

n° 2002-0064-01 novembre 2002

Les conditions de la desserte maritime de Saint-Pierre-et-Miquelon



CONSEIL GÉNÉRAL DES PONTS ET CHAUSSÉES

Rapport n° 2002-0064-01

Les conditions de la desserte maritime de Saint-Pierre-et-Miquelon

établi par

Mme Agnès CLARET de FLEURIEU
inspectrice générale de l'équipement

Destinataires

La Ministre de l'outre-mer
Le Ministre de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer
Le Secrétaire d'Etat aux transports et à la mer



21 NOV. 2002

ministère
de l'Équipement
des Transports
du Logement
du Tourisme
et de la Mer



Conseil Général des
Ponts et Chaussées
6^e Section
Le Secrétaire Général

NOTE à l'attention de

Madame la Ministre de l'outre-mer
Monsieur le Ministre de l'équipement, des transports,
du logement, du tourisme et de la mer
Monsieur le Secrétaire d'Etat aux transports et à la mer

Affaire n° 2002-0064-01

Par lettre du 26 mars 2002, vous avez demandé au conseil général des ponts et chaussées (CGPC) d'examiner les **conditions de la desserte maritime de Saint-Pierre-et-Miquelon** dans le cadre du nouveau dispositif réglementaire.

Je vous prie de trouver ci-joint le rapport établi par Mme Agnès CLARET de FLEURIEU, inspectrice générale de l'équipement.

Ce rapport me paraît communicable aux termes de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 modifiée et sera diffusé sur le site internet du ministère d'ici deux mois, sauf objection de votre part.

Dominique CYROT

Tour Pascal B
92055 La Défense cedex
téléphone :
01 40 81 68 23
télécopie :
01 40 81 23 24
mél. cgpc-sg
@equipement.gouv.fr

Diffusion du rapport n° 2002-0064-01

- la ministre de l'outre-mer	5 ex
- le ministre de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer	1 ex
- le secrétaire d'Etat aux transports et à la mer	2 ex
- la présidente de la 2ème section du CGPC	1 ex
- le secrétaire de la 2ème section du CGPC	1 ex
- le président de la 4ème section du CGPC	1 ex
- le secrétaire de la 4ème section du CGPC	1 ex
- archives	1 ex

*Ministère de l'Équipement, des Transports
et du Logement*

Paris, le 27 MARS 2002

Direction du Cabinet

CAB/OR

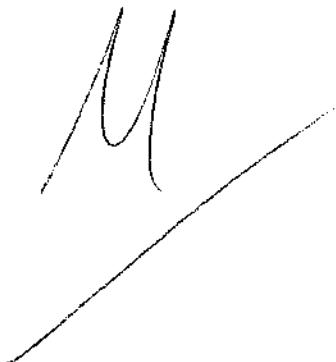
Note à l'attention de Monsieur Georges MERCADAL
Vice-Président du Conseil Général des Ponts-et-Chaussées

Objet : Demande formulée par le Secrétaire d'Etat à l'Outre-Mer pour une mission CGPC
à St-Pierre-et-Miquelon.

P.J. : 1

Par lettre jointe, Monsieur le Secrétaire d'Etat à l'Outre Mer sollicite l'envoi en urgence
d'une mission du CGPC pour étudier les conditions de la desserte maritime de St-Pierre-et-
Miquelon dans le cadre du nouveau dispositif réglementaire mis en place, de façon à appliquer
au mieux l'aide de l'Etat.

Partageant l'intérêt exprimé par le Secrétaire d'Etat, et tenant compte de l'urgence
associée à cette demande, je vous serais obligé de bien vouloir mettre en place cette mission,
en liaison avec le secrétariat d'Etat à l'Outre Mer, et selon les termes inscrits dans la lettre
jointe.

A handwritten signature consisting of a stylized, upward-sweeping 'U' shape followed by a straight line extending downwards and to the right.



**SECRÉTARIAT D'ÉTAT
À L'OUTRE-MER**

*LE SECRETAIRE D'ETAT
CAB 3.RR/MLC/N° 211*

PARIS, LE 26 MAR. 2002

Monsieur le Ministre,

L'aide de l'Etat à la desserte maritime de l'archipel de Saint-Pierre-et-Miquelon a fait l'objet de conventions relatives à la liaison entre Saint-Pierre et Miquelon et la province canadienne de Nouvelle-Ecosse, ainsi qu'à la liaison entre les îles de Saint-Pierre et de Miquelon. Ces conventions, qui ont lié l'armateur PATUREL-DAGORT et le Secrétariat d'Etat à l'outre-mer, conduisaient à une subvention forfaitaire annuelle d'environ 11 MF.

Ces conventions n'ont pas été établies dans le cadre de la loi du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques (loi SAPIN), en application de son article 47 qui stipulait que la soumission des délégations de service public des personnes de droit public à une procédure de publicité n'était pas applicable lorsque, avant la publication de la loi, l'autorité habilitée a expressément pressenti un déléataire et que celui-ci a engagé des études et des travaux préliminaires.

Tant dans la lettre que dans l'esprit, la loi SAPIN devenait cependant applicable à l'expiration des conventions signées en 1994. Ces conventions étant venues à échéance le 31 décembre 2001, il était nécessaire de définir un nouveau mode de financement de la desserte qui soit compatible avec les dispositions de la loi SAPIN.

Un décret, dont la rédaction fait suite au rapport du Conseil Général des Ponts et Chaussées établi le 24 octobre 2000 par M. HAMON, doit paraître au courant de la dernière semaine de mars 2002 pour organiser un tel mode de financement. Il prévoit l'octroi d'une subvention, calculée au prorata du tonnage transporté, à chacun des armateurs effectuant du transport maritime de marchandise vers l'archipel.

Ce texte, bien qu'élaboré en concertation avec les acteurs locaux, suscite des interrogations de leur part. C'est pourquoi je souhaite qu'une mission du Conseil général des Ponts et Chaussées, à laquelle serait associé le secrétariat d'Etat à l'outre-mer, puisse examiner les conditions de la desserte maritime de Saint-Pierre-et-Miquelon et en particulier l'application du nouveau dispositif.

Plus particulièrement, la mission devra s'attacher :

- à établir l'état des lieux de cette desserte, actuellement assurée par deux armateurs ;
- à analyser les services rendus et les conditions d'exercice de la concurrence en fonction de la dimension du marché ;
- à analyser le dispositif prévu par le décret pour attribuer l'aide et ses conséquences prévisibles pour chacun des armateurs ;
- à procéder à une étude particulière de la ligne Saint-Pierre / Halifax. Il s'agit de préciser les conditions du maintien et de la rentabilité de cette ligne, d'en préciser les aspects les plus stratégiques (éventuellement par catégorie de produits), de proposer les moyens de la maintenir si son caractère stratégique était avéré.

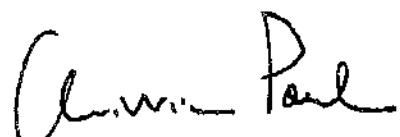
Les conclusions de cette mission doivent permettre de définir toute solution permettant d'appliquer au mieux, conformément à la loi, l'aide de l'Etat tout en assurant un service de qualité au profit de l'archipel. Les propositions formulées pourront, le cas échéant, inclure des modifications du récent décret.

J'attacherais du prix à ce que cette mission, dont les frais seront pris en charge par le secrétariat d'Etat à l'outre-mer, puisse se rendre dans l'archipel très rapidement et en tout état de cause avant la fin du mois d'avril 2002. Ses conclusions, qui doivent pouvoir être rendues publiques, devraient être connues au plus tard fin juin 2002.

Je vous remercie de bien vouloir saisir le président du conseil général des ponts et chaussées, afin qu'il diligente sans délai cette mission.

Je vous prie de croire, Monsieur le Ministre, en l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

An. G. e's -



Christian PAUL

Monsieur Jean-Claude GAYSSOT
Ministre de l'Equipment, des Transports
et du Logement
La Grande Arche
92055 LA DEFENSE CEDEX

0 5 10 km
0 5 10 mi

Miquelon*

Gulf of
St. Lawrence

Miquelon
(Grande
Miquelon)

Langlade
(Petite Miquelon)

Île Saint-Pierre
★ SAINT-PIERRE

North Atlantic Ocean

DESSERTE MARITIME DE SAINT PIERRE ET MIQUELON

La desserte maritime de l'archipel de Saint-Pierre-et-Miquelon, considérée comme essentielle à son approvisionnement, fait l'objet d'une aide publique depuis de très nombreuses années.

Les formes juridiques de l'exercice de la mission de service public, correspondant à cette desserte maritime, ont évolué, les caractéristiques des moyens nautiques mis en ligne et des fréquences de touchées du port de Saint-Pierre aussi.

A partir de 1994, et jusqu'en 2001, l'aide de l'Etat a été octroyée dans le cadre de conventions signées entre l'Etat et l'armement PATUREL et non soumises aux obligations de la loi SAPIN. A l'occasion de l'expiration de ces conventions l'Etat a souhaité examiner les possibilités d'un renouvellement qui garantisse le respect des principes de mise en concurrence de la loi du 29 janvier 1993, sachant, par ailleurs, que l'archipel n'est pas inclus dans le territoire de l'Union Européenne et que le droit européen de la concurrence en matière maritime n'y est, de ce fait, pas applicable.

Une mission du Conseil Général des Ponts et Chaussées a conclu, en octobre 2000, à la nécessité d'organiser par décret le mode de financement de cette desserte. Le texte du décret du 27 mars 2002 a, conformément aux recommandations de la mission, prévu l'octroi d'une subvention calculée au prorata du tonnage transporté à chacun des armateurs effectuant un transport maritime de marchandises vers l'archipel.

Ce dispositif, bien qu'élaboré en concertation avec les acteurs locaux, a suscité des interrogations de leur part et le Secrétaire d'Etat à l'Outre-Mer a demandé au Ministre de l'Equipment, des Transports et du Logement l'envoi d'une nouvelle mission du Conseil Général des Ponts et Chaussées, associée au secrétariat d'Etat à l'Outre-Mer, pour examiner, à nouveau, les conditions de la desserte maritime et procéder à une première évaluation de l'application du dispositif mis en place par le décret.

Il a été demandé que la mission s'attache plus particulièrement à :

- Etablir l'état des lieux de la desserte actuellement assurée par deux armateurs ;
- Analyser les services rendus et les conditions d'exercice de la concurrence en fonction de la dimension du marché ;
- Analyser le dispositif prévu par le décret pour attribuer l'aide et ses conséquences prévisibles pour chacun des deux armateurs ;
- Procéder à une étude particulière de la ligne Saint-Pierre/Halifax, notamment au regard de son caractère stratégique ou non.

Il a en outre été précisé que les propositions de la mission pourraient, le cas échéant, inclure des modifications du récent décret.

Cette mission m'a été confiée le 5 avril 2002 par le secrétaire général du Conseil Général des Ponts et Chaussées sous le numéro d'affaires n°2002-0064-01.

Je me suis donc rendue dans l'archipel du 21 au 27 avril 2002 avec Daniel CROCHEMEORE, IDTPE, Chef du Département des Infrastructures, des Transports, de l'Environnement, de l'Energie et du Tourisme au Ministère de l'Outre-mer, c'est à dire entre les deux tours de l'élection présidentielle et 15 jours seulement après la parution, au JO du 28 mars, du décret n° 2002-412, instaurant un nouveau mode de subvention pour la desserte maritime de Saint-Pierre.

Il était impossible, au retour de cette mission, d'apprécier, après trois semaines d'application, les effets du décret, ce qui explique qu'un délai de plusieurs mois supplémentaires ait été nécessaire pour l'élaboration de ce rapport.

*

*

*

I. CARACTERISTIQUES DE LA DESSERTE MARITIME DE SAINT-PIERRE

1.1 Le besoin de transport maritime

1.1.1 caractères propres de l'insularité de Saint Pierre et Miquelon

La collectivité territoriale de Saint-Pierre et Miquelon est, dans l'Atlantique Nord, au centre des grands bancs de Terre Neuve, un archipel composé de deux îles principales et de six îlets. Saint-Pierre est la plus petite des deux îles principales avec 26km² de surface, la plus grande île étant, en fait, la réunion par un isthme de sable des deux îles de Miquelon et de Langlade, dix fois plus grande que Saint-Pierre avec une superficie de 200km². Situé au confluent du courant froid du Labrador et du courant chaud du Gulf Stream, l'archipel connaît un climat rude, souvent brumeux.

La population est très inégalement répartie sur les deux parties de l'archipel. Les 6500 habitants recensés en mars 1999 (ce chiffre comprenant également les personnes vivant à Saint-Pierre, mais n'y possédant pas leur résidence principale) se concentrent, en effet, à 89 % sur les 26 km² de Saint-Pierre qui compte donc 5.800 habitants, tandis que Miquelon et Langlade ne comptent pour leur part que 700 âmes.

Pour prendre quelques éléments de comparaison avec d'autres milieux insulaires, on peut observer que la superficie de Saint-Pierre est, à quelques km² près, analogue à celle de l'île d'Yeu, mais que la densité y est plus forte puisque St-Pierre compte 1000 habitants de plus que l'île d'Yeu, au demeurant la plus peuplée des îles du Ponant.

En matière de distance, l'archipel est situé à 4700kms de la métropole, beaucoup plus proche d'elle que les Antilles, que plus de 7000kms séparent de l'Europe. Il n'est distant de la province canadienne insulaire de Terre Neuve que d'une vingtaine de kilomètres, soit un éloignement identique à celui qui sépare l'île d'Yeu de Fromentine. Le continent canadien et la Nouvelle Ecosse sont, pour le port de Sydney, (au nord-est de la province), à quelques 320kms, soit la même distance que celle qui sépare Marseille d'Ajaccio.

Plus au sud de la même province, le premier port de dimension internationale, Halifax, libre de glace toute l'année, est à 675 km, soit le double de la distance Marseille-Ajaccio précédemment évoquée.

Les raisonnements qui peuvent être faits pour la desserte maritime de Saint-Pierre et la compensation du handicap insulaire des habitants, doivent donc tous intégrer le fait que l'archipel est proche du Canada et éloigné de la métropole, et que c'est donc avec le Canada que s'établit d'abord la continuité territoriale. Ceci est confirmé par l'analyse des statistiques d'importations sur une série de 25 ans, qui montrent que 90 % des importations en volume proviennent du Canada (tableau 1). Le pétrole et les produits pétroliers constituent la majeure partie de ces importations. Ces produits n'ont jamais fait l'objet d'un transport subventionné. Il convient donc d'effectuer la comparaison hors-pétrole, c'est alors les 3/4 (en volume) de l'approvisionnement de l'archipel en produits de première nécessité qui proviennent du Canada, le quart restant venant de l'union européenne, essentiellement de métropole.

1.1.2 Dimensions et caractéristiques du marché intérieur

-Un marché de petite taille :

Le marché intérieur est un marché de 6000 habitants, un peu plus grand que celui de l'Île d'Yeu, hors saison touristique, un peu moins important qu'un arrondissement de Paris. Il est déséquilibré, car depuis l'accord franco-canadien de 1994 et la limitation drastique de la pêche en eaux canadiennes qui a suivi, l'archipel n'est plus en mesure d'exporter que 1500 à 2000 T de produits de la pêche (espèces non soumises à l'accord France-Canada), pour une valeur de 6.000.000 d'Euros par an.

Le besoin de transport maritime est donc essentiellement un besoin à l'importation de l'ordre de 20 à 25.000 tonnes par an, constituées essentiellement de produits alimentaires, de matériaux de construction et de produits électroménagers.

Comme le montre le tableau 3, sur de si faibles quantités, les phénomènes saisonniers ne sont pas faciles à apprécier car le moindre chantier peut modifier le volume des importations.

Tout au plus, peut-on dire que si tout le trafic était conteneurisé et les approvisionnements réguliers, le besoin de transport maritime serait de 1.500 à 2.000 EVP par an, soit environ 25 à 30 EVP par semaine.

Les produits alimentaires représentent 6 à 8000 tonnes par an, dont 3000 à 3500 tonnes en provenance d'Europe. Le reste est constitué de pondéreux (sel, soufre, terre et pierres, plâtres, chaux et ciments), de 6.000 tonnes matériaux destinés au bâtiment, de 3.000 t de bois et de produits dérivés du bois, et d'un flux de 200 à 300 véhicules de tourisme et de 100 à 150 remorques par an.

En valeur, pour les cinq dernières années, hors pétrole et hors importation exceptionnelle comme celle du navire "SHAMROCK", les importations de St-Pierre et Miquelon se situent entre 50 et 55 millions d'euros par an.

- *Une économie très dépendante des transferts de métropole et des importations du Canada :*

Comme le souligne l'IEDOM*, dans son rapport annuel, l'absence de comptes économiques de l'archipel ne permet pas de connaître la production intérieure brute, la structure de la valeur ajoutée, ni le revenu moyen par habitant. On sait cependant que les transferts publics en provenance de la métropole, Etat et organismes sociaux confondus, représentent avec 51,5 millions d'euros une part significative du produit intérieur brut.

Pour la vie quotidienne, l'archipel est très dépendant de l'extérieur, la demande est satisfaite par des exportations du Canada qui représentent en valeur 50 % des importations de l'archipel, à rapprocher des 75 % en volume, hors pétrole, évoqués ci-dessus. L'économie locale subit donc, de façon très directe, les fluctuations des dollars canadiens et américains qui déterminent l'évolution de l'indice des prix intérieurs beaucoup plus que les taux de fret ou les tendances des prix intérieurs métropolitains.

- *Une activité économique dominée par le commerce et le bâtiment :*

Dans le tissu économique de l'archipel, le secteur du commerce et celui du bâtiment et des travaux publics tiennent une place essentielle. Les activités liées à la pêche restent culturellement importantes, l'archipel exporte chaque année 700 à 800 tonnes de produits de la mer poissons séchés, crustacés etc....Pour le transport de ces produits, c'est la rapidité d'accès aux marchés américains ou européens qui est avant tout recherchée par les exportateurs Saint Pierrais. D'une manière générale, selon le secteur d'activité, les attentes des commerçants ne sont pas les mêmes vis à vis du transport maritime. Si tous attendent un transport régulier et fiable, certains s'approvisionnent exclusivement au Canada et sont indifférents à la route suivie par la marchandise, du moment que leurs produits arrivent "just in time", c'est à dire que les touchées du port de Saint-Pierre sont nombreuses.

* IEDOM Institut d'Emission des Départements d'Outre-Mer

D'autres importent des produits de la métropole ou d'Europe et sont désireux de voir maintenue une liaison régulière avec le port de Halifax, grand port international libre de glace toute l'année même s'il n'y a qu'une desserte de l'archipel par semaine.

- *Une activité touristique encore à développer :*

L'activité touristique, en croissance, a encore un réel potentiel de développement. Avec 14.000 touristes par an dont 2 à 3.000 croisiéristes, elle ne génère pas, en elle-même, aujourd'hui, un besoin de transport maritime de passagers de même type que celui observé, l'été dans les îles du Ponant (1000 à 1500 touristes par jour à Ouessant, les mois d'été), bien que 86 % des touristes "découvreurs" de Saint Pierre et Miquelon rejoignent par bateau l'archipel.

Le "MARIA GALANTA", navire d'une capacité de 190 passagers, assure toute l'année les liaisons passagers inter-îles entre Saint Pierre et l'île de Miquelon, ainsi qu'entre l'archipel et le port de Fortune sur l'île de Terre Neuve.

En période estivale, une liaison quotidienne est assurée entre Saint Pierre et l'île de Langlade par le "SAINT GEORGES" navire d'une capacité de 118 passagers. La desserte de l'île aux marins dans la baie de Saint Pierre est également assurée par plusieurs rotations journalières en saison touristique. Enfin, un opérateur privé met en ligne "L'ARETHUSA" pour des liaisons quotidiennes entre Saint-Pierre et Fortune.

- *une desserte aérienne essentielle pour les passagers :*

La majeure partie des Saint-Pierrais se déplace le plus souvent par la voie aérienne. Le nouvel aéroport de Saint-Pierre a permis d'accueillir 34.000 passagers en 2001 (17.000 à l'arrivée et 17.000 au départ), soit une augmentation de 6,7 % par rapport à 2000, l'augmentation des mouvements d'avions étant, elle, de 28 % pour la même période, pour les vols internationaux.

L'activité de fret aérien reste faible avec moins de 120 tonnes par an.

St-Jean de Terre-Neuve est la destination de 43 % des passagers, Halifax de 29 % d'entre eux et Montréal de 14 %. L'augmentation des mouvements aériens internationaux s'explique essentiellement par le projet d'exploitation d'hydrocarbures dans la zone économique exclusive française. Les autorités françaises et canadiennes négocient, en effet actuellement, une convention pour l'exploration et l'exploitation d'un éventuel gisement transfrontalier.

1.1.3. perspectives de cabotage et de transbordement

Conformément à l'article 101 de la décision d'association de 1991, modifiée le 24 novembre 1997, les Pays et Territoires d'Outre-Mer (PTOM) peuvent dédouaner des marchandises qui sont ensuite exemptées de droits d'entrée dans l'Union Européenne sous certaines conditions.

Le Conseil Général de Saint-Pierre et Miquelon avait tenté entre 1997 et 2000 d'accorder une aide au transport pour faciliter les opérations de transbordement à St-Pierre, notamment d'aluminium ce qui lui permettait de toucher les droits de douane sur certaines marchandises comme si elles entraient sur le territoire de l'Union Européenne. Cette pratique s'est révélée pour l'aluminium génératrice de nombreuses difficultés.

Dans la décision d'association outre-mer du 27 novembre 2001, relative à l'association des Pays et Territoires d'Outre-Mer à la communauté européenne, le régime du transbordement a cependant été maintenu et, sur demande dûment motivée des autorités du PTOM concerné, des mesures d'aide financière publique des PTOM aux opérateurs qui appliquent la procédure du transbordement peuvent être autorisées dans certaines limites. C'est ainsi que la France a pu obtenir l'extension du transbordement au bénéfice de Saint-Pierre en ce qui concerne certains produits de la pêche, notamment les crevettes, dans la limite d'un plafond de 2000 tonnes par an. Cette décision ouvre des perspectives de fret de retour vers la métropole certes dix fois inférieures à celles qui seraient nécessaires pour équilibrer le trafic, mais néanmoins intéressantes.

Dans le contexte du projet d'exploitation d'hydrocarbures dans la zone économique exclusive française et de la négociation d'une convention franco-canadienne pour l'exploitation d'un gisement transfrontalier, des armateurs français avaient d'ailleurs développé le projet de constituer une flotte de trois navires Saint-Pierrais, équipés pour le sauvetage en mer, la récupération des résidus pétroliers, la lutte contre l'incendie et le service aux plate-formes dans les zones françaises et canadiennes. Pour le moment, la démarche d'autorisation de cabotage dans les eaux canadiennes se heurte à une fin de non recevoir en raison du monopole de cabotage instauré par la législation canadienne. Ce point a été porté de nombreuses fois à l'attention des autorités canadiennes en soulignant la justification économique et technique de ce projet, en raison notamment du manque de navires disponibles et de la proximité de l'archipel de Saint Pierre des zones concernées. Il a été indiqué en outre que ces navires pourraient être construits dans des chantiers canadiens. Le Canada justifie son refus par le fait qu'une dérogation accordée aux navires français aurait pour conséquence l'obligation d'ouvrir l'ensemble du cabotage aux navires américains au titre des accords de l'ALENA.

1.1.4 Perspectives de création d'une liaison "passagers" supplémentaire?

La desserte assurée entre Saint-Pierre et le port canadien de Fortune, par le navire "MARIA GALANTA", tous les jours de la semaine pendant la saison estivale, constitue un lien essentiel pour les populations de l'archipel compte tenu de l'activité économique et commerciale soutenue qui unit Saint Pierre et Miquelon et Terre-Neuve. Les Saint-Pierrais l'utilisent non seulement pour aller directement à Terre-Neuve, mais également pour se rendre sur le continent canadien par le biais de la liaison Argentia-Sydney qui est assurée trois à quatre fois par semaine par des ferries de la compagnie "Canadian National". Parallèlement au service "passagers" du "MARIA GALANTA", les navires rouliers "ALDONA" et "CAP BLANC", en service entre Saint-Pierre et Fortune, acheminent notamment les voitures des passagers désireux de disposer de leur propre véhicule. Cette ligne et cette pratique sont très prisées des habitants de l'archipel.

Au début des années 1990, des démarches auraient été faites pour tenter de faire esquerer à Saint-Pierre le ferry canadien assurant la ligne Argentia-Sydney. Pour des raisons techniques résultant du manque d'infrastructures portuaires locales mais aussi en raison des contraintes douanières induites par une escale dans un port étranger auxquelles s'ajoutent les considérations économiques liées à l'allongement de la route et par là même de la durée de la traversée (ce qui aurait conduit à modifier le programme des rotations lui même déterminé par d'autres nécessités commerciales en territoire canadien), cette perspective n'a pu aboutir à ce jour.

Dans l'histoire maritime de l'archipel, cependant, des liaisons ont été effectuées par des navires canadiens, en particulier, dans les années 1970, par un petit paquebot, le "SAINT-NINIAN," qui effectuait des rotations sur la ligne Saint-Pierre-Sydney et assurait à la fois le transport des passagers et des voitures. Cette exploitation a été abandonnée pour des raisons techniques découlant essentiellement des caractéristiques du navire et de sa non conformité au regard des réglementations de sécurité maritime, dans le cadre de la convention SOLAS.

Dans ces mêmes années 1970, un service de rotations régulières était d'ailleurs assuré entre le port de Fortune et Saint-Pierre par des caboteurs canadiens qui desservaient les ports ainsi que diverses localités de la côte sud de Terre-Neuve. Ces rotations ont cessé en même temps que cette desserte côtière de Terre-Neuve considérée comme trop chère au regard du faible volume de population des zones concernées et du développement routier notamment autour de la Transcanadienne 104.

Faut-il en déduire qu'il existe, aujourd'hui, des perspectives de développement pour de nouvelles liaisons maritimes à passagers entre l'archipel et Terre Neuve ou le continent Canadien? Certains le pensent et estiment que la mise en place d'un ferry approprié entre Saint-Pierre et la Nouvelle Ecosse, d'une capacité suffisante en passagers et en voitures, serait accueillie très favorablement aussi bien dans l'archipel qu'à Terre-Neuve. Un tel projet pourrait éventuellement être étudié avec les autorités canadiennes dans le cadre de la coopération régionale. Il conviendrait toutefois, que, dans un esprit de reciprocité, les canadiens acceptent de déroger à leur monopole national de cabotage pour permettre, par exemple, à des navires français d'aller ravitailler les zones frontalières de recherches pétrolières

Il est cependant difficile d'estimer la réalité de la demande. Pour pouvoir valablement se comparer aux liaisons aériennes, les liaisons maritimes à passagers doivent, en effet, désormais, offrir un service rapide que la distance qui sépare saint-Pierre d'Halifax(375milles nautiques) ou même de Sydney(178milles nautiques), ne permettrait sans doute pas de rendre à des conditions économiquement viables. L'expérience montre que le critère de rapidité est essentiel puisque, lorsqu'une vedette rapides à passagers, comme la "MARIA-GALANTA" qui navigue à près de trente nœuds, doit être occasionnellement remplacée par un navire de type classique, le trafic a tendance à chuter rapidement.

Les liaisons "passagers" avec le port de Fortune, port canadien le plus accessible et port douanier le plus proche de l'archipel, pourraient être augmentées mais son exiguité ne permet pas, à ce jour, d'accueillir des navires importants. Le navire à passagers "LE LEVANT", d'une longueur de 100 mètres pour un déplacement de 1562 tonnes, a, par exemple, du renoncer à ses projets d'escale dans ce port pour de telles raisons.

On peut donc estimer qu'aujourd'hui, les moyens nautiques mis en ligne avec la "MARIA-GALANTA" et "L'ARETHUSA" semblent bien adaptés aux conditions du port et à la demande.

1.2 Caractéristiques de la desserte maritime de Saint-Pierre et Miquelon

La desserte maritime de Saint-Pierre est bien une desserte de première nécessité puisque, hors transport aérien de fret, l'insularité impose que, quelle que soit la route suivie par les marchandises, il y ait un segment maritime. Mais la longueur de celui-ci et donc son coût en tant que tel variera considérablement selon la route suivie.

1.2.1 Les routes possibles

Il y a, aujourd'hui, trois possibilités :

- Par Terre Neuve, le segment terrestre est maximisé (1000kms environ de Fortune à Port aux Basques au sud ouest de Terre-Neuve) et le segment maritime minimisé : 26kms ou 14 milles marins entre Fortune et Saint-Pierre mais aussi, puisqu'il faut bien que les marchandises rejoignent Terre-Neuve au départ du continent Nord-Américain, 80kms ou 45 milles marins entre le port de Sydney au nord de la province canadienne de Nouvelle Ecosse et Port aux Basques. Entre la Nouvelle Ecosse et Terre Neuve, ce transport est effectué par ferry canadien et seuls les 14 milles entre Fortune et Saint-Pierre sont effectués par un armateur français. Pour cette route, la valeur ajoutée du transport est donc essentiellement routière et canadienne.
- Au départ de Sydney, directement par la mer jusqu'à Saint-Pierre; cette liaison n'est pas assurée actuellement, mais l'un des armateurs en évoque la perspective. C'était la route suivie, pendant les mois les moins rudes, notamment du temps de la flotte administrative (de 1945 aux années 1980). La route maritime est alors de 320kms ou 180 milles marins environ. Le Port de Sydney est moins cher que le port de Halifax, mais il n'offre pas les mêmes facilités, il n'est en particulier pas un grand port international ouvert sur le reste du monde et peut être lors d'hivers rigoureux pris par la glace.
- Au départ d'Halifax, directement par la mer jusqu'à Saint-Pierre, c'est la route maritime la plus longue : 675kms ou 375 milles marins, c'est celle qui est la plus logique pour les marchandises en provenance de la métropole ou d'Europe, en raison du caractère très international du Port d'Halifax et parce qu'il n'est pas nécessaire de procéder à des opérations de dépotage ou d'empotage des marchandises transatlantiques.

C'est également celle qui, toujours pour les marchandises en provenance de métropole, assure l'indépendance la plus grande par rapport à la législation intérieure canadienne et, notamment, à d'éventuels règlements phytosanitaires qui pourraient interdire, sur le territoire canadien, la circulation de tel ou tel type de marchandises. Pour excellentes qu'elles soient aujourd'hui, nos relations avec les autorités canadiennes ne sont pas à l'abri d'éventuelles tensions, du type de celles qui ont été liées aux enjeux de pêche. Il y a, en effet, désormais, la perspective d'exploitation de gisements pétroliers dans des zones frontalières.

C'est enfin cette route qui apporte la plus grande valeur ajoutée, sous pavillon national, pour l'archipel.

1.2.2. Le besoin de transport et les stratégies de desserte

Le besoin exprimé par les Saint-Pierrais reste essentiellement, aujourd'hui, un besoin de transport de fret, même si une nouvelle demande relative à une desserte mixte comprenant des passagers entre St-Pierre et la Nouvelle Ecosse est parfois évoquée. Le fret est destiné à l'approvisionnement des commerçants de l'île, certains importent la totalité de leurs produits du Canada tandis que d'autres, notamment les grossistes de produits alimentaires, continuent, pour certains produits, à s'approvisionner en métropole. De la diversité des besoins, deux stratégies de transport peuvent être déduites :

-La première privilégie le lien avec la métropole et le reste du monde, même si la plupart des marchandises n'en viennent plus, et organise la desserte de l'archipel directement à partir du port d'Halifax, c'est celle de l'armement PATUREL.

- La seconde est la conséquence logique de la dépendance pour son approvisionnement de l'archipel vis à vis du Canada, elle privilégie le transport routier, dominant au Canada. Les camions prennent un Ferry canadien entre Sydney et Port aux Basques et c'est à partir du petit port de Fortune que la desserte de Saint Pierre est organisée. C'est celle de DELTA TRANSPORT

L'une et l'autre stratégies seront développées ou soutenues par les acteurs économiques en fonction de leurs intérêts propres et de leur conviction que celui qui a la maîtrise du transport a, de fait, la maîtrise du commerce.

Pour disposer de tous les éléments d'appréciation, il faut ajouter que si, dans les faits, en volume et en valeur, c'est avec le Canada que s'établit la continuité territoriale, psychologiquement c'est aussi pour les Saint-Pierrais avec la métropole qu'elle doit s'établir.

Il faut enfin se souvenir que même si le problème de la desserte de Miquelon n'était pas dans le champ de la mission demandée au Conseil général des Ponts et Chaussées, il constitue un enjeu d'une grande sensibilité localement et n'est pas indifférent au jugement qui sera porté par les habitants de l'archipel sur les modalités de la desserte principale. Quelles que soient ses modalités celle-ci doit, en effet, permettre un approvisionnement régulier de Miquelon.

1.2.3. Etat des lieux de la desserte actuellement assurée par deux armateurs

La desserte de l'archipel est aujourd'hui assurée par deux armateurs :

La société DELTA Transport, créée le 13 décembre 1999, qui dessert Saint-Pierre au départ de Fortune (Terre-Neuve), offre un service complet de transport intermodal de produits vers l'archipel en provenance d'Europe et du continent Nord Américain notamment en utilisant la liaison routière entre Halifax et Sydney et entre Port-aux-Basques et Fortune (1000kms au total environ) et le ferry canadien entre Sydney et Port-aux-Basques. Pour la traversée de 14 milles nautiques qui sépare Fortune de Saint-Pierre, DELTA Transport met en ligne un petit navire caboteur de 38 mètres, de type "Supply Vessel" pouvant transporter jusqu'à 17 conteneurs. Cette desserte aujourd'hui rendue possible par le développement de Terre Neuve et le déneigement de la route entre Port-aux-Basques et Fortune présente l'avantage d'une grande souplesse.

L'armement PATUREL-DAGORT (à travers la société SAINT-PIERRE RO-RO service) dessert Saint-Pierre à partir du port d'Halifax en Nouvelle-Écosse et met en ligne pour une traversée de 375 miles nautiques un navire de 250 TEU, défiscalisé dans le cadre de l'article 238 du C.G.I. Ce navire immatriculé dans le territoire des terres australes et antarctique françaises (pavillon dit "Kerguelen", art. 26 de la loi n° 96-151 du 26 février 1996) peut aller à une vitesse de 16 noeuds. La robustesse du navire et de sa motorisation qui lui permettent de naviguer par tous les temps, le fait que le port de Halifax (contrairement au port de Sydney) soit libre de glace toute l'année, le caractère très ouvert et très international du port, font de cette route la plus sûre pour garantir toute l'année un réel désenclavement de l'archipel. Tout à fait adaptée aux transports de marchandises en provenance de métropole ou d'Europe, elle est, peut-être, compte tenu de la taille et de la motorisation du navire nécessaire pour la traversée Halifax- Saint-Pierre, moins adaptée au transport fréquent de petites quantités ou de lots très fractionnés. L'armement PATUREL-DAGORT s'est néanmoins efforcé de maintenir pratiquement une touchée du SHAMROCK par semaine à Saint-Pierre (51 touchées par an au lieu des 36 requises par la convention de 1994).

Depuis la mise en place du décret n° 2002-412 du 27 mars 2002, le marché est, de fait, partagé entre les deux armateurs à raison de 1/3 du trafic pour DELTA et 2/3 pour PATUREL. Pour être plus précis, on peut observer que pour le premier trimestre de 2002 l'aide de l'Etat a été répartie à raison de 38,26 % pour DELTA et de 67,14 % pour PATUREL

La comparaison entre le premier semestre de 2002 et le premier semestre de 2001 montre une augmentation des quantités transportées de 42 % alors que les parts respectives des deux armateurs sont restées stables (1/3 DELTA, 2/3 PATUREL).

Au cours du premier semestre de 2002, 11 800 tonnes de marchandises ont été transportées vers l'archipel. Le tonnage annuel, si le 2^{ème} semestre de l'année 2002 venait confirmer les mêmes ordre de grandeur que le premier, serait avec 23 600 tonnes, supérieur de 24% aux 18 900 tonnes correspondant à la moyenne annuelle des quantités transportées au cours des dix dernières années. Il resterait cependant cohérent avec le volume, hors pétrole et produits pétroliers, des importations annuelles de Saint-Pierre dont la moyenne sur les 26 dernières années est de 24 300 tonnes par an .

* * *

II. NATURE ET FINALITES D'UNE SUBVENTION PUBLIQUE A LA DESSERTE MARITIME DE SAINT-PIERRE

2.1. Rappel historique

2.1.1 Jusqu'à la seconde guerre mondiale peu de liaisons régulières autres que postales

L'archipel, longtemps enjeu de convoitises et de violents conflits franco-anglais devient définitivement français le 22 juin 1816.

Dès 1818, les goélettes sont de nouveau utilisées. En vingt-cinq ans, la pêche se développe de façon considérable, il n'y a pas de desserte régulière de l'île mais toujours un navire disponible pour l'embarquement de passagers ou de fret.

En 1842, cependant, les chefs des maisons de commerce demandent la création d'un service de bateaux à vapeur pour correspondre avec la métropole, via Halifax (Canada) et Liverpool (Angleterre). En 1845, la goélette "ESPOIR" est mise en service entre Saint-Pierre et Halifax. Le service régulier s'établit deux fois par mois. En 1880, la goélette fait place à un vapeur d'une compagnie anglo-française. Cette compagnie est bientôt remplacée par une société Saint-Pierraise. Le service régulier est d'abord et avant tout destiné aux liaisons postales, il peut acheminer des passagers mais prend rarement du fret qui est, lui, acheminé vers l'archipel par des armements privés.

Encore en 1904, la dépêche coloniale illustrée se plaint qu'il n'existe pas de service direct entre la France et l'archipel de Saint-Pierre-et-Miquelon : "Seulement, au printemps, ou suivant les besoins du commerce, quelques navires à voiles et parfois des vapeurs transportent les pêcheurs et les marchandises. Ces voyages ne sont pas réguliers, ils se font au gré des armateurs".

Pour assurer la liaison postale et desservir Saint-Pierre tous les 15 jours au départ de Sydney en été et de Halifax en hiver, le navire "PRO PATRIA", est, cependant, subventionné 100 000F par an. Il peut transporter des passagers vers l'archipel à condition qu'ils arrivent à temps c'est à dire avant le mercredi matin, date de départ du navire du continent canadien.

Toutes les années qui, à la charnière du IX^{ème} et du XX^{ème} siècle, sont marquées par l'apogée de la grande pêche voient s'exacerber des conflits entre armateurs métropolitains et armateurs locaux. La desserte de l'archipel est au cœur de ces conflits car les armateurs Saint-Pierrais se plaignent de devoir importer des produits destinés à la navigation et à la pêche (sel, tonneaux, accastillage, etc...) qui supportent le coût du fret tandis que leurs concurrents métropolitains arrivent avec un matériel acquis à meilleur prix. L'économie, jusqu'à la première guerre mondiale, reste, en effet, très marquée par des pratiques de "comptoir" colonial et nombre de produits sont importés de métropole.

La question d'une compensation du handicap lié au surcoût que représente le fret maritime sur les produits de première nécessité est donc régulièrement posée par les opérateurs de Saint-Pierre mais la liaison subventionnée reste essentiellement destinée au courrier et aux passagers qui empruntent le navire postal.

Au lendemain de la première guerre mondiale, la prohibition américaine va faire exploser l'activité maritime de l'archipel. Les liaisons avec le continent Nord -Américain deviennent alors de plus en plus fréquentes, les échanges commerciaux sont triplés entre 1922 et 1924 et il ne manque pas de navires dans le port de Saint-Pierre pour acheminer le fret à l'import et à l'export. La fin de la prohibition, le déclin de la grande pêche puis la seconde guerre mondiale viendront mettre fin à cette intense activité et le handicap insulaire recommencera à peser sur le développement de Saint-Pierre.

2.1.2. Après la seconde guerre mondiale, l'affirmation de la nécessité d'une desserte de service public

Sans doute en raison de la carence d'une initiative privée et dans le prolongement de l'économie de guerre, au lendemain de la seconde guerre mondiale, l'Etat propriétaire du cargo "LE MIQUELON", exploité par le service des Affaires Maritimes, va assurer la desserte régulière de l'archipel.

Dès 1958, cependant, une initiative privée voit, parallèlement, le jour avec la constitution d'un armement la COMAT (Compagnie Maritime de Transport Frigorifique) pour effectuer des trafics "triangulaires" : poisson de l'archipel vers les Etats-Unis, charbon des Etats-Unis vers Saint-Pierre, poisson de Saint-Pierre vers l'Europe et marchandises diverses de l'Europe vers Saint-Pierre.

La desserte de service public, quant à elle, évolue. Les Affaires Maritimes remplacent en 1967 "LE MIQUELON" par "L'ILE DE SAINT-PIERRE", cargo de plus grande taille mieux adaptée aux dimensions du trafic de l'époque. En 1971, l'exploitation en est concédée à l'armement PATUREL- FRERES à travers une concession de service public prévoyant la prise en charge du déficit d'exploitation en contrepartie de l'obligation d'un nombre minimum de traversées.

2.1.3.Les contraintes de la conteneurisation

En 1973, les Affaires Maritimes, considérant que "L'ILE DE SAINT-PIERRE" n'est plus adapté à un trafic de plus en plus conteneurisé, suggèrent à la COMAT de regrouper son activité avec celle de l'armement PATUREL- FRERES pour acheter un navire qui assurerait les liaisons avec le Canada. Les liaisons directes avec l'Europe seraient alors abandonnées, les marchandises en provenance ou à destination de l'archipel étant acheminées sur le continent américain via Halifax par des lignes conteneurisées. Ce regroupement intervient effectivement et est, en 1980, à l'origine de l'armement PATUREL-DAGORT, la COMAT cesse alors toute activité d'armateur pour se consacrer à celle d'agent maritime.

2.2.Les délégations de service public et leur soutien

2.2.1 Avant le décret de mars 2002 des conventions classiques de délégation de service public

Le 23 juin 1980 le "LANGLADE", entre pour la première fois dans le port de Saint-Pierre. C'est un navire "Roll on roll off" qui inaugure la première ligne conteneurisée vers l'archipel. Le nouvel armement PATUREL DAGORT met ainsi en place un service maritime régulier entre Halifax et l'archipel de Saint-Pierre-et-Miquelon, permettant d'acheminer ensemble les frets nord-américains et européens à partir d'Halifax où aboutissent les services maritimes conteneurisés transatlantiques des grandes compagnies maritimes.

Plusieurs conventions seront ensuite conclues par l'armement PATUREL DAGORT avec les pouvoirs publics, d'abord avec le département de Saint-Pierre et Miquelon, , en mai 1982, puis avec le ministère des départements et territoires d'outre-mer en mai 1987.

Le 29 décembre 1994, SP-RORO Service, armement issu de la séparation juridique de l'armement PATUREL DAGORT, conclut une convention de 6 ans avec le ministère des départements et territoires d'outre-mer pour la desserte entre la Nouvelle-Écosse (Halifax) et Saint-Pierre-et-Miquelon (Saint-Pierre). Cette convention sera prorogée jusqu'à la fin de décembre 2001.

Depuis 1994, dans le cadre de cette convention, la desserte de Saint-Pierre a été réalisée, à partir de Halifax, par des navires affrétés ("CHRISTINA C", "ELISABETH", "LISBETH C"), puis avec le "SHAMROCK" acquis en défiscalisation depuis janvier 2001. En 1994, La situation financière difficile de l'armement PATUREL-DAGORT, déjà plusieurs fois aidé et restructuré, a conduit l'armement avec l'appui des services de l'Etat à rechercher de nouveaux marchés pour générer des recettes propres à assurer le maintien de la desserte sans inflation démesurée des tarifs et sans un accroissement incontrôlé de la subvention.

Il a alors été décidé d'exploiter, en complément de la desserte de Saint-Pierre, le marché potentiel existant entre le port Canadien d'Halifax et les ports de Portland et de Boston aux Etat Unis. La mise en ligne d'un navire plus rapide, le "SHAMROCK" devait permettre, en effet, de fiabiliser les services hebdomadaires complémentaires Halifax-Saint-Pierre et Halifax-Boston-Portland avec, notamment, un développement de l'activité sur Boston et Portland, rendu possible par la réduction des temps de navigation et d'escale aux ports et les dimensions du nouveau navire.

2.2.2.*La permanence d'une subvention*

Considérée, à juste titre, comme structurellement déficitaire la liaison maritime entre Saint-Pierre et la Nouvelle-Écosse a, depuis la seconde guerre mondiale, toujours fait l'objet d'un soutien de l'Etat, dans les conventions successives, sous la forme d'une subvention d'équilibre. Jusqu'au décret du 27 mars 2002 la logique du soutien par les pouvoirs publics de la desserte de Saint -Pierre reste tout à fait classique :

- il s'agit du soutien d'une liaison maritime, clairement définie, entre Halifax et Saint Pierre;
- cette liaison est considérée comme une liaison de première nécessité présentant donc un caractère de service public dans la mesure où sans soutien financier public elle ne peut être assurée de manière pérenne par l'initiative privée ;
- la délégation de service public prend la forme classique d'une convention entre l'autorité organisatrice de transport et l'entreprise concessionnaire;
- le soutien public prend la forme d'une compensation des déficits d'exploitation, mais celle ci varie entre 1982 et 1994 entre une compensation systématique de la différence réelle constatée entre les recettes d'exploitation et les charges et une compensation forfaitaire annuelle fixée par avance et donc indépendante du montant réel du déficit.

Ces modalités rejoignent celles très généralement retenues par les autorités de transport pour la desserte des îles et le maintien d'une continuité territoriale. Dans le cas particulier de l'archipel cette subvention a, en outre, pour objet de :

- *compenser partiellement le caractère déséquilibré du trafic Est-Ouest.*

Il y a, en effet, très peu de marchandises à destination de l'Europe. Même si, jusqu'en 1992, l'armement PATUREL-DAGORT a été en mesure de réduire le déficit structurel de la desserte en exportant d'importantes quantités de poisson, à partir de 1994, l'arrêt brutal des activités de pêche a eu pour conséquence la réduction drastique du seul marché à l'exportation.

- *de réduire, à l'importation, les effets de la contradiction entre les impératifs de régularité de la desserte et l'étroitesse du marché local.*

Le maintien d'une touchée toutes les semaines ou même tous les 10 jours, ne permet pas, en effet, dans le contexte des dimensions du marché de Saint-Pierre, d'assurer un remplissage régulier satisfaisant d'un navire porte-conteneurs par ailleurs de dimensions et de motorisation suffisantes pour assurer la liaison rapide avec Halifax. De même les quantités, notamment de produits frais nécessaires à l'approvisionnement des commerçants, ne sont pas toujours suffisantes pour assurer un remplissage satisfaisant des conteneurs même dans l'hypothèse d'un groupage optimal. Ces justifications d'une aide publique restent valables même pour des navires de taille inférieur au "SHAMROCK" dès lors qu'ils présentent les caractères nautiques nécessaires pour assurer une desserte à partir d'Halifax.

- *de compenser, le cas échéant, les difficultés propres à des opérations effectuées largement dans la zone dollar mais donnant lieu à des recettes en une autre devise (francs ou euros).*

Quelles que soient les modalités de soutien retenues, l'ordre de grandeur de la subvention actuelle soit 1.600 000 euros par an semble atteindre son objectif de diminution du poids du fret maritime pour l'économie de l'archipel.

En effet, d'après les indications transmises, par l'armement PATUREL-DAGORT cette entreprise, pour l'année 2001, a perçu 1 006 000 euros de recettes de fret. Il n'a pas été possible à la mission de disposer des données équivalentes pour DELTA-TRANSPORT. Toutefois, en considérant le partage de trafic entre les deux armateurs et en estimant qu'en 2001 l'armement PATUREL-DAGORT a transporté les 2/3 des marchandises à destination de l'archipel on peut estimer que les importateurs ont acquitté, en 2001, environ 1600000 euros pour le fret soit un peu moins de 3% de la valeur des importations qui représentent (hors produits pétroliers et hors importation exceptionnelle comme celle du "SHAMROCK") 55 millions d'euros pour la même année.

Le montant de la subvention accordée par l'Etat au titre de la continuité territoriale est d'un niveau identique et représente également un peu moins de 3% de la valeur des importations. La subvention permet donc, si elle est intégralement répercutée sur les taux de fret, leur maintien à un niveau de 50% inférieur à ce qu'ils seraient sans elle. On peut donc estimer que le coût du fret reste à Saint-Pierre de l'ordre de 6% de la valeur des importations ce qui le maintient au dessous de la moyenne estimée par la CNUCED à 6,9 % pour les îles de petite dimension et que, grâce au montant de la subvention, les importateurs n'en supportent que la moitié soit 3% de la valeur des importations. D'après le secrétariat de la CNUCED la moyenne pour les pays développés s'établit à 4,19 % pour le même ratio. On peut donc en déduire, qu'à son niveau actuel, la subvention remplit effectivement son rôle de soutien à l'économie de l'archipel en diminuant de manière significative le poids du coût du fret maritime et en le ramenant au niveau généralement supporté par les pays de l'Union Européenne.

Il n'a pas été possible, à la mission, en revanche, d'apprécier à partir des données fournies par la direction de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes si les importateurs répercutaient effectivement sur les prix au détail la totalité de cet allègement.

Par ailleurs, la comparaison des tarifs pratiqués par chacun des deux armateurs s'est révélée particulièrement ardue voire impossible. Dans un cas, en effet, il s'agit de taux de fret classiques correspondant à une route maritime, elle aussi classique, et il existe de multiples éléments internationaux permettant d'établir des comparaisons, mais dans l'autre il s'agit d'une cotation intermodale comprenant des taux de fret maritime pour les 14 milles nautiques de traversée entre Fortune et Saint-Pierre et un long segment routier effectué par des transporteurs canadiens pour lequel la mission n'a pu obtenir que des indications fournies par quelques transitaires et confirmées par le poste d'expansion économique sur le coût du fuel et le prix au kilomètre du transport routier de fret au Canada. Ces indications conduisent à estimer le coût de traction d'un conteneur entre Halifax et Fortune entre 2500 et 3000 \$ canadiens.

2.3 Les problèmes posés par l'apparition d'une concurrence nouvelle

2.3.1. le régime du décret de 2002

A l'échéance de la dernière convention, prolongée jusqu'au 31 décembre 2001, et devant le constat de la présence d'un armement concurrent pour la desserte de l'archipel, la voie d'une concession classique de service public n'a plus été retenue.

Deux options étaient, en effet, ouvertes aux pouvoirs publics, dans le respect des dispositions de la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques : le recours à un appel d'offres dans le cadre d'une délégation de service public en application de la loi du 29 janvier 1993 précitée et la mise en place par voie réglementaire d'un dispositif de soutien nouveau.

La procédure d'appel d'offres n'a pas été retenue en ce qu'elle condamnait nécessairement l'un des deux armements de Saint-Pierre, déjà présents sur le marché, où les deux si un armement extérieur l'avait emporté.

La solution retenue a été la mise en place d'un dispositif réglementaire qui permet le partage du marché entre les entreprises souhaitant assurer la desserte régulière selon des conditions fixées par décret. Cette formule, qui n'oblige donc pas à faire un choix entre les armateurs, a été définie par le décret n° 2000-412 du 27 mars 2002 portant création d'une aide aux armateurs assurant la desserte de l'archipel de Saint-Pierre-et-Miquelon et l'arrêté du 27 mars 2002 portant application de ce décret (JORF du 28 mars 2002).

Les textes du décret du 27 mars 2002 et de son arrêté d'application du même jour, instituent, à compter du 1^{er} janvier 2002, une aide aux armateurs assurant la desserte de l'archipel pour les marchandises. L'assiette et le taux de l'aide sont fixés par arrêté. Le calcul de l'aide est effectué sur la base des quantités effectivement transportées par tout armateur assurant une desserte régulière. L'article 2 du décret précise les conditions que doivent remplir les armateurs pour bénéficier de l'aide :

- déposer un programme prévisionnel d'une durée minimale d'un an avec au moins 36 rotations réparties de manière équilibrée sur l'année ;
- mettre en œuvre des moyens nautiques suffisants et conformes aux normes françaises de sécurité des navires, y compris pour le matériel de remplacement ;
- être en règle de ses dettes à l'égard de l'Etat ;
- déposer ses tarifs.

Le décret précise également l'obligation pour l'armateur d'informer le préfet des modifications intervenues dans la réalisation du programme prévisionnel, les modalités de versement de l'aide sur la base des quantités réellement transportées, ainsi que les conditions d'exclusion temporaire d'un armateur du bénéfice de l'aide.

L'arrêté du 27 mars 2002 fixe, par ailleurs, l'assiette et le taux de l'aide :

Assiette	Taux
Voitures de tourisme et autres véhicules automobiles relevant des rubriques 87-03 et 87-04 de la nomenclature douanière	155 €
Autres marchandises débarquées à l'exclusion des hydrocarbures transportés en vrac	0,07 € par kilogramme

Le calcul de l'aide au premier semestre 2002 a été fait avec les éléments suivants :

1^{er} trimestre 2002

	Aide au tonnage transporté	Aide aux véhicules transportés	Total aide
Assiette	4 313,54 T	65	
Aide	301 947,80 €	10 075 €	312 022,80 €

2^e trimestre 2002

	Aide au tonnage transporté	Aide aux véhicules transportés	Total aide
Assiette	7 555,888 T	131	
Aide	5 280 912,16 €	20 305 €	549 217€

2.3.2.Les difficultés observées

Six mois d'application du décret ont fait apparaître un certain nombre de difficultés:

- une concurrence anarchique

Pour prendre sa part de marché DELTA -TRANSPORT a été contraint de sous-coter systématiquement. Il a indiqué à la mission un déficit d'exploitation de l'ordre de 250 000 Francs ou 38 000 euros par mois soit près de 500 000 euros par an. La mission n'a pu obtenir directement de l'entreprise des indications sur le coût du pré-acheminement routier mais, comme évoqué ci-dessus, des indications recueillies auprès de transitaires internationaux permettent d'estimer le coût du transport d'un conteneur de Halifax à Terre-neuve entre 2000 et 3000\$ canadiens. Pour rétablir sa situation financière, l'armateur nouvellement entré sur le marché doit récupérer la plus grande part possible de subvention et donc continuer à sous-coter avec le risque non négligeable qu'ayant éliminé son concurrent, il soit lui même en faillite et ne puisse plus assurer la desserte.

Ce schéma, assez classique en matière de lignes régulières maritimes, a d'ailleurs justifié le développement des accords de conférence et l'intégration progressive des "outsiders" dans ces accords.

- une exploitation déséquilibrée du "SHAMROCK"

Pour l'armement PATUREL-DAGORT, le passage d'un statut de titulaire d'une concession de service public à celui d'opérateur soumis à concurrence pour l'octroi de la subvention a posé de réels problèmes notamment au regard de l'entrée en flotte du "SHAMROCK". Investissement envisagé dès 1997, c'est à dire dans un contexte où l'armateur était seul titulaire de la concession de service public correspondant à la desserte et ce jusqu'au 31 décembre 2000 (la convention a finalement été prorogée jusqu'en décembre 2001), le dossier ne s'est concrétisé par une commande qu'en 1999, après une longue instruction. Le navire est entré en service en janvier 2001, dans le cadre d'une convention entre SP RORO service et le ministère de l'outre-mer pour la desserte de Saint-Pierre, et, pour le compte de SPM Container Line, pour la ligne entre Halifax-Portland et Boston. Le navire a donc été mis en service sur la desserte de l'archipel un an seulement avant l'expiration, en décembre 2001 de la convention de 1994, prorogée jusqu'en décembre 2001.

Immatriculé dans le territoire des terres australes et antarctiques françaises, le navire a, en outre, bénéficié d'une défiscalisation dans le cadre de l'article 238 du Code Général des Impôts, relatif aux investissements réalisés par les entreprises dans les départements et territoires d'outremer, il lui est fait obligation d'effectuer au moins 36 touchées par an à Saint-Pierre. Or, dans le plan de financement du navire soumis à l'agrément du ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie, avait été inclus la totalité du montant annuel de la subvention soit 1,57 millions d'euros.

Si jusqu'à la fin de l'année 2001, l'armateur a bien perçu cette subvention, le partage de celle-ci, depuis le 1^{er} janvier 2002, en application du décret du 27 mars 2002 le conduirait si le partage des parts de trafic observées au premier semestre 2002 se confirme à n'en percevoir pour 2002 que 60 à 70%, soit entre 950 000 et 1 000 000 euros seulement. Cette réduction de l'aide au transport maritime de l'ordre de 30 à 40 % jointe à la perte de recettes correspondant aux parts de trafic gagnées par DELTA Transports a impliqué pour SP RORO Service la nécessité de réduire ses charges. Cette contrainte a conduit au licenciement de 7 marins français du SHAMROCK et leur remplacement, comme l'autorise l'immatriculation aux TAAF, par des marins étrangers en l'occurrence Polonais ce qui permet, effectivement, une réduction de charges de 228 500 euros par an.

A ces difficultés s'ajoutent, d'ailleurs, un litige pour la période 1998 à 2001 sur la capacité des navires mis en ligne conduisant l'armement à formuler une demande de complément de subvention d'au moins 2 000 000 de francs ou 305 000 euros pour la période considérée.

L'article 8 de la convention du 29 décembre 1994 entre l'Etat et la société SP RORO Service prévoit, en effet, la baisse de la subvention annuelle de 11,3 millions de francs à 10,3 millions de francs en cas de remplacement du navire Christina C par un navire d'au moins 250 TEU (équivalent vingt pieds). Or, pour la période en cause, l'armateur a utilisé trois navires "L'ELISABETH" de mars 1996 à janvier 1998, puis le "LISBETH C" de janvier 1998 à janvier 2001, puis le SHAMROCK à partir de janvier 2001. La direction des Transports Maritimes ,des Ports et du Littoral a été sollicitée pour apprécier le bien fondé des demandes de l'armement et la capacité réelle des navires concernés.

En tout état de cause, pour l'armement PATUREL-DAGORT, le passage d'une situation de monopole à une situation de concurrence sans accord de conférence, la réduction des tonnages transportés et de la subvention, ont été à l'origine de réelles difficultés financières.

- un risque de dérapage budgétaire

Enfin, d'un point de vue budgétaire, l'augmentation sensible des tonnages transportés au cours du premier semestre de 2002 peut laisser craindre qu'une subvention assise sur les quantités transportées ne permette pas, dans la durée, une maîtrise satisfaisante du montant global de l'aide de l'Etat.

2.3.3. Rappel de principes généraux

L'ensemble des difficultés rappelées ci-dessus conduisent à approfondir l'analyse de la justification d'une aide publique au transport et du caractère bénéfique ou non d'une concurrence sur ce type de marché.

En matière de desserte des îles, dès lors qu'il existe une liaison régulière subventionnée, le développement d'une offre supplémentaire tout à fait libre, tant en ce qui concerne les capacités mises en ligne que les tarifs pratiqués, pose problème même si elle ne fait l'objet d'aucun soutien public. Cette difficulté a conduit, tant le législateur français que les autorités communautaires, à admettre des restrictions aux principes de libre concurrence pour préserver l'intérêt général lié à ces dessertes de première nécessité. Il n'est donc pas inutile de rappeler ces principes généraux avant d'examiner le cas particulier du développement d'une concurrence dans le marché de la desserte de Saint Pierre.

S'agissant de concessions de service public, la légitimité des interventions de l'autorité concédante pour protéger le concessionnaire contre les activités concurrentes est depuis longtemps bien assise par la jurisprudence. Indépendamment des monopoles de droit accordés à certains concessionnaires de services publics par des dispositions législatives les contrats de concession contiennent souvent des clauses dites de privilège qui assurent au cocontractant une protection contre la concurrence. Elles revêtent, plus généralement, les deux formes suivantes:

- la reconnaissance au concessionnaire d'un droit exclusif d'exploitation : celui-ci peut seul exploiter le service ou utiliser l'ouvrage, l'administration ne peut les confier à une autre personne

- l'interdiction que l'administration se fait à elle même de délivrer des autorisations à une entreprise qui viendrait concurrencer le cocontractant.

Pour donner aux autorités organisatrices de transport les moyens de se prémunir contre une concurrence estivale anarchique pour les liaisons "passagers" avec les îles, la loi n°2002-276 du 27 février 2002, relative à la démocratie de proximité a, par son article 116, modifié la LOTI pour leur permettre de limiter la concurrence lorsque celle ci met en péril la desserte elle même. Ces dispositions ne s'appliquent pas à la collectivité de Saint-Pierre mais le raisonnement qui a provoqué leur adoption vaut pour tout marché local de transport maritime dans des milieux insulaires de petite dimension :

"Art. 48-2*. – La collectivité territoriale organisatrice visée à l'article 48-1 peut fixer des obligations de service public concernant les ports à desservir, la régularité, la continuité, la fréquence, la capacité à offrir le service et la tarification pour les services réguliers à destination des îles ou entre îles qui s'appliquent de façon non discriminatoire à toutes les entreprises.

"La collectivité territoriale organisatrice visée à l'article 48-1 peut en outre conclure, sur une base non discriminatoire, des contrats de service public afin que soit fourni un niveau de service suffisant. Ces contrats peuvent, en particulier, porter sur :

- "- des services de transport répondant à des normes fixées de continuité, de régularité, de capacité et de qualité ;
- "- des services de transport complémentaires ;
- "- des services de transport à des prix et des conditions déterminées, notamment pour certaines catégories de voyageurs ou pour certaines liaisons ;
- "- des adaptations des services aux besoins effectifs.

"Art. 48-3*. – Les opérateurs exploitant un service régulier en méconnaissance des obligations de service public édictées par la collectivité territoriale organisatrice peuvent se voir infliger par celle-ci une amende administrative calculée comme suit :

- "- pour le transport de passagers : une somme fixée par décret multipliée par le nombre de passagers que le navire est autorisé à transporter selon son certificat et multipliée par le nombre de touchées effectuées ;
- "- pour le transport de marchandises : une somme fixée par décret multipliée par le nombre de mètres linéaires que le navire peut transporter et multipliée par le nombre de touchées effectuées."

Ces dispositions visent, dès lors qu'il y a une concession pour la desserte régulière d'une île, à permettre aux autorités organisatrices qui par ailleurs subventionnent les liaisons, une limitation et une organisation de la concurrence.

* Il s'agit des articles 48-2 et 48-3 de la LOTI

Toute la tradition maritime, en matière de ligne régulières commerciales, est, en effet, fondée sur une gestion responsable de la concurrence au travers de l'organisation de conférences maritimes. Celles-ci ne sont rien d'autre que des ententes qui pour être licites au regard des divers droits de la concurrence nationaux et européens doivent respecter certaines règles et éviter certains abus. Un accord de conférence comporte toujours, néanmoins, une entente partielle sur les capacités mises en ligne, la fréquence des dessertes et, dans une certaine mesure, s'il s'agit d'une conséquence directe de la rationalisation mise en oeuvre, les tarifs pratiqués. Faute d'un accord de ce type, en effet, l'armateur qui pratique les tarifs les plus bas au moment où la demande est la plus élevée risque d'éliminer du marché un armateur plus régulier capable d'assurer la desserte toutes les semaines, y compris quand il y a peu de marchandises mais à un tarif légèrement supérieur.

Dans un contexte différent, puisqu'il s'agit de liaisons qui ont le caractère de services publics, on constate que la concurrence pratiquée par un armateur saisonnier est moins nocive pour la ligne régulière si un minimum d'accord intervient entre les parties. Il s'agit, en tous cas, d'un accord sur les navires mis en ligne, les rotations, leurs horaires, l'utilisation des installations portuaires, il peut s'agir d'une harmonisation des tarifs pratiqués pour les différentes catégories d'usagers. Dès lors que cette rationalisation intervient la concurrence peut avoir un effet bénéfique en introduisant un accroissement de capacité de nature à faire face aux pointes saisonnières ou à des besoins spécifiques . Elle permet aussi de maintenir une certaine pression sur les prix.

Les règles de mise en concurrence pour la passation de marchés de délégation de services publics telles que définies par l'ordonnance de 1986, d'une part, et la loi SAPIN n°93-122 du 2 janvier 1993, d'autre part, sont désormais bien connues. Mais la possibilité d'accorder des clauses d'exclusivité au concessionnaire dans ce type de contrats doit être étudiée au regard de la jurisprudence récente. Celle-ci fait apparaître que, même si les dispositions de l'ordonnance du 1^edécembre 1986 constituent une référence pour l'appréciation du caractère anticoncurrentiel de certaines pratiques des services publics, le juge administratif, à qui il revient seul de l'apprécier, se réserve le droit de se référer à d'autres principes constants de la jurisprudence relative à ces mêmes services publics.

Parmi ceux-ci figure la légitimité des interventions de l'autorité concédante pour protéger le concessionnaire contre les activités concurrentes, voire l'obligation pour cette même autorité de ne pas prendre de mesures de nature à aggraver les conditions de concurrence.

Un arrêt du TA de Nice du 16 juin 1998, dans une affaire qui opposait la société "SNTRM" au conseil municipal de la ville d'Hyères a conclu que le fait que le conseil municipal ait, par une délibération, conclu un avenant à la convention organisant le service public du transport de passagers et des marchandises entre le continent et les trois îles d'Hyères pour introduire sur ce même service deux autres compagnies de transport créait un préjudice à l'endroit de la compagnie signataire de la convention de nature à justifier le sursis à exécution de cette décision.

De même, l'arrêt de la cour Administrative d'Appel de Paris " SA Tahiti Mooréa " du 4 juin 1992 (antérieur à la loi SAPIN), a posé le principe que la desserte maritime inter insulaire constituait un service public et que, même en l'absence de toute clause expresse de limitation de la concurrence, il appartenait au concédant de ne pas prendre de mesures manifestement susceptibles d'empêcher le concessionnaire de poursuivre son activité de service public. Cet arrêt évoque le rapport d'expert qui avait conclu que : "dès 1985... le marché s'est avéré trop petit pour le nombre de places offertes et qu'en 1986 et 1987, la diminution du nombre global de passagers transportés sur la ligne et l'implantation de deux navires supplémentaires par des compagnies concurrentes, ont aggravé le déficit d'exploitation de la société anonyme Tahiti Mooréa Service ; que compte tenu des caractéristiques du navire [qu'elle exploite](qualité du service, confort, rapidité) une réactualisation du tarif maximal permettant d'augmenter les tarifs de la société anonyme Tahiti Mooréa service n'aurait pas permis d'améliorer son exploitation, la clientèle étant naturellement attirée par les tarifs plus avantageux de la concurrence."

Le territoire de la Polynésie française a été condamné pour manquement à ses obligations contractuelles à verser à la compagnie une indemnité de 50 000 000 CFP, "considérant que le territoire a manqué à ses obligations contractuelles en contribuant par l'octroi de nouvelles licences à la surcapacité des navires, alors que le nombre de passagers était en baisse et, alors même que le cahier des charges ne prévoyait une limitation de la concurrence que pour les seuls bâtiments publics; que de tels agissements étaient manifestement susceptibles d'empêcher la société requérante de poursuivre son activité"

Cette jurisprudence n'est pas entièrement transposable au droit commun de la desserte des îles, dans la mesure où l'exercice de l'activité d'armateur sur ce territoire était soumise à un régime légal particulier impliquant la délivrance d'une licence d'armateur et, qu'en l'occurrence, la même autorité organisatrice avait la responsabilité de l'organisation du service public et de la délivrance de licences à des compagnies concurrentes. Elle confirme cependant que le principe d'une certaine limitation de la concurrence pour défendre l'existence du service public est constamment admis par le juge.

On peut également en déduire que si l'autorité concédante était amenée à participer au financement d'autres navires directement destinés à être mis en concurrence avec ceux du service régulier, elle pourrait être condamnée pour ne pas avoir pris toutes les mesures permettant au concessionnaire d'exercer au mieux sa mission.

La question s'était posée pour le Conseil Général du Finistère sollicité pour l'octroi d'une subvention d'investissement à une compagnie opérant librement sur le marché et c'est avec raison que ce dernier avait refusé cette subvention pour l'achat d'un navire destiné à être mis directement en concurrence, sur la même desserte, avec ceux de la compagnie titulaire de la délégation de service public.

Enfin, même si le droit communautaire ne s'applique pas à Saint-Pierre, les principes dégagés dans le fameux arrêt "Corbeau" peuvent éclairer une réflexion générale. L'arrêt Corbeau du 19 mai 1993 a, en effet, confirmé plus nettement encore que par le passé la possibilité pour un Etat membre de déroger à certaines règles de concurrence en faveur des entreprises chargées de services d'intérêt économique. La Cour admet qu'une restriction à la concurrence, voire l'exclusion de toute concurrence de la part d'autres opérateurs économiques puisse être nécessaire pour permettre au titulaire du droit exclusif d'accomplir sa mission d'intérêt général et, en particulier, de bénéficier de conditions économiquement acceptables.

La Cour reconnaît: "qu'il faut partir de la prémissse que l'obligation pour le titulaire de cette mission d'assurer ses services dans des conditions d'équilibre économique presuppose la possibilité d'une compensation entre les secteurs d'activités rentables et des secteurs moins rentables et justifie, dès lors, une limitation de la concurrence de la part d'entrepreneurs particuliers, au niveau des secteurs économiquement rentables. En effet, autoriser des entrepreneurs particuliers de faire concurrence au titulaire des droits exclusifs dans les secteurs de leur choix correspondant à ces droits, les mettrait en mesure de se concentrer sur les activités rentables et d'y offrir des tarifs plus avantageux que ceux pratiqués par les titulaires des droits exclusifs, étant donné que, à la différence de ces derniers, ils ne sont pas tenus d'opérer une compensation entre les pertes réalisées dans les secteurs non rentables et les bénéfices réalisés dans les secteurs plus rentables". Encore faut-il pour qu'une entreprise relève de l'application de l'article 90-2 du traité qui permet de lui conférer des droits exclusifs, qu'elle ait été formellement chargée par les autorités nationales d'un service public à caractère économique et que ce service bénéficie directement à la collectivité.

Il n'est pas, non plus, inutile de rappeler que, dans le cadre de la construction européenne, l'introduction de règles de concurrence pour les activités correspondant à des services d'intérêt général se fonde sur le postulat que l'existence d'une concurrence est le plus souvent bénéfique pour le consommateur. Il est intéressant de constater que le Comité des Consommateurs, instance consultative créée par une décision du 13 juin 1995 de la Commission, pour représenter les intérêts des consommateurs au sein de La Direction Générale de la Santé et de la Protection des Consommateurs, constate que l'intérêt du consommateur c'est d'abord la continuité et la fiabilité du service d'intérêt général et que la concurrence ne permet pas toujours d'atteindre cet objectif.

Dans son avis écrit du 6 décembre 1999, le Comité des Consommateurs rappelle, en effet, qu'en Europe un service d'intérêt général est un "service que les autorités publiques classent d'intérêt général et soumettent à des obligations spécifiques de service public". Parmi les services essentiels à la participation sociale ont été reconnus "certains services de transport essentiels pour des personnes qui habitent des régions éloignées ". Le Comité constate que, dans les secteurs où la concurrence a été le plus facilement introduite, il n'est pas certain que chaque consommateur individuellement profite des effets positifs de ces changements en cas de libéralisation.

Il constate qu'un plus grand nombre de fournisseurs ne signifie pas nécessairement un plus grand nombre de services et qu'il n'est pas du tout sûr que le marché parvienne à lui seul à promouvoir des systèmes efficaces car certains services essentiels ne sont pas économiquement viables et, en l'absence d'intervention, ne seront nullement proposés par le marché. Les Etats membres devraient donc être invités à mettre en place des mécanismes clairs et équitables de financement pour garantir la fourniture d'un service universel lorsque celui-ci ne peut être apporté par le marché sans l'imposition d'obligations qui garantissent notamment son accès abordable, sa continuité et sa fiabilité.

De ce rappel de principes généraux on peut déduire que pour des services d'intérêt général, en eux même peu rentables, une concession subventionnée ne doit être confiée qu'à un seul opérateur auquel sont assignées des obligations de service public. Le concessionnaire doit être protégé par l'autorité concédante contre une concurrence anarchique qui mettrait son activité en péril mais, dès lors qu'elle est organisée et ne présente plus un caractère anarchique, la concurrence peut être bénéfique pour le consommateur.

Transposés aux cas de la desserte de Saint Pierre et Miquelon ces principes imposeraient :

- de définir les obligations de service public et donc de se prononcer sur le caractère indispensable ou non de la ligne vers Halifax ;
- d'apprécier si la liaison proposée par Terre-Neuve a un caractère directement concurrent ou si elle est complémentaire et donc bénéfique pour le consommateur;
- de parvenir, en tout état de cause, à un accord entre les deux opérateurs actuels sur les capacités mises en ligne, les fréquences et les tarifs.

De ce point de vue le décret actuel pose plusieurs problèmes dans la mesure où il n'est pas assez précis sur les obligations de service public qui justifient l'octroi de la subvention :

- s'il s'agit d'assurer la sécurité des approvisionnements il faudrait définir un minimum annuel de touchées en provenance du port de Halifax le seul à être libre de glace toute l'année et non pas trente six touchées du port de Saint-Pierre par an quelque soit la provenance des navires. Ces touchées doivent, certes, aux termes du décret, être "réparties de manière équilibrée" mais sans qu'une quelconque complémentarité entre les services offerts par les opérateurs pouvant prétendre à la subvention n'ait été définie.

- s'il s'agit d'une subvention au transport maritime proprement dit, ce qui paraît être le cas puisque le décret porte création "d'une aide aux armateurs assurant la desserte de l'archipel de Saint Pierre et Miquelon", il n'est pas logique de subventionner de la même manière les moyens nautiques mis en ligne pour effectuer une traversée de 14 milles marins et une traversée de 375 milles marins. Le coût des soutes, la taille du navire et donc la charge de son amortissement, la taille de l'équipage ne sont, en effet, pas comparables.

-s'il s'agit, enfin, d'une compensation du handicap insulaire pour les biens de première nécessité de l'économie de Saint-Pierre, ces biens doivent être définis et l'aide modulée en fonction du caractère plus ou moins sophistiqué du transport qu'ils nécessitent. Une tonne de matériaux pondéreux destinés à la construction ne devrait pas être subventionnée au même taux, quelle que soit la route suivie, que l'importation de produits nécessitant un acheminement en conteneur frigorifique. L'aide publique apportée doit, en outre, avoir un effet sur le niveau des prix de détail à la consommation. Or, il ne semble pas qu'elle soit actuellement répercutée de manière significative sur les prix de détail par les importateurs qui en sont les bénéficiaires les plus directs.

*

*

*

3.PROPOSITIONS

L'analyse qui précède conduit à formuler les quelques propositions suivantes :

3.1 Mieux définir les obligations de service public et les objectifs qui justifient une aide publique

Il ne suffit pas, pour justifier l'aide publique apportée à la desserte maritime de Saint-Pierre, de définir un certain nombre de touchées du port, il faut effectivement se prononcer sur la valeur respective de la route à dominante terrestre et de la route à dominante maritime et sur leur caractère substituable ou complémentaire au regard de la justification de la subvention qui a pour objectif de :

-garantir la sécurité des approvisionnements

-compenser sur le marché intérieur le handicap insulaire et le surcoût qui pourrait en résulter

-maximiser pour l'archipel, la valeur ajoutée liée au transport sous pavillon national, en soutenant, notamment, les entreprises de transport Saint-Pierraises.

3.1.1 Sécurité des approvisionnements

Du point de vue de la régularité, la continuité et la fiabilité du service public, il est nécessaire de maintenir une desserte en provenance de Halifax, en tous cas pour un tonnage annuel correspondant à celui des marchandises qui arrivent directement à Halifax d'Europe. Au regard de la sécurité des approvisionnements le transport maritime direct en provenance de Halifax est, en effet, le seul qui assure à l'archipel, pour les marchandises en provenance d'Europe un régime de transit international jusqu'à leur arrivée à destination finale et pour les marchandises qui proviennent directement, déjà conteneurisées, d'autres grands centres d'approvisionnement du continent nord-américain un minimum de frais de manutention liés à des opérations intermédiaires de dégroupage, dépotage et de rempotage, Halifax étant un grand "hub" intermodal.

Quelle que soit la formule finalement retenue pour définir le service public de desserte de l'archipel et son soutien par des deniers publics il serait sage d'exiger au moins une touchée par mois directement en provenance d'Halifax. Pour fixer les ordres de grandeur, le tonnage annuel qui aurait vocation à venir, directement par mer, de Halifax comprendrait l'ensemble du tonnage en provenance de l'Union européenne soit environ 6000 tonnes par an et une proportion à définir, en fonction du caractère de première nécessité des produits et de leur provenance géographique, des marchandises en provenance du continent américain.

Pour le reste du trafic la liaison proposée par DELTA-Transport présente l'avantage de la souplesse et permet donc de rendre un service tout à fait réel aux commerçants de l'archipel pour l'acheminement continu de petites quantités de marchandises.

Sans rigidifier à l'excès les choses le décret devrait, pour assurer l'objectif de sécurité des approvisionnements, être complété par l'obligation d'assurer un certain nombre de touchées annuelles en provenance directe d'Halifax par la mer.

3.1.2 Compensation du handicap insulaire et économie de l'île

L'aide de l'Etat doit servir à compenser le handicap insulaire et à améliorer les conditions d'approvisionnement des commerçants de Saint Pierre pour éviter une flambée des prix au détail.

Elle ne peut pas être utilisée pour une sous-cotation permanente dans le cadre d'une guerre des tarifs visant à éliminer un des deux protagonistes du marché.

Dès lors que l'un des deux aurait été éliminé, en effet, l'autre se retrouverait en situation de monopole avec le risque, soit d'être en faillite en raison de la faiblesse des tarifs pratiqués antérieurement pour éliminer le concurrent, soit de devoir procéder brutalement à des réajustements tarifaires en eux mêmes préjudiciables à l'économie de l'île.

De ce point de vue la baisse des tarifs de transport observée du fait de l'apparition de la concurrence, a peut être permis de rectifier les tendances à la hausse bien connues dans les situations de monopole, mais elle ne doit pas faire illusion : dans la mesure où il s'agit d'une sous-cotation elle ne peut perdurer et tôt ou tard une hausse des tarifs interviendra.

La situation n'est donc pas saine et on ne peut donc admettre, sur un marché de cette taille, de concurrence tout à fait libre, sans prendre le risque de voir immédiatement disparaître l'un des opérateurs ou les deux.

Cela signifie que, dans le cas d'une concession classique de service public, un deuxième opérateur ne peut être admis sur le marché que dans une position d'offreur de service complémentaire et pas de concurrent "outsider" et qu'en bonne logique il ne doit pas être subventionné. Cela signifie également que, dans le cadre du décret actuellement en vigueur, la subvention des deux opérateurs n'est possible que si cette logique de complémentarité est établie ce qui signifie qu'il existe entre eux un accord de type "accord de conférence" c'est à dire un accord sur les capacités mises en ligne, les fréquences de touchées du port de Saint Pierre et les tarifs pratiqués .

Enfin, s'agissant du décret actuellement en vigueur, on peut observer qu'une subvention à la tonne n'est pas la meilleure manière de soutenir l'économie de l'île car, en elle même, elle s'applique indifféremment et au même taux aux produits qui doivent venir de Métropole ou des Etats-Unis et à ceux qui sont directement achetés dans les provinces canadiennes les plus proches. Une réflexion complémentaire devrait donc être engagée avec l'appui du service des douanes et de la concurrence de la consommation et de la répression des fraudes pour déterminer les marchandises qu'il n'est pas nécessaire de subventionner parce qu'êtants achetées à Terre-Neuve, par exemple, elles ne subissent pas pour atteindre Saint-Pierre un surcoût lié au fret maritime tel que l'Etat français doive le compenser.

3.1.3 Maximisation de la valeur ajoutée liée aux transports

Du point de vue, enfin, de la valeur ajoutée liée au transport dont peut bénéficier l'archipel il est clair que les deux routes ne sont pas équivalentes l'une d'entre elles, en effet, maximise la sous-traitance à des entreprises canadiennes pour la traversée entre Sydney et Port aux Basques et pour la traversée routière de Terre-Neuve. Il paraît donc sage, là encore, de maintenir en tout état de cause une part de transport maritime direct en provenance de Halifax, moins dépendante des tarifs routiers pratiqués par les opérateurs canadiens.

3.2 Choisir la complémentarité plutôt que la concurrence

L'examen de la situation actuelle et la recherche de solutions en termes de concurrence sur un marché de transport maritime soutenu par une aide au transport maritime conduisent à une impasse.

Pour sortir de la situation de crise actuelle il faut prendre acte de ce que l'amélioration du réseau routier de Terre-Neuve et son déneigement ont rendu possible un autre mode de desserte de Saint-Pierre que les liaisons maritimes classiques qui étaient elles-mêmes le prolongement des liaisons transatlantiques.

Il faut également admettre que le système mis en place par le décret de mars 2002 contrairement à son intitulé n'instaure pas véritablement une aide au transport maritime mais bien une compensation du handicap insulaire quelque soit la route suivie par la marchandise.

Il faut enfin, accepter que le "tout Halifax" puisse parfois manquer de souplesse et être parfois trop cher mais que le "tout Terre-Neuve" n'est pas assez sûr.

Ces préalables étant admis, aucune solution n'est possible s'il n'y a pas accord entre les opérateurs des deux modalités de desserte ou à défaut répartition autoritaire de trafic par l'autorité administrative entre eux, chacun se tenant à la route sur laquelle il a principalement développé son activité.

Plusieurs voies de solution sont alors envisageables :

1. Rester dans le cadre du décret du 27 mars 2002 mais le compléter par :

- . l'**obligation d'un certain nombre de dessertes directes à partir du port d'Halifax (une par mois)**, celles-ci donnant lieu à une majoration de la subvention ;
- . l'**exclusion du bénéfice de la subvention pour certains produits généralement achetés à Terre-Neuve sur lesquels ne pèse pas réellement le coût du fret** ;
- . l'**obligation d'un accord de conférence ou de la création d'un GIE permettant d'éviter les effets désastreux d'une concurrence anarchique et de fixer les fréquences , les capacités mises en ligne sur l'une et l'autre route et les tarifs pratiqués pour une prestation intermodale de bout en bout; le bénéfice de la subvention créée par le décret ne pouvant être ouvert qu'aux opérateurs soit ayant conclu librement entre eux un tel accord soit opérant dans le cadre d'un plan de transport défini conjointement par les autorités compétentes de la collectivité territoriale et de l'Etat.**

2. Revenir au mode classique de dévolution des concessions de service public par appel d'offre mais lancer non pas un seul mais deux appels d'offres correspondant chacun à l'une des deux routes possibles; le cahier des charges de chacun de ces appels d'offres étant établi dans le souci de rechercher la complémentarité entre les deux routes et impliquant la définition préalable du même plan de transport que celui évoqué au 1 précédent.

L'expérience des mois qui viennent de s'écouler conduit à penser, en effet, qu'il est impossible d'établir un seul cahier des charges pour un appel d'offres unique en vue de la desserte de Saint-Pierre, les deux routes que peuvent emprunter les marchandises ne sont pas suffisamment comparables et de ce fait le cahier des charges risque soit d'être trop vague, soit de comporter des précisions telles qu'elles semblent avantager l'un des deux opérateurs.

Dans le cadre de cette deuxième solution, il serait légitime de ne pas prévoir le même taux de subvention dans les deux appels d'offres et de majorer le taux accordé à la route maritime directe en provenance d'Halifax, qui, du point de vue des critères de sécurité des approvisionnements et de valeur ajoutée sous pavillon national, est celle qui justifie le mieux l'octroi d'une aide publique. Il conviendrait également que le soutien apporté dans le cadre de chacune des conventions qui résulteraient des deux appels d'offre soit fixé non pas à la tonne mais forfaitairement à l'année pour éviter de la part de chaque titulaire une guerre pour prendre les parts de marché de l'autre. Bien évidemment sur une route donnée seul le titulaire de la convention pourrait être subventionné.

3.Si aucun accord n'était possible entre les deux concurrents ou si la collectivité territoriale ne s'estime pas en mesure de définir un plan de transport pour la desserte de l'archipel, il conviendrait de remplacer le soutien au transport maritime par un soutien de compensation du handicap insulaire accordé à la collectivité. Ce soutien, de même montant que l'actuelle subvention (1,6 millions d'euros), pourrait par exemple permettre à la collectivité d'alléger les droits de douane (1,4 millions d'euros en 2001) ou la taxe spéciale à l'importation (3,26 millions d'euros en 2001) qui lui reviennent intégralement. Cet allègement permettrait aux opérateurs de transport, qui ne bénéficieraient plus d'aucune subvention, de majorer leurs tarifs sans que les prix du marché intérieur ne soient par trop augmentés puisque les produits n'acquitteraient plus les mêmes droits.

Quelle que soit la solution qui sera retenue, il serait, en tout état de cause, utile qu'une réflexion approfondie soit menée par les autorités compétentes sur la provenance des marchandises importées à saint-Pierre et la route qu'elles suivent pour parvenir sur l'archipel. Les actuelles statistiques douanières ou les documents de l'IEDOM qui indiquent de grands groupes d'origine : Union Européenne ,France, Canada, autres ne permettent pas, en effet, une analyse assez fine des flux de marchandises importées et notamment de leur trajet sur le continent Nord Américain.

Toute solution de partage de marché impose, en outre, de faciliter la reconversion partielle de l'armement PATUREL-DAGORT. Cette reconversion passe par l'apurement de sa dette vis à vis de l'Agence Française de Développement (AFD) et par un allègement des obligations qui pèsent actuellement sur le "SHAMROCK" au titre de la défiscalisation . Dès lors qu'il n'est plus en situation de monopole, ce navire devra, en effet, être désormais utilisé un peu plus pour le cabotage Nord Américain et un peu moins pour la desserte de Saint-Pierre (1 touchée par mois ou tous les 20 jours seulement).

Actuellement des importateurs de Saint Pierre proposent de reprendre la ligne Halifax-Saint Pierre assurée par SP RORO service sur des bases nouvelles, ce projet mérite d'être attentivement examiné car il serait dommage qu'au terme de la crise actuelle la ligne maritime directe Halifax-Saint Pierre ne disparaisse totalement et avec elle l'expertise maritime propre à un armement établi sur l'île et bien ancré dans le milieu maritime international.

- 0 -

ANNEXE I

MISSION SAINT-PIERRE ET MIQUELON

Personnes rencontrées :

Monsieur Gérard BLANCHOT	Chef du Service des douanes
Monsieur Jean-Claude BRIAND	DELTA-Transport
Monsieur Marc CHAPALAIN	chef du service des affaires maritimes
Madame Karine CLAIREAUX	Maire de la Commune de Saint-Pierre
Monsieur José GICQUEL	Directeur de la CCRF
Monsieur Jean-Claude GIRARD	Directeur de l'équipement
Monsieur Gérard GRIGNON	Député de Saint-Pierre et Miquelon
Monsieur Charles LANDRY	DELTA-Transport
Monsieur Jean LEBAILLY	Président de la Chambre de Commerce d'Industrie et de Métiers
Monsieur Philippe PATUREL	SP RORO SERVICE
Monsieur Marc PLANTEGENEST	Président du Conseil Général
Monsieur Victor REUX	sénateur de Saint Pierre et Miquelon
Monsieur Jean François TALLEC	Préfet

Réunion avec des commerçants et des importateurs à la Chambre de Commerce, d'Industrie et des Métiers.

ANNEXE II

TABLEAU 1

IMPORTATIONS DE SAINT PIERRE ET MIQUELON en volume (tonnes)

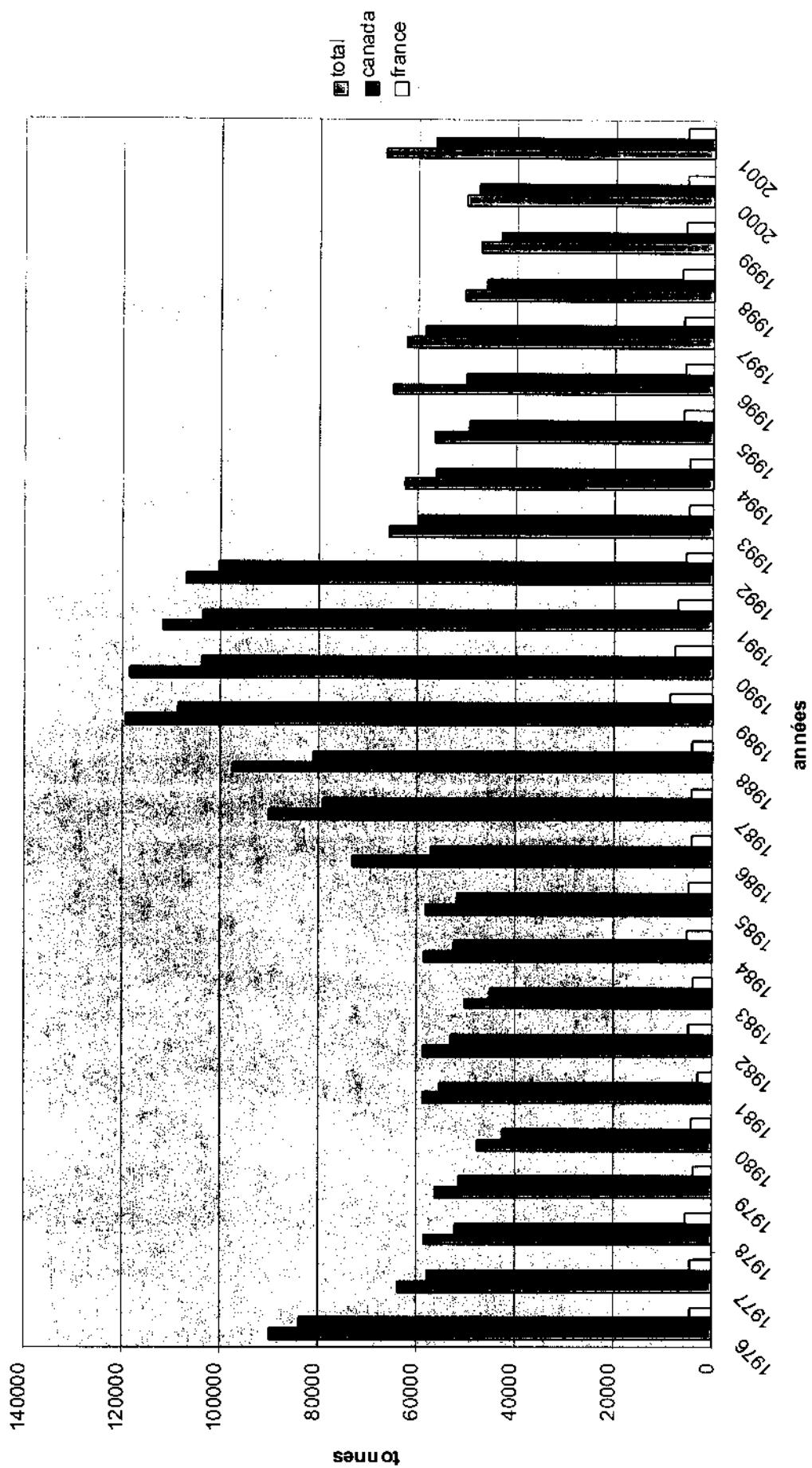
années	total	Canada	hors pétrole	Pdts Aliment	autres	France
1976	89747	83815	16281	9475	9849	4552
1977	63807	57873	12999	5598	7065	4382
1978	58555	52143	13395	5590	6982	5521
1979	56214	51269	13191	5609	8246	3769
1980	47696	42570	13400	4913	8274	4136
1981	58605	55080	14491	6091	10966	2864
1982	58656	52971	15047	5793	9362	4666
1983	50290	45235	15083	5969	10028	3792
1984	58452	52243	15283	5977	9074	5076
1985	57979	51873	13405	5798	7204	4904
1986	73043	57123	17735	6441	1814	4290
1987	89975	79123	19935	7362	9083	4092
1988	97467	80808	28322	7551	11671	4279
1989	119440	108461	31310	8454	20031	8568
1990	118253	103679	37277	8071	22703	7780
1991	111677	103455	33073	8290	24851	7015
1992	107101	100347	34474	8607	26720	5291
1993	65841	59844	24737	8090	18740	4662
1994	62421	56121	24775	7448	18475	4746
1995	56363	49506	32474	7639	22752	5948
1996	65116	50000	32000	7500	23300	5724
1997	62360	58433	32719	7501	27376	6000
1998	50430	46070	28010	7263	20243	6410
1999	47172	43208	24866	7450	18272	5799
2000	50038	47446	26197	6962	20038	5374
2001	66615	56622	37843	7855	26196	5561

TABLEAU 2

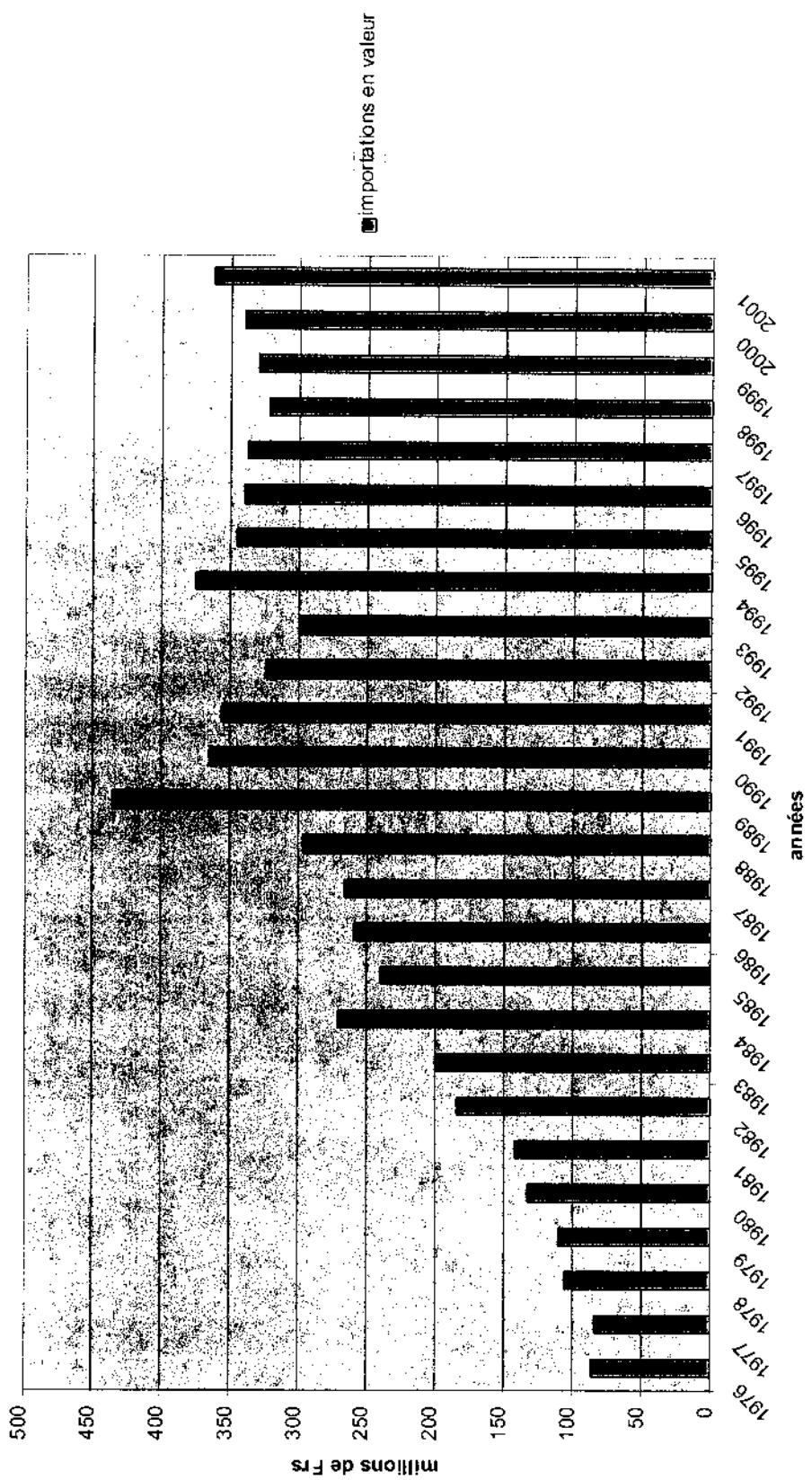
IMPORTATIONS DE SAINT PIERRE ET MIQUELON (valeur)
(hors produits pétroliers, admissions temporaires et opérations exceptionnelles)

années	millions de F
1976	86,6
1977	83,8
1978	105,8
1979	110,3
1980	133,2
1981	141,9
1982	183,6
1983	199,9
1984	270,5
1985	239,8
1986	259,4
1987	265,5
1988	297,2
1989	435,5
1990	364,6
1991	356,6
1992	324,6
1993	300,4
1994	374,8
1995	345,8
1996	340,1
1997	338,1
1998	322,1
1999	329,3
2000	340,5
2001	362,3

provenance imports (volume)



importations en valeur (hors pdts pétroliers, admissions temp, opérations exceptionnelles)



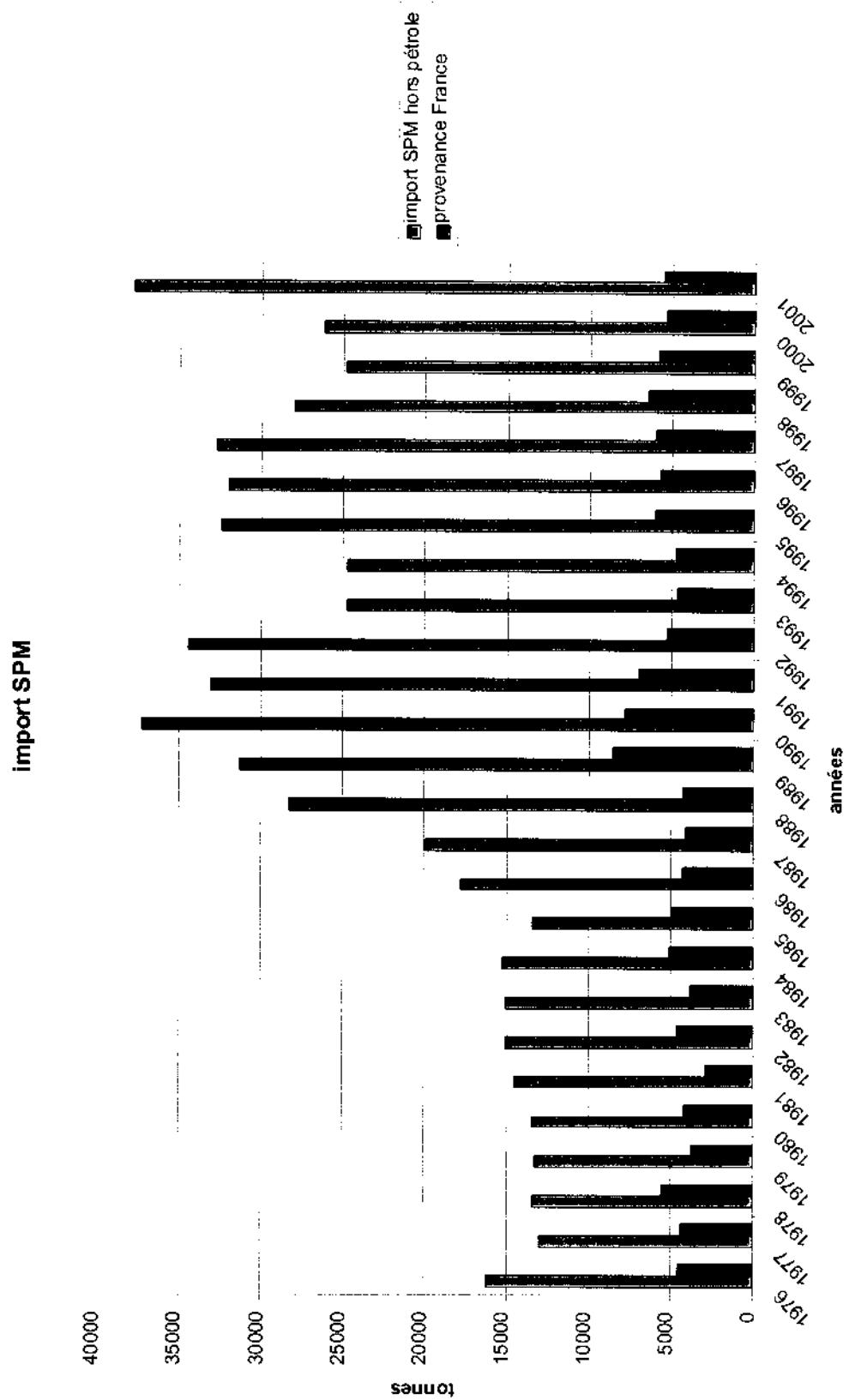
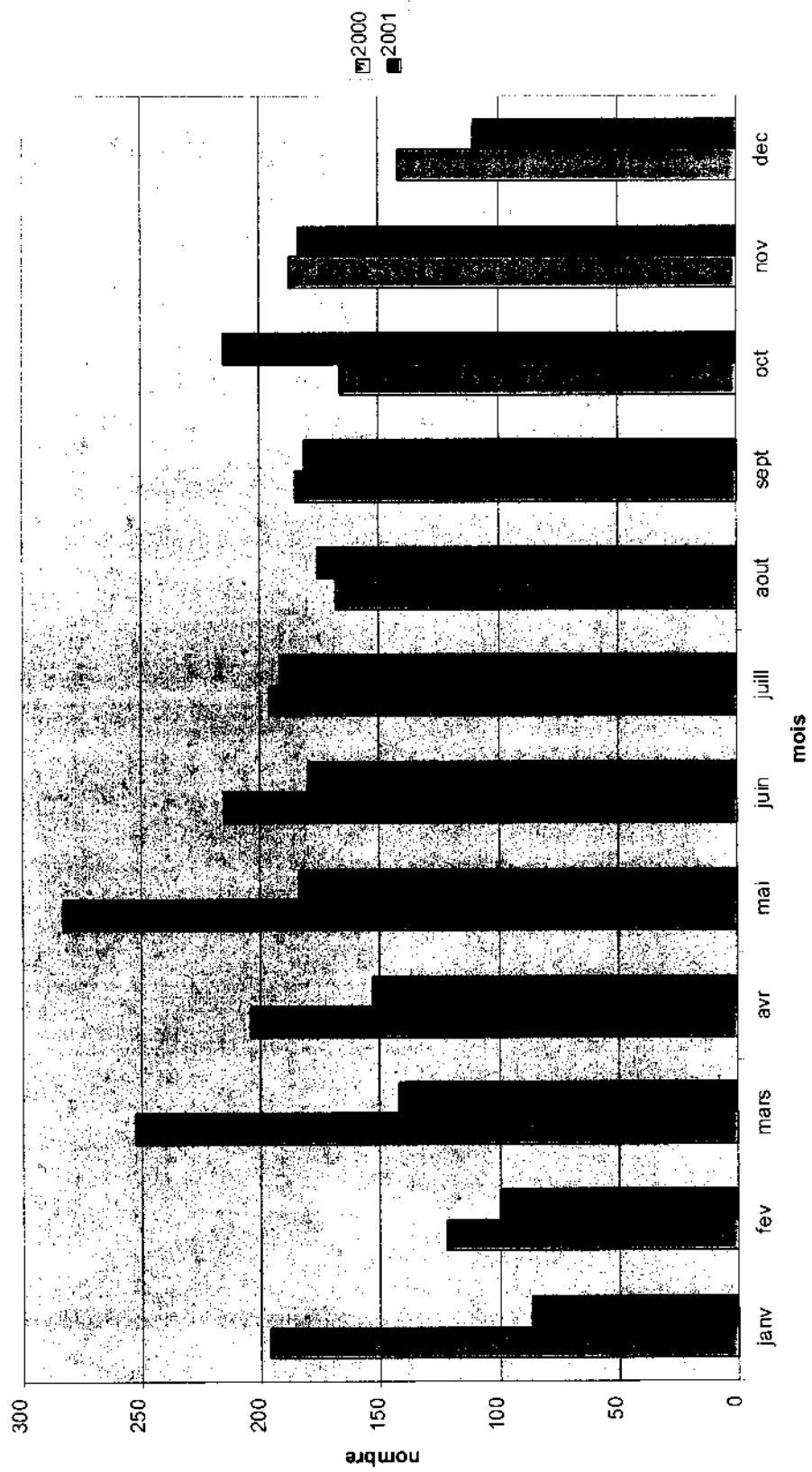


TABLEAU 3

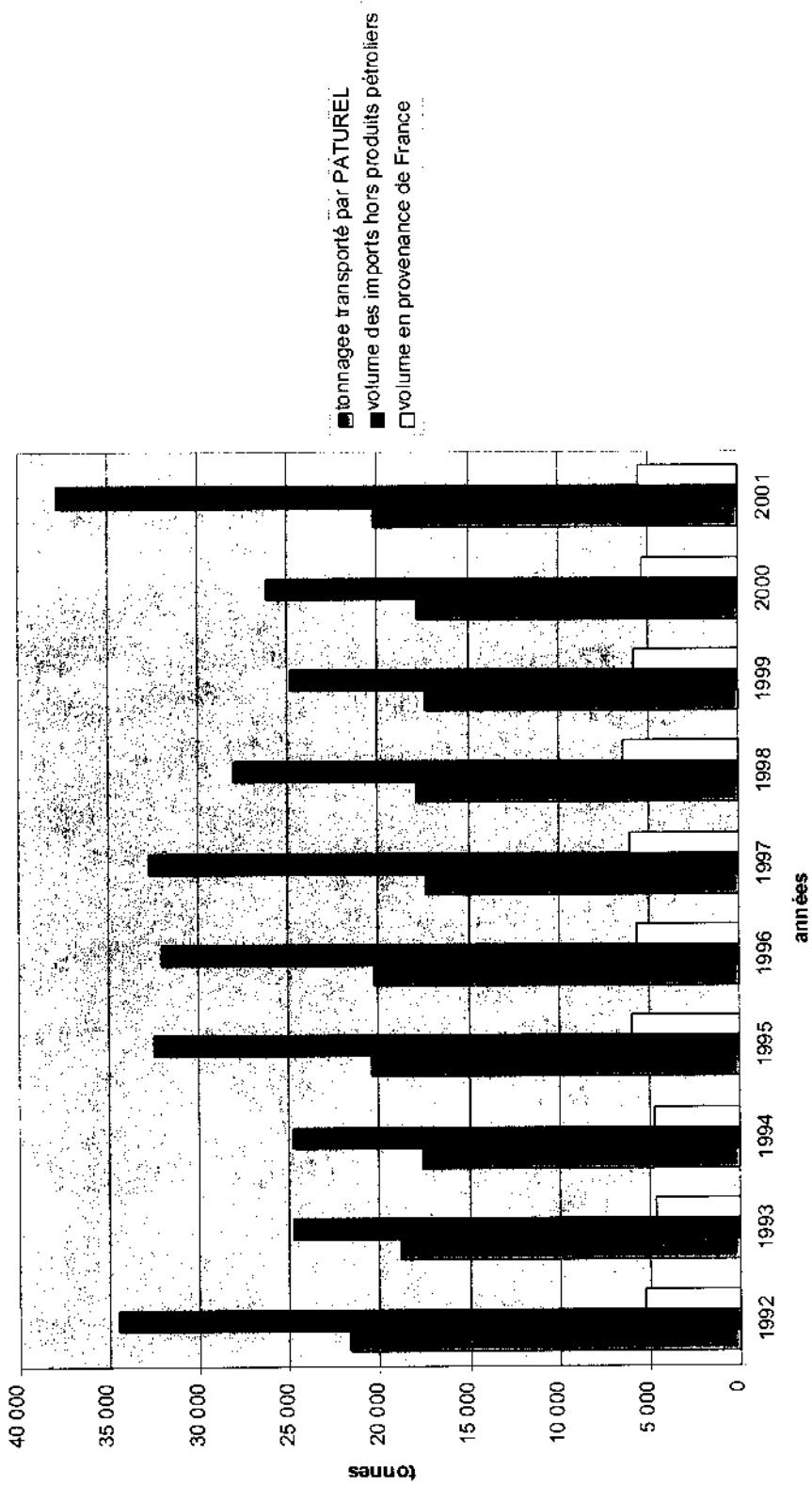
Transports PATUREL 2000-2001

	TEU2000	TEU2001	20'2000	20'2001	40'2000	40'2001	Trailers 2000	Trailers 2001	Voitures2000	Voitures2001
janv	196	87	30	8	68	19	8	10	17	32
fev	122	100	11	10	42	30	8	8	8	17
mars	253	142	32	14	94	50	8	7	27	21
avr	204	153	28	24	73	43	6	11	35	29
mai	283	184	34	31	84	55	11	12	10	21
juin	215	180	33	19	76	57	6	12	36	34
juill	196	192	38	28	60	50	11	17	16	38
août	168	176	30	30	51	44	11	17	9	21
sept	185	181	39	28	52	49	11	17	26	11
oct	166	215	19	25	52	60	12	20	22	29
nov	188	184	29	26	51	52	14	12	45	53
dec	142	110	23	20	44	32	9	8	13	7
	2318	1904	346	263	747	541				

nb de TEU transportés par Paturel



transports effectués par PATUREL



SOMMAIRE

DESSERTE MARITIME DE SAINT PIERRE ET MIQUELON

<u>INTRODUCTION</u>	p. 1
<u>I. CARACTERISTIQUES DE LA DESSERTE MARITIME DE SAINT-PIERRE</u>	p. 2
<u>1.1 Le besoin de transport maritime</u>	p. 2
<i>1.1.1 caractères propres de l'insularité de Saint Pierre et Miquelon</i>	p. 2
<i>1.1.2 Dimensions et caractéristiques du marché intérieur</i>	p. 3
<i>1.1.3. perspectives de cabotage et de transbordement</i>	p. 5
<i>1.1.4 Perspectives de création d'une liaison "passagers" supplémentaire?</i>	p. 6
<u>1.2 Caractéristiques de la desserte maritime de Saint Pierre et Miquelon</u>	p. 8
<i>1.2.1 Les routes possibles</i>	p. 8
<i>1.2.2. Le besoin de transport et les stratégies de desserte</i>	p. 9
<i>1.2.3. Etat des lieux de la desserte actuellement assurée par deux armateurs</i>	p.10
<u>II. NATURE ET FINALITES D'UNE SUBVENTION PUBLIQUE A LA DESSERTE MARITIME DE SAINT-PIERRE</u>	p.11
<u>2.1. Rappel historique</u>	p.11
<i>2.1.1 Jusqu'à la seconde guerre mondiale peu de liaisons régulières autres que postales</i>	p.11
<i>2.1.2 Après la seconde guerre mondiale, l'affirmation de la nécessité d'une desserte de service public</i>	p.12
<i>2.1.3 Les contraintes de la conteneurisation</i>	p.13

<u>2.2.Les délégations de service public et leur soutien</u>	p.13
<i>2.2.1 Avant le décret de mars 2002</i>	
<i>des conventions classiques de délégation de service public</i>	p.13
<i>2.2.2.La permanence d'une subvention</i>	p.14
<u>2.3 Les problèmes posés par l'apparition d'une concurrence nouvelle</u>	p.16
<i>2.3.1. le régime du décret de 2002</i>	p.16
<i>2.3.2.Les difficultés observées</i>	p.18
<i>2.3.3. Rappel de principes généraux</i>	
p.20	
 <u>III.PROPOSITIONS</u>	p.26
 <u>3.1 Mieux définir les obligations de service public et les objectifs qui justifient une aide publique</u>	
p.26	
<i>3.1.1 Sécurité des approvisionnements</i>	p.27
<i>3.1.2 Compensation du handicap insulaire et économie de l'île</i>	p.27
<i>3.1.3.Maximisation de la valeur ajoutée liée aux transports</i>	p.28
 <u>3.2 Choisir la complémentarité plutôt que la concurrence</u>	p.29

**conseil général
des Ponts
et Chaussées**

Secrétariat général
Bureau
Rapports
et Documentation
TOUR PASCAL B
92055 LA DÉFENSE CEDEX
Tél. : 01 40 81 68 12/ 45