

Impact de l'Accord Economique et Commercial Global (AECG)

Union-Européenne – Canada

Sur l'économie de Saint-Pierre et Miquelon

Rapport de Mission

1. L'enjeu analytique : objectiver un débat local polarisé sur les opportunités et menaces du « libre-échange » incarné par l'AECG.

Le déroulement de la mission a confirmé l'utilité d'un travail analytique documenté sur les enjeux de l'accord, dans un contexte où celui-ci tend à servir d'argument amplificateur de controverses déjà bien ancrées dans le débat économique local. Telles que perçues par la délégation, trois apparences caractérisent ce débat :

- une polarisation forte, opposant la crainte diffuse d'un « libre-échange » qui serait dévastateur pour l'archipel, à la vision volontariste d'un accord source d'opportunités économiques nouvelles ;
- des discours publics à tonalité parfois défaitistes sur les capacités de rebond économique de l'archipel, alors que nombre de responsables et porteurs de projets témoignent, au contraire, d'une grande détermination et sagacité stratégique à développer leurs affaires vers les marchés canadiens et européens ;
- des approches souvent «clivantes» de la discussion relative aux grandes options engagées pour le développement de l'archipel (tourisme et construction de nouveaux ferries, projet de hub portuaire, soutien à la diversification économique), quand celles-ci paraissent à la mission beaucoup plus complémentaires qu'antagonistes.

On pourrait ne reconnaître ici qu'un avatar de l'idée reçue déjà notée par Flaubert¹. D'autant que du point de vue macro-économique, les craintes que suscite l'AECG dans l'archipel paraissent globalement infondées au présent : l'économie de Saint-Pierre et Miquelon est aujourd'hui dépendante de la dépense publique (transferts directs et commande publique) et se trouve par la même assez protégée des vents économiques du large, à l'exception de ses exportations, très diminuées depuis quelques années², dans le secteur de la pêche (moins de 1% de la VA).

On doit néanmoins admettre que ces craintes ont un fondement rationnel dans la mesure où l'archipel pourrait subir, demain, du fait de l'AECG, certaines discriminations juridiques contraignant les possibilités de développement de ses opérateurs vers le marché canadien, en raison de son exclusion du champ de l'accord, découlant de son statut juridique de pays et territoire d'outre-mer (PTOM)³. Il s'agit principalement à terme d'un enjeu d'attractivité. Plus

¹ « Libre-échange : cause des souffrances du commerce » - G. Flaubert - Dictionnaire des idées reçues

² A nuancer du fait des débarquements directs de pêche de l'archipel sur les côtes canadiennes qui pourraient échapper aux statistiques douanières françaises. Un travail de rapprochement mériterait d'être effectué entre les données des services français concernés (Douanes et Affaires Maritimes), voire avec les douanes canadiennes, pour réconcilier les chiffres d'exportation par l'archipel de produits de la pêche.

³ Les pays et territoires d'outre-mer (PTOM) dépendent constitutionnellement de quatre États membres de l'Union européenne : le Danemark, la France, les Pays-Bas et le Royaume-Uni. Les ressortissants sont des citoyens européens, mais les territoires ne sont pas soumis directement au droit de l'UE et sont considéré comme pays tiers au territoire commercial et douanier de l'UE,

immédiatement, les secteurs du commerce local les plus taxés à l'importation (biens de consommation courante) redoutent une évasion de leur clientèle vers des achats directs sur le marché canadien : cette inquiétude a représenté l'un des messages principaux adressé à la mission, qui a toutefois estimé ce risque comme quantitativement limité et techniquement gérable par le jeu **des modulations tarifaires locales**.

De manière plus générale, la mission s'est efforcée de proposer des éléments d'objectivation, économique et juridique, visant à nourrir impartialement le débat local, tout en suggérant à ses acteurs de se saisir l'AECG comme d'un objet stratégique, désormais incontournable dans le panorama de développement de l'archipel. Elle a reçu localement des appréciations positives pour cet apport.

Ce faisant, la mission a pu elle-même se nourrir de l'interaction avec les responsables locaux pour re-pondérer son analyse initiale des priorités, identifier de nouvelles zones d'expertise nécessaire sur l'AECG et explorer de possibles initiatives de l'Etat en soutien au développement de l'archipel.

2. L'enjeu exploratoire : pistes de travail pour renforcer la stratégie de développement de Saint-Pierre et Miquelon dans le contexte de l'AECG.

La stratégie économique de l'archipel se lit aujourd'hui essentiellement à travers l'addition des initiatives portées par le contrat de développement territorial⁴ et, du projet de grand hub portuaire de transbordement, qui viserait à restaurer l'archipel dans son rôle historique de base logistique maritime.

L'AECG peut servir cette stratégie en engendrant de nouveaux flux économiques entre la France/l'UE et le Canada (commerce / investissement / mouvements de personnels d'affaires/ tourisme...), dont Saint-Pierre et Miquelon devrait s'efforcer de capter une partie à son profit.

Pour y aider le territoire, l'Etat pourrait mobiliser plusieurs leviers d'appui, mettant l'accent sur trois dimensions complémentaires : l'attractivité de l'archipel; la construction et la promotion de son image (compétitivité «hors-prix»); son effort d'insertion dans les flux d'échange à naitre de l'AECG.

2.1. Attractivité.

L'élaboration d'une véritable stratégie d'attractivité de l'archipel paraît aujourd'hui encore embryonnaire, aussi bien en termes d'argumentaire de promotion que de services offerts pour appuyer la prospection et l'implantation d'entreprise extérieures au territoire. Un effort en ce sens pourrait avoir un haut-rendement marginal «par unité d'implantation», l'économie de l'archipel étant petite et son secteur privé minoritaire. L'effort d'attractivité relève d'une responsabilité locale, opérationnalisée en particulier par la SODEPAR⁵, dépendant du Conseil Territorial. Il est aussi intimement lié aux services d'appui aux entreprises délivrés par la

mais bénéficient du statut d'associé qui leur est conféré par le TFUE (article 198). Cette association a principalement pour objectif de contribuer à leur développement économique et social.

⁴ Désenclavement et développement du tourisme, diversification et amélioration de l'offre locale (accueil, services touristiques; production agricoles et artisanales), attraction de nouvelles entreprises (pépinière de services)...

⁵ Société de Développement et de Promotion de l'Archipel

CACIMA⁶. L'Etat pourrait renforcer leur action de deux manières.

- *La fourniture d'expertises ponctuelles sur les incidences juridiques ou économiques de l'accord pour les projets de développement* à partir de Saint-Pierre et Miquelon. Il est de première instance que les acteurs de l'archipel (en particulier la CACIMA et la Sodepar) puissent disposer rapidement de réponses juridiquement fermes sur les droits ouverts aux entreprises qui désireraient s'y implanter. A l'occasion de la mission, trois demandes d'approfondissement et de clarification ont été ainsi formulées⁷. Au-delà, la Direction Générale du Trésor pourrait désigner un point de contact permanent pour les acteurs locaux, en mesure de coordonner l'apport de réponses juridiques rapides concernant l'accord, sur des interrogations liées à l'identification de projets d'implantation⁸.

- *L'apport d'une assistance technique de Business France* à l'élaboration d'un argumentaire promotionnel et de supports de communication de la démarche d'attractivité. CACIMA et SODEPAR⁹ devraient coopérer étroitement pour en élaborer le contenu¹⁰, auquel Business France pourrait apporter son appui technique et ses compétences en matière de communication.

2.2. Compétitivité « hors-prix ».

L'exploitation des gisements de compétitivité hors-prix de l'archipel (image, histoire et qualité du territoire, lien avec la France, exploitation et valorisation de la «marque» pour les productions locales, promotion de Saint-Pierre et Miquelon sur les marchés internationaux) paraît encore largement laissée à l'initiative individuelle¹¹ des porteurs de projets, laissant à l'état de friche les potentiels bénéfiques dérivables d'une démarche collective (label, « branding » territorial, appellation d'origine des produits agricoles...). En appui à un travail local de formulation des priorités sectorielles, une étude de la stratégie globale d'image et de promotion de l'archipel pourrait être réalisée sous l'égide des ministères du tourisme et de l'agriculture, en lien avec la SODEPAR et en faisant potentiellement appel aux compétences de

⁶ Chambre d'Agriculture, de Commerce, d'Industrie, de Métiers et de l'Artisanat de Saint-Pierre et Miquelon

⁷ (1) Les possibilités d'accès au bénéfice des dispositions de l'AECG en matière de mouvements temporaires de personnes liées à des opérations de service, pour les nationaux et entreprises basées à Saint-Pierre et Miquelon (i.e. : personnel clé, professionnels indépendants, prestataires contractuels); (2) le régime tarifaire et juridique applicable aux opérations de commerce d'alcool et aux produits laitiers entre l'archipel et le Canada :évaluation du risque « d'évasion commerciale » pour les commerces locaux ; possibilité d'exportation de spiritueux distillés à SPM ; enjeu du monopole de distribution des spiritueux par les provinces canadiennes; (3) le régime juridique du cabotage de container entre les ports canadiens pour des navires battant pavillon international, basés à Saint-Pierre et Miquelon

⁸ Deux exemples de perspectives d'implantation nouvelles ont ainsi pu être évoqués à la mission : l'implantation à SPM de « Fixed-Base Operators », exploitants de services aéronautiques d'aéroport et l'implantation de « Data Center », qui a par ailleurs fait l'objet d'une interrogation du Président de la Collectivité territoriale au Ministre de l'Economie et des Finances concernant leur régime d'imposition.

⁹ SODEPAR et CACIMA sont respectivement liées à Business France : la première par une convention de partenariat conclue en avec l'ancienne AFII qui n'a pas encore donné lieu à des actions concrètes ; la seconde par un programme d'accompagnement à l'export d'entreprises de l'archipel, financé sur crédits du Ministère des Outre-Mer.

¹⁰ Les bases argumentaires existent et sont d'ailleurs spontanément évoquées dans les échanges avec les responsables locaux (régime fiscal favorable, environnement juridique et social français, présence de services d'éducation français, localisation géographique sur les routes maritimes et aériennes, connaissance des réseaux et interlocuteurs canadiens, pratique des normes canadiennes et européennes...) mais n'ont encore pas fait l'objet d'une démarche de systématisation et de mise en forme à l'intention d'investisseurs potentiels.

¹¹ Les producteurs/exportateurs de produits de la pêche et agroalimentaires sont vraisemblablement les plus conscients du potentiel de marge associé à l'image et au nom de l'archipel.

Business France, Atout France, l'INPI et l'INAO. A court-terme, les secteurs de la pêche de la transformation agro-alimentaire mériteraient un investissement prioritaire, du fait de l'érosion programmée par l'AECG de leurs préférences tarifaires sur le marché européen. A moyen-terme, il s'agirait d'un investissement essentiel pour le secteur du tourisme (en particulier de croisière), le plus prometteur au regard de l'impact estimé de l'AECG, puisqu'il s'agit d'un secteur en croissance tendancielle et que l'accord Europe-Canada n'affecte pas le statut d'étape internationale bénéficiant à l'archipel.

2.3. Insertion dans les échanges régionaux et euro-canadiens.

La captation par SPM d'une partie des flux à naitre de l'AECG ne pourra résulter que d'une politique proactive, tant pour prévenir les risques juridiques de discrimination des opérateurs du territoire, que pour en assurer sa promotion active.

- *Un effort de «désenclavement administratif»*. Il a été suggéré à la mission la nomination d'un «conseiller diplomatique» auprès du Préfet de Saint-Pierre et Miquelon. A l'instar de ses homologues en région, ce dernier aurait vocation à fluidifier l'ensemble des actions du territoire impliquant une liaison de ses acteurs à l'international (mobilisation du réseau diplomatique, des administrations centrales et des opérateurs de l'Etat ; pilotage de la politique de coopération régionale avec les Provinces Atlantiques, en liaison avec le Consulat Général de France à Moncton, coordination entre l'Etat et les collectivités territoriales).

- *Systématiser un «réflexe SPM» dans la programmation des activités des opérateurs et partenaires du commerce extérieur*, en particulier Business France - et potentiellement le CNCCEF-, intervenant dans le développement des relations économiques France-Canada. Le plan d'action conjoint France-Canada pourrait intégrer cette suggestion. Concrètement, il s'agit d'ouvrir systématiquement aux acteurs de Saint-Pierre et Miquelon une fenêtre d'opportunité pour présenter le «pitch» d'attractivité de l'archipel lors des événements qui seront programmés pour assurer la promotion de l'AECG auprès des opérateurs français et européens, ou dans les démarches de prospection d'investisseurs canadiens¹².

- *Mobiliser les procédures financières d'appui au commerce extérieur*. Il pourrait être envisagé une sorte de «forfait Saint-Pierre et Miquelon» qui serait systématiquement proposé en accompagnement d'une police d'assurance-prospection délivrée à une entreprise française désireuse d'explorer le marché canadien : ce forfait étendrait le bénéfice de l'assurance-prospection à la couverture de frais engagés sur SPM pour des opérations de prospection visant l'exportation de biens et services français vers le Canada. Une telle possibilité de couverture du budget de prospection est pour l'instant autorisée mais peu utilisée. Il pourrait être envisagé de la "bonifier" pour davantage inciter les entreprises à considérer l'opportunité d'opérations à partir de Saint-Pierre et Miquelon et en dynamiser l'objectif d'exportation vers le Canada. Sous réserve d'étude plus précise de la faisabilité technique et juridique on peut identifier quatre bonnes raisons d'envisager une dérogation au bénéfice de Saint-Pierre et Miquelon dans le contexte de l'AECG.

¹² Au plan financier, les marges budgétaires disponibles sur les crédits du Ministère des Outremer pour l'appui aux opérations de Business France devraient prendre en charge le coût additionnel éventuel du développement de ce « réflexe SPM »

- Politiquement, le contexte d'entrée en vigueur d'un accord de libre-échange entre l'UE et le Canada justifierait en soit une telle mesure destinée à « booster » la mobilisation du territoire français le plus concerné par l'intégration régionale avec les provinces canadiennes, pour lui permettre d'en capter les opportunités.

- Economiquement, la cible ne serait pas le marché de Saint-Pierre et Miquelon (dont la taille du marché local justifierait difficilement la mise en place d'un effort de prospection pour aucun exportateur...), mais la cible canadienne, notamment ses Provinces Atlantiques, aujourd'hui les moins connues des entreprises françaises : l'on servirait donc bien un objectif de « commerce extérieur », tout en favorisant les possibilités de le réaliser à partir de l'archipel.

- Juridiquement, le statut de PTOM emporte pour SPM d'être considéré comme pays tiers au territoire commercial et douanier de l'UE : il y aurait donc symétriquement un sens à y permettre la mobilisation d'une procédure financière concourant au commerce extérieur.

- Financièrement, la mise en place d'un tel « forfait », pour SPM, représenterait vraisemblablement moins que « l'épaisseur du trait » (une dizaine de dossiers par an ?), alors que son effet de levier pour le développement de niches à SPM pourrait se révéler très significatif.

En aval de l'Assurance-Prospection, mais suivant le même objectif, il pourrait également être envisagé de dynamiser la distributino de financements publics tels que les prêts "croissance" et "croissance international" pour le développement de projets d'investissement à visée exportatrice à partir de SPM.

- *Négocier au cas par cas l'élimination des barrières avec le Canada* (...et l'UE !). L'exclusion du territoire de SPM du champ de l'AECG pourra virtuellement toujours poser au territoire un problème de barrière juridique à l'accès au marché canadien. Il appartiendra alors à l'Etat de rechercher la levée des barrières, par la négociation, en privilégiant les modalités (informelle / formelle) et le niveau de subsidiarité (fédéral / provincial – régional ; national / européen), les mieux capables d'en atteindre efficacement l'objectif.

- A très court-terme, la priorité nationale devrait aller à l'obtention de la reconnaissance du statut zoo-sanitaire de l'archipel par les autorités européennes et canadiennes. La situation de blocage actuelle est particulièrement choquante pour les porteurs de projets¹³. Sans « politiser », en particulier vis-à-vis des canadiens, le contenu des enjeux techniques de la mise en conformité sanitaire de l'archipel, la France devrait mettre tout son poids auprès des instances, européennes dans un premier temps, pour obtenir la réalisation expédiente des audits nécessaires, apporter des réponses aux questions soulevées et accélérer finalement la résolution de la situation actuelle, qui hypothèque toute perspective de diversification de l'archipel dans l'agro-alimentaire.

¹³ Exemple N°1, l'entreprise Audouze : producteur de produits carnés transformés, dont l'installation a été reconnue conforme sur le plan sanitaire, qui a été accompagné par Business France sur les marchés canadiens et européens, qui dispose d'un marché et de réseau de distribution identifiés, demeure interdit d'exporter et donc de croître et d'embaucher (une perspective d'emploi de 20 personnes à terme a été mentionnée par le chef d'entreprise), faute d'agrément sanitaire du territoire. Exemple N°2, le projet de nouvel abattoir de Miquelon : la commune et le territoire pourraient mettre en place un financement important pour réaliser un nouvel abattoir dont l'utilité serait amputée si ces productions ne pouvaient envisager l'exportation...

- A terme rapproché et si l'idée fait l'objet d'un consensus sur l'archipel, la France pourrait mettre le secteur de la construction et du bâtiment à l'ordre du jour de la coopération régionale de SPM avec les Provinces Atlantiques. L'objectif en serait double. D'une part, favoriser l'entrée en contact des entrepreneurs de BTP de l'archipel avec les donneurs d'ordre des provinces canadiennes sur les marchés publics ouverts aux entrepreneurs européens par l'AECG : sur la base d'une identification plus précise des « cibles d'intérêt » des entrepreneurs de l'archipel, la coopération régionale aurait à s'assurer de l'absence de risque de discrimination des entrepreneurs Saint-Pierrais et Miquelonnais dans l'accès aux procédures de qualification des soumissionnaires sur ces marchés. Par ailleurs, sous réserve d'expertise plus approfondie, l'idée de promotion de l'accès des jeunes de l'archipel à la certification de qualifications professionnelles par les provinces canadiennes a été estimée par la mission comme très prometteuse et, potentiellement, emblématique d'une perspective d'intégration économique régionale « gagnant-gagnant » dans le contexte de l'AECG¹⁴.

- Enfin, et seulement si un problème actuel de discrimination d'opérateurs de l'archipel se posait de la part du Canada, la France pourrait explorer les voies et moyens de négocier une extension partielle du régime de l'AECG aux activités concernées pour Saint-Pierre et Miquelon.

* *

*

Soumis à l'appréciation des Ministres, cet ensemble de pistes de travail pourrait être assez aisément transformé en plan opérationnel cohérent, dont les mesures, rapidement réalisables et peu coûteuses, pourraient contribuer à mettre en mouvement l'archipel, vers la conquête d'opportunités économiques nouvelles dérivées de la dynamique de l'AECG. Tel serait le vœu de la mission pour le succès futur de ce territoire attachant.

¹⁴ L'analyse, promue par un entrepreneur de l'archipel, se résume comme suit. SPM dispose de normes et d'une pratique « européenne » en matière de construction de charpente en bois (technique du lamellé-collé), alors que le Canada a jusqu'ici privilégié les charpentes métalliques. Or, la tendance au développement de bâtiments durables amène les provinces canadiennes – en particulier les provinces disposant de ressources forestières – à s'intéresser de manière croissante aux techniques de lamellé-collé. SPM pourrait donc jouer un rôle d'interface entre les exportateurs européens des matériaux de construction lamellé collé : d'une part en développant un rôle de « show-room » grandeur nature à l'usage d'importateurs canadiens qui viendraient y observer les techniques et matériaux de construction, d'autre part en offrant une ressource en main d'œuvre formée à ce type de construction. En parvenant à faire agréer ses entreprises de BTP par les institutions de formation compétentes dans les provinces canadiennes, SPM pourrait ainsi devenir l'une des plateformes de certification aux qualifications canadiennes dans le secteur.

Jean-Marie Paugam
Conseiller Spécial du Directeur
Général pour les Affaires
Internationales
Direction Générale du Trésor