûteuses tentatives de restructuration de la filière pêche

1 - De graves insuffisances dans la relance de l'usine de Saint-Pierre

En juillet 2008, la société Interpêche, qui exploitait la plus importante usine de transformation des produits de la mer de Saint-Pierre-et-Miquelon, a été mise en redressement judiciaire. Construite en 1971 et dimensionnée initialement pour traiter 40 000 tonnes de poissons vifs par an, cette usine n'en traitait plus que 1 900 tonnes en 2007, mais employait encore 66 personnes et 6 saisonniers.

À l'initiative de l'État et de la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon, un plan d'action a alors été élaboré en lien avec un groupe canadien, Louisbourg Seafoods Ltd, pour reprendre son exploitation.

Les bâtiments et dépendances de l'usine étant la propriété de la collectivité territoriale, mais situés sur les emprises foncières du domaine public maritime, la collectivité territoriale, comme l'État, étaient parties prenantes.

Un cadre juridique spécifique, mais sans doute inutilement complexe, a été prévu pour organiser la reprise des activités.

a) Un cadre juridique complexe qui n'a jamais été mis en œuvre

Une société d'économie mixte locale au capital social de 37 000 €, la SIFPA, associant principalement la collectivité territoriale et l'investisseur privé canadien, a été constituée.

Plusieurs conditions devaient cependant être réunies avant la reprise des activités de l'usine par la société de droit français créée par le groupe canadien, SPM Seafoods International.

Tout d'abord, une convention devait être conclue entre l'État et la collectivité territoriale pour lui transférer la gestion des biens du domaine public maritime. Si cette convention d'une durée de 18 ans a bien été conclue, sa prise d'effet au 1^{er} janvier 2011, plus de dix-huit mois après la reprise de l'usine, a été tardive. Elle a de surcroît été résiliée dès septembre 2011, la collectivité estimant qu'il ne lui revenait pas

d'assumer la mise en conformité de l'usine aux normes des installations industrielles classées, mais que cette charge incombait à l'État.

Par ailleurs, le contrat de location des bâtiments de l'usine devait être conclu entre la collectivité territoriale et la SIFPA, en charge de leur gestion. Là encore, si cette convention a bien été signée, elle a eu une prise d'effet tardive et comme elle était liée à la convention conclue entre l'État et la collectivité territoriale, elle est aussi devenue caduque en septembre 2011.

Seul, ce contrat de location pouvait donner le droit à la SIFPA de sous-louer les biens à la société canadienne. Seul un projet de bail a été validé par le conseil d'administration de la SIFPA, le 2 décembre 2010, quelques semaines avant la mise en liquidation judiciaire de la SPM Seafoods International en mai 2011.

L'exploitation de l'usine par l'exploitant canadien, au cours des exercices 2009-2010, a été effectuée sans titre d'occupation des emprises foncières supportant les installations industrielles.

Par ailleurs, en l'absence d'un véritable contrat locatif entre la SIFPA et l'exploitant, aucun loyer n'a jamais été versé.

Cette succession de dispositions tardives ou non mises en œuvre est tout à fait révélatrice de l'absence de rigueur qui a entouré cette opération.

b) Des subventions de l'État dont l'emploi est incertain

Le plan de reprise des activités de l'usine de Saint-Pierre-et-Miquelon était assorti d'une aide de l'État aux investissements industriels. À ce titre, le fonds exceptionnel d'investissement (FEI) du ministère de l'outre-mer a accordé, en 2009, une subvention de 1,76 M€.

L'État souhaitait que ces fonds soient affectés de façon prioritaire à la réfection complète du système de congélation du poisson par l'ammoniac, alors que la collectivité territoriale estimait, elle, qu'il fallait plutôt envisager la conversion au gaz fréon du système de congélation.

Prenant acte de l'option décidée par l'État, qui devait impérativement agir à défaut de mettre en danger la vie d'autrui, le président de la collectivité territoriale, au demeurant président-directeur général de la SIFPA, a sollicité et obtenu une subvention complémentaire de 1 M€, dont une avance de 0,5 M€ a bien été versée.

Le circuit de financement mis en place pour l'octroi de ces subventions a été particulier. Elles ont transité par le budget de la collectivité territoriale, puis par celui de la SIFPA avant d'être versées à l'attributaire final, la société SPM Seafoods International, chargée de la mise aux normes de l'usine et de la modernisation de l'outil de production.

Or l'emploi de cette subvention n'a fait l'objet d'aucun contrôle de la part de la SIFPA. L'inventaire des actifs de cette société d'économie mixte, effectué par un cabinet d'expertise maritime indépendant, en janvier 2011, quelques semaines avant la mise en liquidation judiciaire de l'exploitant, a fait naître un doute très sérieux sur l'emploi de cette subvention de 1,76 M€, la société SPM Seafoods International n'ayant pu en justifier l'utilisation, au regard de l'affectation prévue, qu'à hauteur de 0,50 M€. Les seules vérifications matérielles et techniques réalisées l'ont été par l'État et elles n'ont porté que sur la partie des installations relevant de la protection de l'environnement au titre des installations classées.

*c) Le rachat des parts de la société canadienne
par la collectivité territoriale*

Jusqu'en 2010, les 37 000 actions de la SIFPA, d'une valeur nominale de 1 €, étaient principalement détenues par le conseil territorial de Saint-Pierre-et-Miquelon à hauteur de 51 %, et par la société canadienne Louisbourg Seafoods Investissement SAS, à hauteur de 40 %.

Or, en 2010, la société canadienne a vendu l'essentiel de ses parts à la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon, pour un montant de 1,92 M€. À l'issue de cette cession, l'investisseur canadien ne participait plus qu'à hauteur de 8 % du capital de la SIFPA.

Cette opération a été réalisée sur la base d'une estimation des actifs corporels de la société d'économie mixte, faite par un cabinet comptable, à 5,42 M€, mais dans un document présenté par ce cabinet comme un pré-projet ne pouvant constituer une évaluation définitive.

Par la suite, en janvier 2011, une expertise de ces actifs, réalisée par un expert judiciaire près la cour d'appel de Caen, a ramené leur valorisation patrimoniale à 2,34 M€. En tout état de cause, la valorisation excessive résultant de la première estimation a eu de fortes conséquences financières pour la collectivité territoriale. Selon l'expert judiciaire précité, le rachat des parts de la société canadienne aurait dû se faire sur la base de 0,94 M€, et non de 1,86 M€.

De toute évidence, la collectivité territoriale ne s'est pas entourée de toutes les garanties lui permettant de préserver au mieux ses intérêts financiers.

Après la mise en liquidation judiciaire en mai 2011 de la société SPM Seafoods International, qui avait exploité difficilement les installations industrielles pendant deux ans, le tribunal de commerce de Saint-Pierre-et-Miquelon, en août 2011, a rejeté l'unique offre de reprise. En l'absence de repreneur, les 46 employés permanents de l'usine ont été licenciés, conduisant à une hausse de deux points du taux de chômage sur l'île.

La vétusté de l'usine et des fuites d'ammoniac dans le système de refroidissement ont contraint le mandataire judiciaire à arrêter le circuit de réfrigération et à détruire un stock de 90 tonnes de poissons congelés, en août 2011.

Au début de l'année 2012, les circuits frigorifiques ont été démontés et près de six tonnes d'ammoniac, déchet industriel potentiellement toxique, ont été extraites de l'usine et acheminées par navire en métropole, puis par la route jusqu'à Saint-Priest, dans le département du Rhône. Selon l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie, mandatée par la préfecture de Saint-Pierre-et-Miquelon pour la piloter, le coût de cette opération devait s'élever à 0,2 M€.

En définitive, des financements publics importants ont été engagés, tant par l'État que par la collectivité territoriale, en pure perte, l'usine de Saint-Pierre étant aujourd'hui à l'abandon.

2 - L'échec de la SODEM, à Miquelon

La Société de développement économique de Miquelon (SODEM) est une société d'économie mixte locale, créée en 1993, avec pour missions de contribuer au développement touristique, industriel, commercial et économique de la seule commune de Miquelon-Langlade. Elle associe la commune (66,3 % du capital social), la compagnie métropolitaine d'investissement (26,7 %) et une entreprise locale pour le solde.

En pratique, la société a fondé sa stratégie sur la seule activité de location d'équipements industriels en vue de la transformation des produits de la mer. En fait, elle n'a jamais pu développer une activité suffisante pour assurer la couverture de ses charges.

La société s'est donc trouvée, *de facto*, en état de cessation de paiement à la fin de l'exercice 2012, et elle est contrainte aujourd'hui de céder ses actifs.

II - Les perspectives incertaines de restructuration de la filière pêche à Saint-Pierre-et-Miquelon

Les échecs de la SIFPA et de la SODEM, notamment, ont souligné les difficultés à relancer la filière pêche sur l'archipel. Les pouvoirs publics cependant, conscients de son importance comme levier de l'économie locale, n'ont pas renoncé à revitaliser ce secteur.

À cet égard, si les perspectives économiques de la filière peuvent s'appuyer sur des ressources halieutiques intéressantes, sa pérennisation implique une modernisation de ses outils et l'implication des acteurs locaux.

A - Des ressources intéressantes mais une activité et des équipements inadaptés

1 - Des ressources halieutiques encore exploitables

L'archipel bénéficie de zones de pêche diversifiées, qui demeurent en grande partie inexploitées. Les ressources potentielles halieutiques de Saint-Pierre-et-Miquelon ont cinq sources possibles, à savoir la zone économique exclusive (ZEE)¹³² française (crabe des neiges, lotte, églefin, coquille Saint-Jacques, homard) ; les stocks cogérés dans le cadre de

¹³² Les espèces de la ZEE française, dont l'exploitation n'est pas gérée dans le cadre de l'accord franco-canadien, sont soumises à la seule réglementation française.

l'accord franco-canadien¹³³ (morue, coquille Saint-Jacques, sébaste, encornet, balai, plie grise, pétoncle d'Islande) ; la zone économique exclusive du Canada (merlu argenté, morue, sébaste, flétan noir¹³⁴) ; les eaux internationales, gérées par l'Organisation des pêches de l'Atlantique du nord-ouest, l'OPANO¹³⁵ (sébaste, limande, flétan noir, encornet, crevette) et enfin les espèces relevant de la Commission internationale pour la conservation des thonidés de l'atlantique (CICTA) : une trentaine d'espèces migratrices appartenant aux groupes des thonidés, notamment thon rouge, thon obèse, germon du nord et espadon.

Selon un rapport réalisé, en 2012¹³⁶, par l'Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer (IFREMER), l'addition de ces gisements constituerait un potentiel théorique de pêche de poissons, crustacés et mollusques, de plus de 10 500 tonnes par an.

Or, depuis les années 2010-2011, le tonnage des produits pêchés n'a jamais dépassé 3 200 tonnes (cf. *infra*, tableau n° 1).

¹³³ L'accord franco-canadien sur la pêche, conclu en 1972, mais signé le 29 novembre 1994, institue un régime de cogestion dans les espaces maritimes français et canadiens, aux termes duquel :

- en première intention, 70 % du quota français de morue doit être pêché par des navires canadiens, mais débarqué et transformé à Saint-Pierre-et-Miquelon ;
- en cas d'échec, l'exploitation de la totalité du quota français revient aux navires de l'archipel.

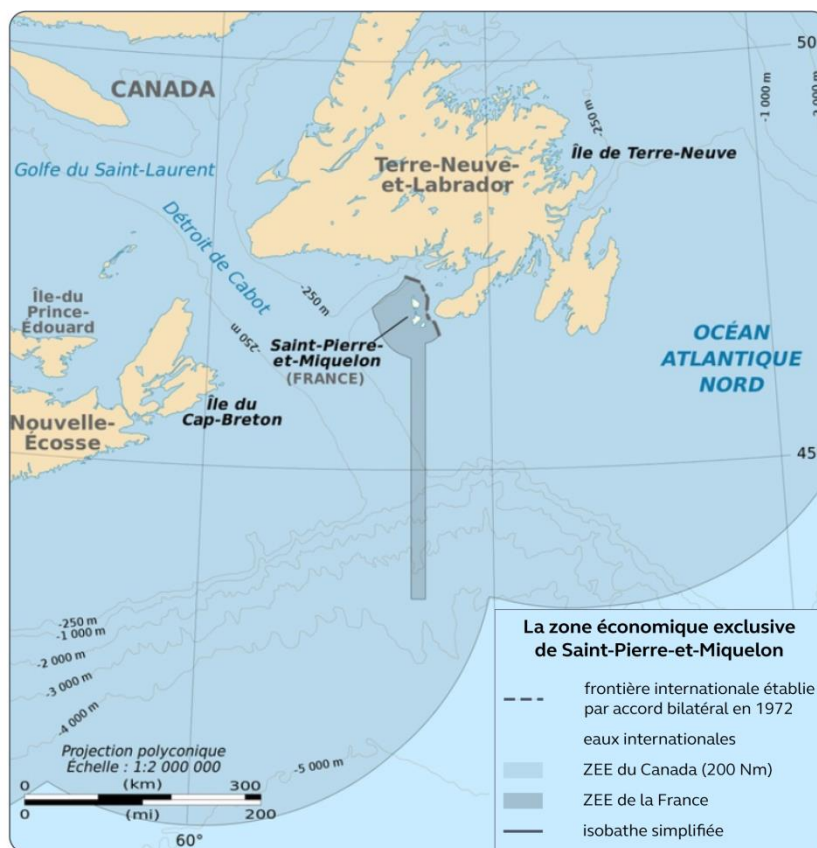
L'accord porte sur la pêche industrielle, qui constitue 70 % du quota, et la pêche artisanale, 30 % du quota. Cet accord a été révisé le 5 mars 2015 et a établi une nouvelle répartition en ce qui concerne la pêche industrielle, les parts respectives des navires canadiens et de l'archipel étant fixées à 50 %.

¹³⁴ Les stocks de la ZEE du Canada ne sont pas exploités, et notamment la morue du golfe du Saint-Laurent, non commercialisable. Si la France dispose de droits de pêche historiques dans les eaux canadiennes, en référence à l'annexe 1 des accords franco-canadiens, ces quotas ne sont que partiellement pêchés en raison, notamment, de l'éloignement des zones de pêche. Seul le *Béothuk* (cf. *infra*) va pêcher le flétan noir au nord Terre-Neuve.

¹³⁵ Les eaux internationales s'étendent au-delà des 200 milles nautiques canadiens.

¹³⁶ Mission réalisée sur site, du 11 au 18 février 2012, à la demande du ministère de l'outre-mer. L'IFREMER est un établissement public à caractère industriel et commercial qui réalise des missions de recherche et d'expertise.

Carte n° 2 : carte des zones de pêche autour de Saint-Pierre-et-Miquelon



Source : site internet de la commune de Miquelon-Langlade

Face à ces ressources théoriques, le marché des produits aquatiques offre des perspectives intéressantes pour Saint-Pierre-et-Miquelon, notamment en France métropolitaine, au Canada ou bien encore sur la côte est des États-Unis.

La consommation française de produits de la mer est, en effet, en forte augmentation¹³⁷. Elle est passée, annuellement, de 12 kilos par personne, en 1975, à 25 kilos, en 1988, pour atteindre 34,5 kilos, en 2012. Par ailleurs, les tendances observables sur le marché des produits de la

¹³⁷ Source FranceAgriMer, établissement national des produits de l'agriculture et de la mer, qui exerce ses missions pour le compte de l'État.

mer sont encourageantes pour les espèces à haute valeur commerciale telles que le cabillaud, le homard, le crabe des neiges, la coquille Saint-Jacques, le flétan blanc et le thon rouge, par exemple.

2 - Les apports de la pêche locale demeurent limités

Même si les possibilités de pêche et de transformation de l'archipel se sont très fortement réduites, de 2010 à 2015, les apports de la pêche industrielle, comme de la pêche artisanale, restent sensiblement inférieurs aux quotas de pêche attribués : les tonnages pêchés ont, en effet, oscillé au cours de cette période, entre 2 200 et 3 200 tonnes, alors que les quotas autorisés s'élevaient à plus de 7 600 tonnes.

Tableau n° 1 : total des produits pêchés par rapport aux quotas autorisés en tonnes

	Pêchés	Quotas	Écarts
2010/2011	3 241	7 622	- 4 381
2011/2012	2 238	7 622	- 5 384
2012/2013	2 968	7 622	- 4 654
2013/2014	2 906	7 622	- 4 716
2014/2015	2 582	7 622	- 5 040

Source : Cour des comptes d'après données de la préfecture de Saint-Pierre-et-Miquelon

À cette faiblesse globale des prises, vient s'ajouter l'effet sur l'activité des variations saisonnières et conjoncturelles. Selon les années et selon les espèces, les tonnages pêchés enregistrent, en effet, des écarts importants. Ainsi, en 2011, des problèmes techniques (panne, accident) ont affecté deux navires de pêche semi-industrielle, ce qui a diminué les prises, qui, avec 2 238 tonnes, ont atteint leur plus bas niveau.

En 2015, la pêche aux crabes des neiges a été très peu fructueuse, alors que la pêche à la coquille Saint-Jacques, année après année, connaît un essor significatif.

Tableau n° 2 : variations des volumes pêchés selon les principales espèces et les saisons en tonnes

	Morue	Sébaste	Plie	Crabe	Raie	Coquille	Limande
2010/2011	1 252	15	11	250	498	25	686
2011/2012	1 103	5	3	229	181,5	99	115
2012/2013	760	13,5	10	327	277	86	5 305
2013/2014	1 396	15	11,5	251	173	227	14,5
2014/2015	1 622	16,5	23	100	141	328	36

Source : Cour des comptes d'après données de la préfecture de Saint-Pierre-et-Miquelon

À Saint-Pierre-et-Miquelon, les apports sont réalisés par une vingtaine de navires. Deux navires assurent la pêche dite industrielle¹³⁸, le *Béothuk* et l'*Atlantic Odyssey*, d'une longueur respective de 35 et 29 mètres. Ils ont été acquis avec l'aide financière de l'État à hauteur de 0,65 M€ pour le premier et de 0,62 M€ pour le second.

La pêche artisanale, pour sa part, est assurée par 12 unités dont la taille est comprise entre 8 et 23 mètres. Elle permet de faire vivre une vingtaine de marins.

À l'exception d'un navire acheté sur fonds privés, tous les bateaux ont bénéficié d'une aide de l'État, à hauteur de 33 % de leur valeur, et d'un prêt à 0 % de la collectivité territoriale, remboursable sur dix ans, à hauteur de 33 % de leur valeur.

3 - Des équipements industriels inadaptés

La plus importante usine de transformation de l'archipel à Saint-Pierre, après l'échec de la société canadienne, est aujourd'hui à l'abandon et le bâtiment obsolète ne correspond plus aux besoins, ni aux conditions de sécurité et de qualité sanitaire indispensables.

Il ne reste donc sur l'archipel qu'une seule unité industrielle de transformation, la Société nouvelle des pêches de Miquelon (SNPM), à Miquelon, qui traite actuellement une partie des marées du *Béothuk*.

¹³⁸ Il n'existe pas de véritable définition de la pêche industrielle et de la pêche artisanale, la plupart des pays se basant sur la taille du navire. En l'occurrence, pour le présent rapport, la pêche industrielle est celle qui est réalisée par les deux navires que sont le *Béothuk* et l'*Atlantic Odyssey*. Depuis 2012, la limite supérieure des navires de pêche artisanale a été fixée à 24 mètres.

Photo n° 1 : la société nouvelle des pêches de Miquelon (SNPM)

Source : IFREMER

Mais le tonnage traité demeure limité, puisque cette usine transforme, en moyenne annuelle, environ 1 400 tonnes de produits de la mer. Si elle dispose bien d'un agrément sanitaire européen pour l'ensemble de son activité, le bâtiment est en mauvais état et ne répond pas à toutes les normes d'hygiène et de sécurité requises. L'usine de Miquelon fonctionne, entre autres, avec trois machines Baader¹³⁹, acquises entre 2009 et 2013.

¹³⁹ La Baader 176 permet le filetage du poisson plat, la Baader 541 le tranchage de la morue et la Baader 153 le filetage de la dorade et du sébaste. L'acquisition d'une Baader 252 est prévue en 2015, pour le filetage de poisson de grande taille. Le filetage est une opération qui consiste essentiellement à enlever la tête, les nageoires, la queue, les viscères du poisson, puis à lever des filets.

B - La restructuration de la pêche artisanale et le développement de l'aquaculture

1 - La restructuration de la pêche artisanale et les obstacles à lever

Toutes les missions faites à Saint-Pierre-et-Miquelon, dont la plus récente, effectuée par une délégation du Comité national des pêches maritimes et des élevages marins, ont préconisé la restructuration de la filière artisanale. En effet, les produits pêchés sont non seulement importants, égaux ou supérieurs en volume à ceux de la pêche industrielle, mais ils permettent aussi une diversification des espèces et des activités.

**Tableau n° 3 : apports de la pêche industrielle
et de la pêche artisanale en tonnes**

	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015
<i>Pêche industrielle</i>	1 196	947	766	1 443	1 359
<i>Pêche artisanale</i>	2 045	1 291	2 212	1 463	1 223

Source : Cour des comptes d'après données de la Préfecture de Saint-Pierre-et-Miquelon

Un premier projet en ce sens, en 2012, a été soutenu par la chambre d'agriculture, de commerce, d'industrie, des métiers et de l'artisanat (CACIMA) de Saint-Pierre-et-Miquelon.

Il reposait sur une meilleure organisation de la pêche artisanale et sur le développement d'une activité de transformation portée par de petites entreprises familiales ou des ateliers, autour de la découpe, de la congélation, ou de la mise en conserve d'espèces à haute valeur ajoutée, telles que le crabe des neiges, le homard, la coquille Saint-Jacques.

Mais un projet de cette nature suppose des investissements conséquents (tours à glace, chambres froides, ateliers de transformation, notamment) et la constitution d'une organisation de pêcheurs et producteurs, sous forme soit associative, soit coopérative. Enfin, il implique vraisemblablement un renouvellement partiel de la flotte.

Afin d'examiner ces perspectives, l'organisation des pêcheurs avait recruté, en 2012, une collaboratrice dont le poste était cofinancé, à

hauteur de 0,7 M€, par l'État et la collectivité territoriale. Mais cette dernière n'a apparemment jamais achevé sa mission et a quitté son poste, en juin 2015, sans être à ce jour remplacée.

Ce projet reste soutenu par la CACIMA dans le cadre du nouveau contrat de développement territorial conclu avec l'État pour les années 2015-2018, et les services de l'État pourraient y apporter leur soutien, sous réserve qu'il soit accompagné par des pêcheurs et producteurs en nombre suffisant.

En tout état de cause, le contrat de développement, qui a prévu un financement de 1,13 M€ pour soutenir l'industrie de transformation des produits de la mer, consacrerait un peu moins de 0,5 M€ à la pêche artisanale. Ces crédits permettraient notamment de créer une mini-criée, à Saint-Pierre.

2 - Un projet expérimental de développement de l'aquaculture

Avec le soutien de l'Office de développement de l'économie agricole d'outre-mer (ODEADOM)¹⁴⁰ et de l'IFREMER, un parc expérimental de réensemencement de coquilles Saint-Jacques, visant à renouveler la ressource sauvage, a été créé en 2002. Il vise à procurer à la pêche artisanale une ressource de proximité et une activité de transformation et de commercialisation de produits à forte valeur ajoutée.

Situé sur l'île de Miquelon, sa production annuelle s'élève aujourd'hui à 20 tonnes de coquilles, sachant que le seuil de rentabilité se situe autour de 50 tonnes.

Ce projet a été inscrit au contrat de développement territorial qui a prévu, au titre de l'exercice 2015, des aides financières de l'État et de la collectivité territoriale, à hauteur respective de 0,1 M€ et de 1 M€, et le lancement d'une étude visant à en définir les conditions de viabilité économique. Le soutien à la filière aquacole est donc conditionné à la poursuite de l'aide que lui apporte le conseil territorial et par les résultats de l'étude précitée, attendus dans les prochains mois. Le cas échéant, il conviendrait alors d'identifier une source de financement alternative à

¹⁴⁰ Établissement public administratif placé sous la tutelle du ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt et du ministère des outre-mer, chargé d'œuvrer au développement durable de l'économie agricole dans les départements et les collectivités d'outre-mer.

l'ODEADOM, qui a confirmé que la contribution apportée à la filière, en 2015 d'un montant de 0,5 M€, serait la dernière.

C - L'éventuelle création d'un pôle de transformation unique des produits de la pêche et ses limites

1 - Un objectif ambitieux de pôle unique de transformation

L'IFREMER et le CGAAER, dans le cadre des missions précitées, réalisées en 2012, ont proposé la création à Saint-Pierre d'un pôle de transformation unique (PTU). Ce projet partait du constat de l'existence de ressources halieutiques intéressantes, en volume et en valeur ajoutée, mais au total peu exploitées, de la dispersion de l'activité de transformation des produits de la mer sur les deux îles, générant des surcoûts et induisant une concurrence parfois malsaine entre ces deux sites.

Il était donc proposé de créer une structure nouvelle chargée de gérer l'ensemble des outils de transformation de l'archipel. Le projet préconisait de confier les entités de production à des opérateurs privés, sur la base de contrats de location.

La principale fonction de ce pôle unique, après l'acquisition des équipements, consisterait à en assurer la location, tout en exerçant son influence sur la répartition des activités entre les divers sites de transformation.

La mise en œuvre de cet organisme devait s'appuyer sur l'État, les collectivités locales, les sociétés d'économie mixte locales, mais aussi des opérateurs privés et des partenaires financiers institutionnels comme la Caisse des dépôts et consignations et l'Agence française de développement.

Enfin, le projet définissait des actions d'accompagnement, qualifiées d'indispensables et visant notamment à :

- structurer la pêche artisanale afin d'augmenter sa production, de créer une complémentarité entre filière artisanale et filière industrielle et de lisser les effets liés à la saisonnalité de la pêche et des espèces ;
- renouveler la flottille de pêche, industrielle comme artisanale, jugée inadaptée ;

- créer et promouvoir un label d'origine Saint-Pierre-et-Miquelon, pour les produits à forte valeur ajoutée ;
- prendre en charge la question du traitement des déchets de poisson, jetés en décharge publique et souvent à la mer.

2 - Les limites de ce projet

Si ce projet, conçu en 2012, était ambitieux, il reposait sur des bases qui, depuis lors, ont considérablement évolué. Ainsi, il devait s'appuyer sur deux sociétés d'économie mixte, sur un site principal de transformation industrielle situé à Saint-Pierre, en complémentarité avec l'usine de Miquelon, et sur des ateliers de transformation artisanale.

Or les deux sociétés d'économie mixte ont interrompu leurs activités, l'usine de Saint-Pierre est à l'arrêt et la seule usine en activité est à Miquelon. Par ailleurs, l'organisation de la pêche artisanale souffre d'un défaut d'initiative, voire d'intérêt, des acteurs privés locaux.

D'une manière générale, ce projet de pôle de transformation unique n'est pas appuyé au plan local, tout particulièrement par les acteurs privés. Porté cependant par l'État, sa mise en œuvre progressive vise prioritairement à conforter l'existant, notamment à Miquelon.

3 - L'impossible restructuration de la pêche industrielle

L'État a déjà soutenu activement l'activité de transformation des produits de la mer sur l'archipel par des aides financières pour l'achat de deux navires, le *Béothuk* et l'*Atlantic Odyssey*, destinés la pêche en haute-mer, par la mise aux normes de l'usine de Miquelon-Langlade et par des aides à l'acquisition de plusieurs machines Baader.

Par ailleurs, la dernière usine en activité, à Miquelon, dispose de possibilités diversifiées de traitement et de congélation des produits et d'un savoir-faire incontestable.

**Photo n° 2 : usine de transformation à Saint-Pierre-et-Miquelon –
atelier de travail et fileteuse**



Source : IFREMER

Fort de ces constats, le contrat de développement territorial 2015-2018 prévoit un programme, sans doute moins ambitieux que le pôle de transformation unique, mais plus réaliste, de soutien à la modernisation de l'usine de Miquelon. Une nouvelle machine Baader et un tunnel de surgélation devaient ainsi être mis en service, en 2015, et la mise aux normes de l'usine poursuivie.

Dans le cadre de ce contrat, 0,65 M€ sont aussi destinés à aider la Société nouvelle des pêches de Miquelon à acquérir un nouveau navire de pêche de 28 mètres. Il compléterait les apports du *Béothuk* et permettrait de mieux utiliser les quotas de morue et de diversifier les prises. Ce soutien devrait être formalisé par une convention dans laquelle la SNPM préciserait son projet industriel et les investissements envisagés dans les trois années à venir.

Pour autant, l'usine conservera une capacité limitée et elle ne sera pas en mesure, à elle seule, de traiter les quotas de poissons attribués à l'archipel.

L'État souhaiterait donc associer à cette restructuration une compagnie d'armement, disposant du savoir-faire et des réseaux de distribution nécessaires à la commercialisation à grande échelle des produits transformés.

Si une société métropolitaine, avec laquelle des contacts ont d'ores et déjà été pris, a fait part de son intérêt en juin 2015, elle n'a cependant pas souhaité s'engager dans l'immédiat.

Elle fixe, pour son éventuelle intervention, un certain nombre de conditions, qui apparaissent très difficiles à réunir aujourd'hui :

- le maintien des quotas de pêche à la morue, voire leur augmentation ;
- le choix du site de Saint-Pierre, plus adapté, pour leur transformation, leur congélation et leur conditionnement ;
- des installations portuaires adéquates pour l'expédition des produits transformés.

Or, la question des quotas relève des relations franco-canadiennes et la construction d'une nouvelle usine à Saint-Pierre est plus qu'improbable.

Il en résulte que la restructuration de la pêche industrielle semble mal engagée et qu'elle ne pourra pas dépasser le cadre limité actuel. La seule approche réaliste semble donc passer par la consolidation de la filière artisanale en appui sur le site de Miquelon.

CONCLUSION ET RECOMMANDATION

Depuis plus de 25 ans, la filière de la pêche à Saint-Pierre-et-Miquelon connaît une crise profonde, liée initialement à la restriction des zones de pêche et au moratoire de cinq ans imposé par le Canada sur la pêche à la morue. Les effets durables de cette crise ont gravement affecté les équilibres économiques et sociaux de l'archipel.

Afin de relancer la pêche à la morue et son traitement, mais aussi de favoriser le développement de la pêche, demeurée embryonnaire, sur de nouvelles espèces, l'État et les collectivités locales ont apporté un important soutien financier à la filière pêche.

Deux rapports de la chambre territoriale des comptes de Saint-Pierre-et-Miquelon ont mis en évidence la dégradation accélérée de la situation de la filière de la pêche et l'absence apparente, à court terme, de solution de revitalisation pérenne.

La chambre territoriale des comptes a également relevé de graves insuffisances des acteurs locaux concernés alors que plus de trois millions d'euros de subvention ont été versés par la collectivité et l'État.

Pour autant, des perspectives existent encore pour la filière de la pêche à Saint-Pierre-et-Miquelon et l'archipel dispose de ressources exploitables intéressantes, en volume et en qualité. Dans ce cadre, la restructuration de la filière pêche, en assurant sa viabilité économique, doit être poursuivie.

Cette restructuration doit essentiellement s'appuyer sur l'adaptation et la diversification des activités de la pêche artisanale, sur le développement de l'aquaculture, et notamment de la pectiniculture (élevage des coquilles St-Jacques). En effet, la restructuration de la pêche industrielle, engagée avec le soutien des pouvoirs publics, dans le cadre du contrat de développement territorial 2015-2018, paraît plus difficile à mener à bien.

La réussite de ces projets nécessite l'implication des acteurs locaux, qui doivent se mobiliser alors que les initiatives privées sont rares, et, sans doute, l'engagement de partenaires extérieurs disposant de la technicité et de la surface financière nécessaires à la transformation et à la commercialisation dans des conditions économiquement satisfaisantes des produits de la pêche.

Ces constats conduisent la Cour à formuler la recommandation suivante à l'attention des collectivités publiques :

- accompagner la restructuration de la filière pêche à Saint-Pierre-et-Miquelon, sous réserve d'une implication réelle de partenaires privés fiables.*
-

Réponses

Réponse commune de la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie et du secrétaire d'État chargé des transports, de la mer et de la pêche.....	234
Réponse commune du ministre des finances et des comptes publics et du secrétaire d'État chargé du budget	234
Réponse de la ministre des outre-mer	234
Réponse du président-directeur général de l'institut français de recherche pour l'exploitation de la mer (Ifremer)	235
Réponse du président du conseil territorial de Saint-Pierre-et-Miquelon	235
Réponse du président-directeur général de la société d'investissement de la filière pêche de l'archipel (SIFPA)	236
Réponse du président de la chambre d'agriculture, de commerce, d'industrie, des métiers et de l'artisanat (CACIMA) de Saint-Pierre-et-Miquelon	236

Destinataire n'ayant pas répondu

Président-directeur général de la société de développement économique de Miquelon (SODEM)

**RÉPONSE COMMUNE DE LA MINISTRE DE L'ÉCOLOGIE,
DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'ÉNERGIE
ET DU SECRÉTAIRE D'ÉTAT CHARGÉ DES TRANSPORTS,
DE LA MER ET DE LA PÊCHE**

Nous vous remercions de bien vouloir noter que cette insertion n'appelle pas d'observation de notre part.

**RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DES FINANCES
ET DES COMPTES PUBLICS ET DU SECRÉTAIRE D'ÉTAT
CHARGÉ DU BUDGET**

Nous prenons note du constat fait et des recommandations, concernant la pérennisation et la nécessaire diversification de cette filière, qui n'appellent pas de remarques de notre part.

RÉPONSE DE LA MINISTRE DES OUTRE-MER

La conclusion de l'insertion mérite d'être nuancée notamment en ce qui concerne la pêche industrielle et semi-industrielle (navires Beothuk et Atlantic Odyssey, et usine de Miquelon). En effet, si la fermeture de l'usine de Saint-Pierre n'a pu être évitée, l'activité de celle de Miquelon se poursuit et se diversifie. Le développement de la pêche de nouvelles espèces a dépassé le stade embryonnaire. Cette diversification est déjà une réalité avec des espèces telles que la limande à queue jaune, la lotte, la raie (transformées localement), le flétan blanc et le thon rouge (exportés en frais).

Le soutien de l'État a permis d'améliorer la qualité et les volumes de la transformation par l'usine de Miquelon (machines Baader pour le filetage des poissons plats et du sébaste, ainsi que pour le tranchage de la morue ; tunnel de surgélation qui va permettre d'augmenter sensiblement les volumes et de sécuriser les accords commerciaux de l'entreprise). Les deux navires ont connu des difficultés techniques, l'exploitation des quotas de thonidés a tardé, mais la pêche industrielle montre des signes récents de reviviscence.

Si la restructuration de la filière pêche industrielle telle qu'elle a été envisagée, en « pôle de transformation unique » n'est plus possible, le redémarrage d'une unité de transformation à Saint-Pierre étant improbable, il persiste néanmoins de réelles perspectives de développement économique. Celles-ci reposent sur le savoir-faire des professionnels et sur la disponibilité de certains stocks de poissons dans les eaux sous juridiction française, la reconstitution du stock emblématique de morue du 3Ps cogéré avec le Canada, et l'accession à des quotas plus lointains pour les deux navires semi-industriels auxquels va s'ajouter un troisième navire dans le cadre du contrat de développement territorial 2015-2018.

La diversification de la pêche artisanale repose sur des ressources parfois fluctuantes (ainsi la dernière campagne du crabe des neiges a été décevante) mais complémentaires : à la part « artisanale » du quota français de morue du 3Ps viennent s'ajouter homard, coquille, bulot... Sa structuration (coopérative, organisation de producteurs) est un prérequis avant d'envisager le financement d'équipements communs. Enfin, le rôle des pêcheurs artisanaux dans l'exploitation de la coquille en baie de Miquelon, bien que revu à la baisse, fait le lien avec la filière pectiniculture pour laquelle des préconisations sont en cours d'élaboration.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT-DIRECTEUR GÉNÉRAL
DE L'INSTITUT FRANÇAIS DE RECHERCHE
POUR L'EXPLOITATION DE LA MER (IFREMER)**

Je souhaite vous indiquer que ce rapport n'appelle pas d'observation de la part de l'Ifremer.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL TERRITORIAL
DE SAINT-PIERRE-ET-MIQUELON**

Je vous informe n'avoir aucune observation à formuler sur l'insertion au rapport public annuel 2016 intitulée « la filière de la pêche à Saint-Pierre-et-Miquelon, un avenir incertain ».

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT-DIRECTEUR GÉNÉRAL
DE LA SOCIÉTÉ D'INVESTISSEMENT DE LA FILIÈRE PÊCHE
DE L'ARCHIPEL (SIFPA)**

Je vous informe n'avoir aucune observation à formuler sur l'insertion au rapport public annuel 2016 intitulée « la filière de la pêche à Saint-Pierre-et-Miquelon, un avenir incertain ».

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA CHAMBRE D'AGRICULTURE,
DE COMMERCE, D'INDUSTRIE, DES MÉTIERS ET DE
L'ARTISANAT (CACIMA) DE SAINT-PIERRE-ET-MIQUELON**

Nous ne sommes pas certains que ce soit réaliste au vu des tentatives passées qui se sont soldées par des échecs.

« II – Les perspectives incertaines de restructuration de la filière pêche à Saint-Pierre-et-Miquelon

C – L'éventuelle création d'un pôle de transformation unique des produits de la pêche et ses limites

3 – L'impossible restructuration de la pêche industrielle.

Il en résulte que la restructuration de la pêche industrielle semble mal engagée et qu'elle ne pourra pas dépasser le cadre limité actuel. La seule approche réaliste semble donc passer par la consolidation de la filière artisanale en appui sur le site de Miquelon. »
