

Une collectivité insulaire coincée entre géopolitique océanique et développement local : Saint-Pierre-et-Miquelon

Jacques GUILLAUME

IGARUN-Nantes

Géolittomer-Nantes LETG UMR 6554-CNRS

B.P. 81227

44312 – NANTES Cedex 3

Résumé : La modeste collectivité insulaire de Saint-Pierre-et-Miquelon (6 316 habitants en 1999) est à la croisée des chemins. Après avoir tout misé sur la pêche de la morue, elle est obligée de chercher des voies novatrices de développement, sous la pression du nouveau droit de la mer et de l'épuisement des ressources halieutiques. L'article se propose d'étudier ce virage et d'en mesurer les effets territoriaux et sociaux.

Mots-clés : Îles. Droit international de la mer. Développement local. France. Canada atlantique. Saint-Pierre-et-Miquelon.

Abstract : The small insular community of Saint-Pierre-et-Miquelon (6 316 inhabitants in 1999) is standing at a crossroads of development ways. After a long period of intensive cod-fishing, the archipelago must find new directions of development, the new ocean international law and the collapse of fishing resources bringing pressure on this community. This paper studies the new situation and its social and territorial consequences.

Key words : Islands. Ocean International Law. Local development. France. Atlantic Canada. Saint-Pierre-et-Miquelon.

Jean Chaussade, en publiant sa thèse en 1983 sur la pêche et les pêcheurs des Provinces Maritimes du Canada, attira l'attention des géographes français sur les véritables enjeux de la façade atlantique canadienne. Sous sa direction, un noyau de chercheurs français (Jagot, 1990) ou canadiens (Beaudin, 1997) ont complété ou actualisé ses travaux.

Mais vue de loin, par un métropolitain sans expérience américaine, cette côte fait irrésistiblement penser aux bancs de Terre-Neuve qui, pendant près de cinq siècles, ont animé nos ports atlantiques, et dont l'ambiance, de R. Vercelet à P. Schoendoerffer, a été transposée par la littérature, sur un mode tour à tour épique ou réaliste. Cette côte fait surtout songer à Saint-Pierre-et-Miquelon, petite collectivité insulaire, intimement liée à la pêche sur les grands bancs, et demeurée sous la souveraineté française. Un dernier ouvrage, conçu pour le grand public (Cazeils et de Palmaert, 2001), actualise une longue série de mises au point publiées à son sujet (Aubert de La Rüe, 1963-1970, Sanguin, 1981, Belorgey, 1993), attestant, si ce n'est l'attachement, du moins l'intérêt de la métropole pour ce micro-archipel, adossé aux bouches de l'imposant Canada laurentien.

Cet intérêt est d'autant plus justifié que Saint-Pierre-et-Miquelon traverse depuis quelques années une crise profonde de positionnement territorial qui est un effet dérivé du nouveau droit international de la mer. Cette crise est accentuée par l'écroulement de la pêche de la morue qui était la colonne-maîtresse de son économie traditionnelle. Autrement dit, ce qui ne pourrait être qu'un simple exemple de ces îles prises comme circonstances pertinentes pour la délimitation des frontières maritimes, pour reprendre le titre de l'un des articles de G. Labrecque (1998b), est ici vécu comme l'écroulement d'un mode de développement, qui oblige à la découverte de solutions de rechange particulièrement imaginatives. C'est autour de cette crise, dans laquelle s'entrelacent développement local et géopolitique océanique du plus haut niveau, que nous avons bâti notre réflexion.

I - LA CONCEPTION CLASSIQUE : UNE BASE AVANCÉE AU LARGE DU CANADA

Saint-Pierre est à 20 km de Terre-Neuve et à 4 750 km de Paris. Ce condensé d'une situation peu ordinaire résume assez bien la fonction de base avancée de l'archipel. En fait cette "vocation" lui fut allouée par les hasards de l'Histoire. On sait en effet que la présence française sur les côtes de Terre-

Neuve fut tout aussi expansive qu'incertaine jusqu'au début du XVIII^e siècle. Plaisance fut un temps choisie comme capitale française de Terre-Neuve et son port fut jugé meilleur que celui de Saint-Pierre. C'est finalement par le traité d'Utrecht en 1713 que les Français durent renoncer à leur présence à Terre-Neuve (comme du reste à Saint-Pierre jusqu'en 1763). La plupart des habitants durent alors se replier sur l'île Royale (Cap-Breton), sur laquelle fut fondée Louisbourg, d'où ils furent finalement chassés par les Anglais en 1758.

Saint-Pierre-et-Miquelon devint une sorte de résidu territorial à la suite du traité de Paris en 1763. Par ce traité, la France récupérait Saint-Pierre-et-Miquelon mais perdait tout le reste du Canada. Cette présence lui fut d'ailleurs contestée à plusieurs reprises jusqu'en 1815. Il fallut attendre le traité du 20 novembre 1815 pour que l'Angleterre redonnât définitivement l'archipel à la France. Mais la population, plusieurs fois "dérangée", avait disparu et le gouverneur Bourilhon s'installa à Saint-Pierre, au printemps 1816, sur "une terre aussi nue que le jour de sa découverte" (*in* Sanguin, *op. cit.*). C'est de cette époque que date cette impression de base avancée, de petit coin de France au seuil de l'Amérique (Aubert de La Rüe, *op. cit.*).

En réalité, la France tenait beaucoup à cette modeste base insulaire pour la richesse de ses eaux et sa proximité des bancs de Terre-Neuve. Longtemps, la présence à terre fut d'ailleurs gouvernée par le besoin de points d'appui pour la pêche de la morue. Lorsque Jacques Cartier fit escale à Saint-Pierre en juin 1536, il y rencontra des pêcheurs déjà bien informés de France et de Bretagne : « *nous fûmes aux dictes yles Saint-Pierre où trouvâmes plusieurs navires tant de France que de Bretagne depuis le jour Saint-Barnabé onzième de juin, jusques au sixième jour du dict mois que appareillâmes des dictes yles Saint-Pierre* ». Cette présence à terre était nécessaire pour le séchage de la morue avec débarquement des prises et séchage sur les "graves" (galets entassés sur le rivage) ou les "vignauts" (sorte de claies confectionnées avec des piquets et branchages). Fatalement, si la pêche de la morue verte, c'est-à-dire salée à bord, confinait à l'errance maritime, sans débarque à terre, la pêche pour le séchage était plus sédentaire, puisqu'elle impliquait l'atterrissage du navire avec l'installation d'un campement (Chaussade *in Atlas permanent du Littoral*, 1999). D'où les conflits et pillages à terre et surtout, l'acharnement des Anglais à posséder des bases à terre, puisqu'ils rencontraient plus de difficultés que les Français à se procurer du sel, d'où leur préférence pour la morue séchée. Cependant, la France ne dédaignait pas les points d'appui terrestres et sauva ses droits de pêche sur les côtes occidentales de Terre-Neuve (droits sur le French Shore, qu'elle conserva jusqu'en 1904). Elle s'efforça par la suite de récupérer l'archipel de Saint-Pierre-et-Miquelon, temporairement en 1763, puis définitivement en 1815.

Dès lors, le développement de l'archipel fut conçu dans un schéma d'exterritorialisation, sans autre recherche de contact avec l'environnement immédiat. La pêche, toujours partagée entre celle de la morue sèche et celle de la morue verte, bascula peu à peu au profit de la première, les "graviers", c'est-à-dire les ouvriers travaillant à faire sécher la morue sur les "graves" arrivant en bateau par milliers de la métropole. Parallèlement, cohabitaient à Saint-Pierre la grande pêche, celle des "banquiers" armés par les ports métropolitains et qui fréquentaient le port assez régulièrement, et la pêche locale, partagée entre les goélettes qui restaient hiverner dans le Barachois et les doris, au service en fait des goélettes pour la pose des lignes de fond, mais également utilisés pour la pêche côtière. Au total, cette intense animation contribua à doter le port de nouveaux équipements, d'autant qu'un puissant mouvement commercial fut mis en branle par les pêcheries morutières. L'économie se diversifia et la population permanente ne cessa d'augmenter pour atteindre un record historique en 1902 (6 842 habitants, contre 1 665 en 1847 et 800 en 1820). Certes, l'animation ne rimait pas forcément avec la prospérité, car l'ambiance était celle de la "mer-misère", d'une dureté inouïe pour les équipages, mais la "base" de Saint-Pierre offrait des services appréciés et se consolidait territorialement, par la création d'une chambre de commerce en 1871 ou par la dotation de structures communales en 1872.

Pourtant, de notables modifications des techniques de pêche, combinées à la disparition des privilèges français sur le French Shore, déséquilibrèrent l'économie insulaire au début du XX^e siècle. L'apparition des chalutiers à vapeur fit perdre beaucoup d'intérêt à l'escale saint-pierraise et les doris furent désarmés ou cantonnés à la pêche côtière. Quelques efforts furent bien observés sur l'archipel, notamment par la création de la société La Morue Française en 1905 ou par la construction d'un

frigorifique en 1919. Mais ce fut insuffisant pour contrer un déclin qui prouvait la vulnérabilité et la dépendance de cette économie exterritorialisée. La population résidente fléchit sensiblement et plongea même sous le seuil des 4 000 habitants en 1921 (Cermakian et *al.*, 1970).

Une nouvelle bouffée d'oxygène, aussi puissante qu'inespérée, intervint pourtant à partir des années 1920. De 1920 (date d'effet du XVIII^e amendement à la Constitution des États-Unis qui interdit la fabrication, la vente, le transport, l'importation et l'exportation des spiritueux, désignés pour l'occasion comme des "intoxicating liquors") jusqu'en 1933 (date du XXI^e amendement qui abrogea le précédent), une période d'intense contrebande amena de l'argent facile à Saint-Pierre. À dire vrai, on était habitué à ce genre d'activité, les îles se prêtant merveilleusement bien aux petits trafics plus ou moins licites avec la côte terre-neuvienne toute proche. Mais la nouvelle conjoncture transformait l'échelle de ces petits commerces. De nombreux territoires périphériques aux États-Unis, où le commerce de l'alcool était libre, furent utilisés par les contrebandiers américains (Bahamas, Bermudes...). Saint-Pierre fut ajouté à la liste par les hasards d'une rencontre entre un transitaire saint-pierrais et un trafiquant américain en 1922. Pour la population de l'archipel (et la France), ce commerce n'avait rien de répréhensible et ne devenait contrebande qu'en pénétrant dans les eaux territoriales américaines. Le Canada y voyait également son intérêt dans la mesure où il pouvait exporter ses alcools aux États-Unis via l'archipel, ce commerce lui étant interdit en exportation directe.

Ce temps de la fraude eut des conséquences bénéfiques dont A.-L. Sanguin (*op. cité*) dresse un rapide inventaire. Il permit d'abord le plein emploi car les pêcheurs étaient devenus dockers, mobilisés par la manutention des nombreuses caisses d'alcool. Les caisses étaient généralement vidées et les alcools emballés dans des ballots de toile, avant d'être embarqués sur des vedettes rapides. Une classe d'importateurs apparut, réalisant de substantiels bénéfices. La collectivité en retira quelques avantages en prélevant une taxe sur les importations, ce qui permit de lancer des travaux publics, routiers ou portuaires. Les milliers de caisses vides, enfin, furent récupérées comme bois de chauffage, voire comme bois de construction. Mais il est clair que cette économie totalement artificielle s'effondra dès la normalisation de la situation américaine, alors que la pêche, pilier traditionnel de l'économie insulaire, avait été reléguée à un rôle subsidiaire. Il fallut donc tout reconstruire après l'interlude de la prohibition, puis du second conflit mondial.

La reconstruction a peu varié de la trajectoire initiale. Elle s'est d'abord appuyée sur la pêche artisanale, qu'on s'est employé à réanimer et à soutenir par tout un système de primes. Ce système n'a pas empêché la pente descendante de ce type de pêche dont les produits de toute façon, en dehors d'un écoulement marginal sur le marché local, ne trouvaient preneur qu'auprès des installations destinées à la pêche industrielle.

La pêche industrielle était partagée entre les navires de grande pêche, armés par des ports métropolitains (on comptait 35 navires de ce type en 1955, dont 17 basés à Fécamp, 10 à Saint-Malo et 8 à Bordeaux), et celle qu'on chercha à développer depuis l'île de Saint-Pierre. Un effort significatif des pouvoirs publics s'est traduit par la création d'une société d'économie mixte, la SPEC (Société de Pêche et de Congélation) qui compta jusqu'à quatre chalutiers de pêche fraîche. En fait, l'intérêt était d'évoluer vers la congélation, plus adaptée à la consommation. C'est pourquoi l'administration fit entreprendre la réfection de l'entrepôt frigorifique, rétabli dans ses fonctions initiales, après avoir servi d'entrepôt à alcools pendant les années de la prohibition. Il fut doté d'ateliers pour la préparation et l'emballage des filets de poisson, d'ateliers pour la congélation et de diverses installations pour le séchage à air chaud et le traitement des déchets. En 1961, 10 400 tonnes de poisson, dont 1 100 tonnes apportées par la pêche artisanale, furent traitées par les ateliers du frigorifique. Il en sortit 2 650 tonnes de poisson congelé (Aubert de La Rüe, *op. cité*). Les tonnages par la suite ne progressèrent plus guère, voire régressèrent avec le vieillissement du matériel et les difficultés financières de l'entreprise.

La SPEC fut alors remplacée par une société de droit privé, Interpêche, avec la participation de la Société Navale Caennaise. Les navires furent entièrement renouvelés. L'État apporta à la nouvelle société le chalutier *Croix de Lorraine* (48 mètres), tandis qu'un navire sur compte propre de la société (*La Goélette*) devait l'accompagner. Un troisième navire, *La Normande* put être armé grâce à la collectivité locale (51 %), Interpêche (34 %) et la Société Navale Caennaise (15 %). Cette flottille a

été complétée ultérieurement par deux congélateurs, *La Bretagne* (appartenant à une société quirataire, dans laquelle Interpêche possédait la majeure partie des parts) et le *Saint-Pierre*. Le premier navire entré en flotte, le *Croix de Lorraine*, fut alors remplacé par un nouveau navire de pêche fraîche, le *Saint-Denis*. Ces navires purent disposer d'un nouvel équipement sous la forme d'un hangar frigorifique (Interfreez) et d'une usine de traitement contiguë au hangar, sur un môle conçu à cet effet dans le port de Saint-Pierre. Par ailleurs, une nouvelle entreprise (La Miquelonnaise) a été créée à Miquelon en 1985, avec deux chalutiers (*Marmouset* et *Côte Saint-Jacques*) destinés à alimenter des installations de salage. Grâce à cette vigoureuse impulsion, les tonnages pêchés se redressèrent. Toutes pêches confondues, les tonnages prélevés par la flottille de l'archipel passèrent de moins de 4 700 tonnes en 1974, à plus de 8 300 en 1976, puis à 14 000 tonnes environ en 1984 et 1985, et même à plus de 22 000 tonnes en 1986 et 1987, dans la zone Opano (voir infra). Les tonnages débarqués dans l'archipel étaient un peu plus faibles mais faisaient tourner les installations industrielles, auxquelles s'ajoutaient des activités de stockage (des produits livrés par Interpêche ou du poisson en transit).

Cette activité expliquait l'originalité de la société locale. Les entreprises de pêche faisaient en moyenne travailler jusqu'en 1992, 140 marins et 300 salariés à terre, auxquels il fallait ajouter une embauche saisonnière destinée à des pointes de production et qui pouvait concerner entre 40 et 100 personnes (le personnel de pêche représentait au total entre 40 et 50 % de l'ensemble des salariés du secteur privé). À titre indicatif, la population active était estimée à 2 978 personnes en 1990 (dont 1 235 salariés du secteur privé). De même, les exportations étaient largement tributaires des produits de la pêche, d'autant que le port vivait d'une part appréciable de soutage, avitaillement et stockage pour navires de pêche étrangers.

Il convient de souligner que la pêche devait finalement peu au dynamisme local. Il faut évoquer ici un accord d'États, en l'occurrence l'accord relatif aux relations réciproques entre la France et le Canada en matière de pêche du 27 mars 1972. Pour comprendre cet accord, il faut le replacer dans son contexte. Devant la pression désordonnée des flottes de pêche étrangères, venant chaluter à quelques milles de ses ports, le Canada avait étendu sa zone de pêche à 12 milles en 1964. Puis coup sur coup il étendit la limite de ses eaux territoriales à 12 milles et s'octroya à titre exclusif les eaux du golfe du Saint-Laurent et de la baie de Fundy (Chaussade, *op. cité*). La France devait donc négocier pour préserver les intérêts de ses flottilles, qu'elles fussent métropolitaines ou saint-pierraises. Par l'accord de mars 1972, la France renonçait aux privilèges établis à son profit en matière de pêche par la convention signée à Londres le 8 avril 1904. La convention de 1904 signifiait pour la France le renoncement au French Shore, c'est-à-dire au droit pour ses pêcheurs d'installer des pêcheries, ainsi qu'au droit d'exclusivité de pêche dans les eaux côtières du littoral occidental de Terre-Neuve. Mais elle avait maintenu le droit de pêcher toute espèce de poissons et de crustacés dans les eaux territoriales et les embouchures de rivière. En renonçant à cet avantage appréciable, la France obtenait en échange le maintien de l'accès aux eaux côtières de Terre-Neuve pour les embarcations de Saint-Pierre (la réciprocité étant vraie pour les pêcheurs de Terre-Neuve dans les eaux de Saint-Pierre). Elle obtenait surtout le droit pour une flottille d'une dizaine de chalutiers immatriculés à Saint-Pierre, d'une taille maximum de 50 mètres, de continuer à pêcher sur les côtes de Terre-Neuve, de la Nouvelle-Écosse et les eaux canadiennes à l'intérieur du golfe du Saint-Laurent (droit symétriquement reconnu pour les chalutiers canadiens dans les eaux de Saint-Pierre). En revanche, les navires immatriculés en métropole étaient admis dans la zone de pêche canadienne du golfe (à l'est du méridien 61°30'), jusqu'au 15 mai 1986 seulement.

Les effets de cet accord n'ont pas tardé à se faire sentir : alors que les navires métropolitains ont progressivement déserté leurs zones de pêche traditionnelles au large de Terre-Neuve et du Labrador pour se concentrer dans les eaux du golfe où ils étaient admis jusqu'en 1986, les tonnages pêchés par les navires de Saint-Pierre-et-Miquelon ont rapidement augmenté, de sorte qu'ils participaient déjà à 35,8 % des prises françaises dans les eaux du secteur (zone Opano), contre 9,3 % en 1972. Ce pourcentage a évidemment très notablement augmenté à partir de 1986 (55,6 % en 1987). On comprend l'intérêt des capitaux métropolitains pour utiliser Saint-Pierre (d'où la prise de contrôle de 80 % du capital d'Interpêche par la Société Nouvelle des Pêches Lointaines, puis l'entrée en force de Pescanova France, filiale directe du groupe espagnol Pescanova). Conformément au plan industriel

commun d'exploitation, mis en place en 1989 par les pouvoirs publics, Interpêche, soutenu par son nouvel actionnaire principal s'est engagé à partir de 1990 pour :

- une participation dans la société La Miquelonnaise qui s'est soldée en 1992 par une fusion/absorption,
- un achat des parts du chalutier *La Normande* détenues par la collectivité territoriale,
- une fusion/absorption du quirat *La Bretagne* dont Interpêche détenait déjà plus de la moitié des parts,
- une fusion/absorption de la société d'entrepôt frigorifique Interfreez.

Au total, plus que jamais, le pilier de l'économie insulaire dépendait de capitaux extérieurs, suspendus à des accords d'État pour l'accès aux ressources.

II - LES IMPASSES DE L'EXPLOITATION D'UNE BASE AVANCÉE

Une économie aussi déséquilibrée et dépendante d'intérêts exogènes a vite révélé ses faiblesses par l'évolution du droit de la mer.

Il faut d'abord signaler l'existence, pour ces eaux très poissonneuses, d'une coopération internationale qui remonte à la convention de Washington (8 février 1949), actualisée par celle d'Ottawa (24 octobre 1978). Pour les eaux placées hors des juridictions des États riverains, une commission (Commission internationale des pêcheries de l'Atlantique du Nord-Ouest, ou CIPAN, à laquelle s'est substituée l'Organisation des Pêches de l'Atlantique du Nord-Ouest, ou OPANO, à la fin des années 1970), contrôle l'effort de pêche de ses membres. La zone couverte est divisée en sous-zones (numérotées de zéro à six) puis en divisions (identifiées par une lettre), pouvant elles-mêmes être subdivisées (fig.1). Ces casiers permettent de localiser ressources et prélèvements. La France étant signataire de la convention (puis ensuite l'Union européenne), elle est donc soumise aux contingents qui lui sont affectés. Or ces contingents sont actualisés en fonction de la présence réelle des navires sur zone et le seul fait que les navires français aient déserté leur zone de pêche traditionnelle pour le golfe du Saint-Laurent de 1972 à 1986 a gravement compromis les contingents alloués à la France. Cette situation explique pour partie le repli puis la disparition de la grande pêche française. En revanche, les conséquences pour Saint-Pierre ne furent pas si défavorables. En effet, bien décidé à faire pression sur les navires des États non signataires, ou sur des navires prédateurs irrespectueux de leurs engagements, le Canada est allé jusqu'à leur fermer ses ports. Mais Saint-Pierre les accueillait sans difficultés. De tels comportements contribuèrent à déconsidérer l'archipel français aux yeux des Canadiens.

Mais le contentieux prit une dimension beaucoup plus large. La pression sur la ressource de la zone CIPAN était telle (moins de 2,3 millions de tonnes en 1960, plus de 4,6 millions de tonnes en 1968), l'impérialisme à l'égard des non-signataires des accords et le laxisme à l'égard des signataires étaient si manifestes que le Canada se décida à constituer sa propre zone des 200 milles à compter du 1^{er} janvier 1977. Du coup, l'essentiel de la zone CIPAN (puis zone OPANO) tomba sous la juridiction de l'État riverain. Parallèlement, la France revendiqua les 200 milles pour Saint-Pierre-et-Miquelon. Précisons que chacun des deux États le fit de manière unilatérale et sans référence à un texte international reconnu, puisque la convention de Montego Bay qui institua ce principe, ne fut signée qu'en décembre 1982 et qu'elle ne fut ratifiée qu'en 1994 (Marcadon, 2001). Pour le calcul de "sa" zone des 200 milles (presque entièrement circonscrite dans le 3PS de l'OPANO, voir figure 1), la France se fondait sur le principe de l'équidistance, dans toute la mesure du possible, soit une revendication unilatérale de 47 000 km².

Pour réserver cette zone à ses ressortissants, la France prit le soin de changer le statut de l'archipel par la loi du 11 juin 1985 : l'archipel cessait d'être un département d'outre-mer, pour le préserver de la politique commune des pêches qui l'aurait obligé d'ouvrir sa zone à tous les États-membres de l'Union européenne. Cette zone, chevauchant évidemment la zone canadienne, était vigoureusement contestée par ce dernier, au nom des caractères équitables qui empêchent une disproportion trop grande entre la longueur des côtes pertinentes des parties et les espaces maritimes déclarés correspondre à chaque côte. En fait, le Canada ne reconnaissait à l'archipel que le droit de tracer des arcs de cercle de 12 milles de rayon, à partir des points situés sur la laisse de basse mer. Pour les côtes en vis-à-vis de Terre-Neuve, les deux pays étaient heureusement tombés d'accord en 1972, mais l'impasse était totale pour les eaux du large.

De tels différends ont eu de graves conséquences, puisque chacun des deux États estimait qu'il était fondé à établir des quotas sur le 3PS ! Les risques de conflits étaient réels, d'autant que le Canada s'employait à restreindre l'accès français au golfe. L'un des épisodes les plus spectaculaires de ce conflit fut en 1988 l'incident du *Croix de Lorraine*. Les élus de Saint-Pierre-et-Miquelon, voulant attirer solennellement l'attention des pouvoirs publics, sont allés pêcher dans les eaux canadiennes, ceints de leur écharpe tricolore. Les autorités canadiennes ont naturellement procédé à l'arraisonnement du navire pour infraction à la législation locale et, après arrestation, les élus et l'équipage ont été libérés contre versement d'une caution, une autre étant exigée pour le navire lui-même. En suite de quoi, un chalutier canadien, le *Maritimer*, fut arraisonné dans les eaux territoriales françaises au printemps 1988 !

Cette période chaotique, apaisée de temps à autre par quelques accords ponctuels – car il fallait bien vivre ! – ne fut réellement close qu'en date du 10 juin 1992, date de la décision d'arbitrage d'un tribunal international, créé pour l'occasion, sous la présidence de l'Uruguayen Eduardo Gimenez de Arechaga. Embarrassé par ce qu'il estimait une "exagération des thèses des deux parties", le tribunal a pensé qu'« aucune des solutions proposées ne fournit ne serait-ce qu'un point de départ pour la délimitation » (cité dans Labrecque, 1998a). Il décida finalement qu'il fallait examiner séparément deux secteurs de la région maritime en cause, l'un se trouvant à l'ouest et au sud-ouest de l'archipel, l'autre au sud et au sud-est. Pour le premier secteur, le tribunal considéra qu'une solution raisonnable et équitable consistait à accorder à Saint-Pierre-et-Miquelon 12 milles supplémentaires à partir de la limite de sa mer territoriale, pour sa zone économique exclusive. Pour le second secteur, le tribunal estima que la situation géographique est différente puisque les îles françaises ont une ouverture telle qu'elles ne rencontrent pas de terre sous juridiction canadienne. En conséquence, les juges reconnurent que l'archipel avait pleinement droit à une projection frontale de 200 milles, mais de largeur égale à celle qui sépare le point le plus oriental de Saint-Pierre du point le plus occidental de Miquelon-Langlade (soit 10,5 milles). Les juges ont refermé le "tuyau" ainsi créé à la limite extérieure des 200 milles, de sorte que cette bande maritime est entièrement enclavée dans la zone économique exclusive canadienne. La France avait à ce sujet demandé au tribunal qu'il délimitât aussi le plateau continental au-delà des 200 milles et jusqu'au rebord externe de la marge continentale, demande qui dans le jugement rendu eût été de peu d'effet, puisque la partie externe du tuyau déborde du talus et chevauche les grandes profondeurs (fig. 1). Le tribunal s'est pourtant refusé à le faire puisque cette définition impliquait une délimitation non pas entre les parties mais entre chacune d'elles et la communauté internationale, représentée par les organes chargés de l'administration et de la protection de la zone internationale des fonds marins, déclarée patrimoine commun de l'humanité. Le tribunal a néanmoins pris le soin d'ajouter que son refus de se prononcer ne saurait signifier ni ne saurait être interprété comme préjugeant, acceptant ou refusant les droits que la France, ou le Canada, peut revendiquer sur un plateau continental au-delà des 200 milles marins. Ayant ainsi délimité les espaces maritimes, les juges firent observer que leur décision « n'aura pas d'incidence radicale sur la composition actuelle de la pêche dans la région » et que les droits qui en découlent continueront à être régis par l'accord du 27 mars 1972, c'est-à-dire selon le principe d'une stricte réciprocité. Malgré cet arrêt mesuré du tribunal, il faut bien reconnaître que les espoirs français ont été déçus, avec une bande maritime difficile à exploiter et de dimension réduite (12 400 km² seulement). La survie des pêcheries ne pouvait être assurée qu'au prix d'accords de coopération, réciprocité et bon voisinage avec le "pays d'en face".

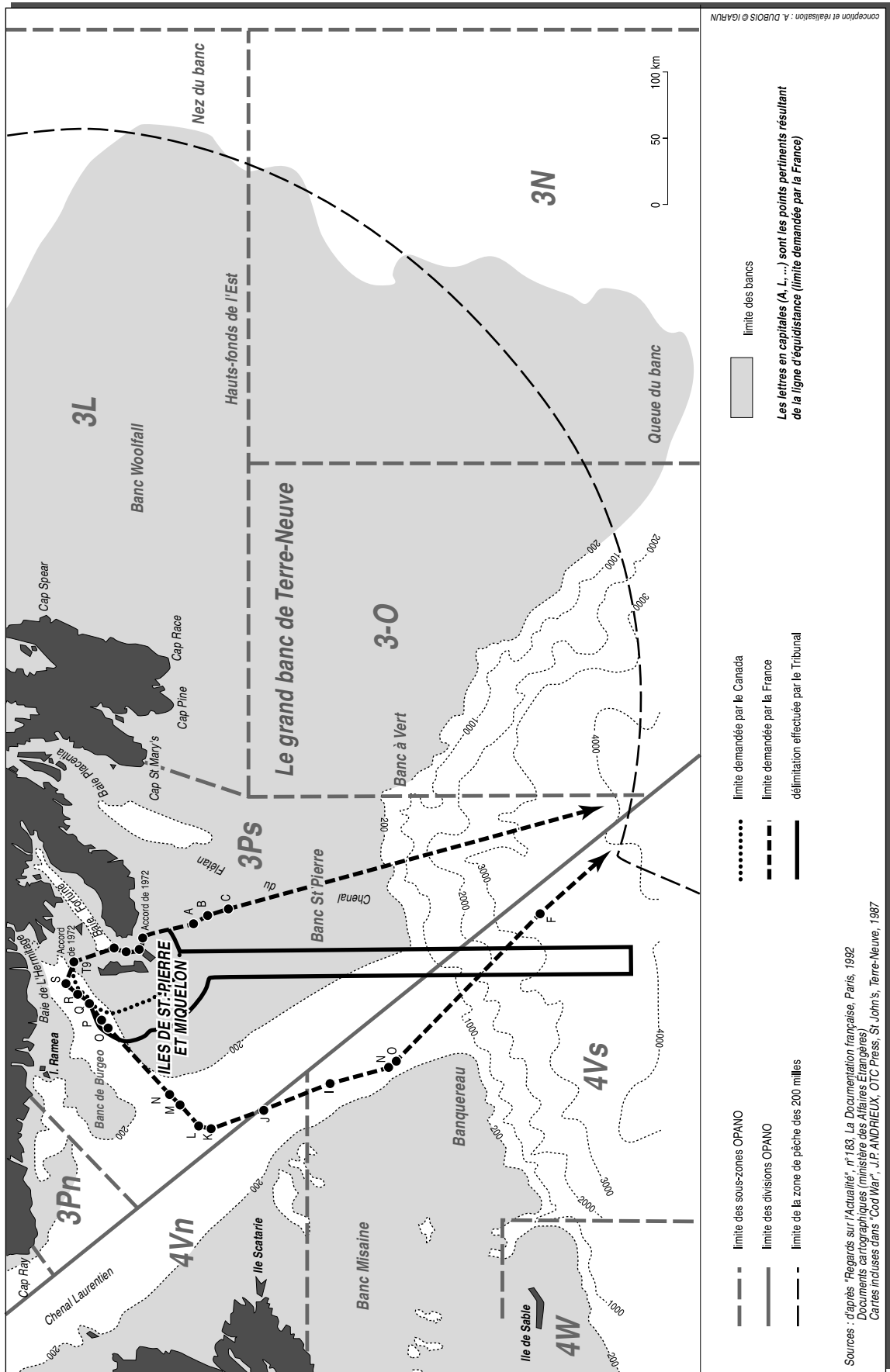


Fig. 1 : Carte de situation et des espaces revendiqués par le Canada et la France

Or, la ressource a fini par mettre tout le monde d'accord. Épuisés par des campagnes successives d'intense exploitation, les stocks de poisson de fond donnaient de tels signes d'amaigrissement que le gouvernement canadien en 1992-1993 dut se résoudre à un moratoire unilatéral sur la pêche à la morue (Beaudin, *op. cit.*). Il l'assortit pour ses ressortissants des Provinces atlantiques d'un imposant programme d'accompagnement socio-économique, étalé sur cinq ans (1993-1997). De telles mesures décourageaient toute négociation bilatérale et la France ne pouvait guère objecter la faillite de ses pêcheries, la côte de Terre-Neuve étant elle-même sinistrée.

Dès lors, débuta le démantèlement de la pêche industrielle de l'archipel. Les bateaux furent désarmés, vendus ou basculèrent vers d'autres horizons de la galaxie Pescanova. Par exemple, suite à la reprise en début d'année 1994 du groupe métropolitain Jégo-Quéré par Pescanova, l'un des navires les plus modernes d'Interpêche, le chalutier de pêche fraîche *Saint-Denis* a été jumboisé et transformé en congélateur (il était limité à 50 mètres à Saint-Pierre pour respecter les accords franco-canadiens de 1972). Intégré à la flotte de Jégo-Quéré, il fut alors envoyé aux Malouines pour y pêcher l'encornet. Son alter ego, le *Saint-Pierre*, congélateur d'origine, fut réintégré dans les eaux au large de Terre-Neuve pour y pêcher un quota de flétan noir obtenu dans le cadre des accords OPANO. Bien que toujours immatriculé dans l'archipel, il n'y faisait plus escale jusqu'au jour où son armateur décida de l'envoyer sous d'autres cieux en 2001. Certes, il y eut bien quelques tentatives de reconversion de l'économie insulaire. L'usine de La Miquelonnaise, devenue filiale d'Interpêche (Miquelon SA), après avoir arrêté ses productions de morue salée, a tenté le décorticage et la congélation des pétoncles, grâce à un nouvel atelier ouvert en 1995. Un bateau fut même acheté auprès de Jégo-Quéré. Transformé pour le dragage des coquillages, le navire ne donna guère satisfaction et l'usine fut stoppée en 1998, non sans qu'on s'interrogeât sur la destinée des fonds publics qui furent nécessaires pour monter l'opération.

Quant à l'usine Interpêche de Saint-Pierre, filialisée sous le nom d'Archipel SA, elle tourne aujourd'hui au ralenti. Un accord bilatéral entre le Canada et la France, signé pour dix ans en 1994, permet d'octroyer à l'archipel 15,6 % du TAC (Total Admissible de Capture) de morue du 3PS, (alors que la zone économique de Saint-Pierre ne fait que 8,8 % de la surface du 3PS), à condition que 70 % du tonnage pêché soit livré par des navires industriels canadiens. L'usine est donc alimentée par des navires de la société National Sea Products, le solde étant assuré par les artisans de Saint-Pierre. Mais ces tonnages sont très insuffisants pour rentabiliser l'usine qui avait été conçue pour traiter 25 000 tonnes de poisson dans l'année. Elle est donc sous perfusion financière, grâce à l'effort des pouvoirs publics.

Un tel désastre est d'autant plus dommageable que peu de solutions de rechange sont envisageables si l'on suit la même philosophie de développement. Certes, Saint-Pierre-et-Miquelon est représenté dorénavant à l'OPANO et peut obtenir à ce titre des quotas dans les eaux internationales de l'Atlantique du Nord-Ouest. Ces quotas peuvent utilement compléter ceux qui sont accordés par le Canada, selon les termes de l'accord de 1994. Mais ces quotas OPANO restent modestes et difficiles d'accès, de sorte qu'il s'agit la plupart du temps de quotas-papiers. Certains lorgnent sur le "tuyau" français (ou la "french baguette") de la zone saint-pierraise dans l'espoir d'y découvrir des hydrocarbures. On parle alors de base offshore à Saint-Pierre, en conservant ainsi les anciens schémas de développement habillés avec de nouveaux costumes. D'autres songent plutôt à la mise en valeur de la situation particulière du territoire. Après tout, on avait bien tenté d'exploiter la situation territoriale originale de l'archipel dans les années 1960 et 1970, en important du bétail pour le marché nord-américain. Depuis 1963, s'était en effet développée une station administrative de surveillance sanitaire pour des charolais importés de métropole par des particuliers pour la revente. L'affaire ne prit une réelle dimension qu'à la suite des accords de 1969 reconnaissant à Saint-Pierre le droit de construire une station internationale de quarantaine. La nouvelle station, administrée par les autorités locales, mais disposant d'un personnel canadien de surveillance sanitaire, fut doublée d'une seconde station, construite à Miquelon en 1976. Or la même année, l'arrêt quasi-total des importations d'animaux reproducteurs a obligé la fermeture des deux stations, celle de Miquelon servant quelque temps pour l'importation canadienne de lamas et d'alpagas d'Amérique andine. Plus récemment, en sa qualité de territoire d'outre-mer associé à l'Union européenne, Saint-Pierre s'est lancé dans le dédouanement des marchandises à destination du marché européen. En effet, les taxes douanières sont assises sur la

valeur de la marchandise à laquelle s'ajoutent les frais de transport. L'archipel étant très proche du Canada, il peut être intéressant d'y dédouaner des marchandises, comme l'aluminium par exemple. La ressource est d'appoint mais n'est pas à négliger. On envisagea même de créer un registre Saint-Pierre-et-Miquelon pour l'immatriculation des navires de commerce. Projet sans suite pour le moment, les TAAF (Terres australes et antarctiques françaises) faisant finalement très bien l'affaire...

On a donc compris que le salut immédiat vient d'un fort investissement des pouvoirs publics. Cet investissement se manifeste par l'abondance de la fonction publique (44 % des actifs) ou par l'importance des concours financiers extérieurs qui sont les seuls à permettre le maintien d'un bon niveau de vie dans une économie délabrée.

III - LA RECHERCHE D'UN RÉEL DÉVELOPPEMENT LOCAL

Le retour à un meilleur enracinement territorial, assorti d'une plus étroite coopération avec les provinces atlantiques du Canada, est sans doute la seule carte d'un développement durable pour le futur.

Le développement local est évidemment la nouvelle vulgate de la pensée moderne. Mais il paraît ici d'une grande acuité, tant il fut méprisé jusqu'à présent, alors que les potentiels sont finalement de bon niveau, en regard bien sûr de la charge actuelle de peuplement (6 316 hab. en 1999). Une telle situation n'a d'ailleurs pas échappé à M.B. Jullien, expert désigné par le Premier ministre en février 1993 pour réfléchir sur les conditions de la diversification de l'économie insulaire. La conclusion de son rapport met clairement en balance deux types de développement :

- d'un côté, un développement fondé sur l'activité productive associant un tourisme de qualité, la renaissance d'une certaine agriculture, l'essor de l'artisanat, l'accueil d'une industrie légère ouverte sur l'extérieur,
- de l'autre, une économie que l'on pourrait qualifier d'"économie-pirate" conçue pour capturer des flux d'activités ou de richesses venus d'ailleurs, que ce soit par le jeu, la contrebande ou l'évasion fiscale.

L'auteur poursuit en suggérant les logiques opposées et difficilement conciliables des deux modèles de développement. Le premier demande du temps, une pleine adhésion de la population et une amélioration des relations avec les provinces atlantiques ; le second a des résultats plus immédiats, s'inscrit dans une tradition insulaire, mais reste très fragile et maintient l'archipel, sinon en position d'affrontement avec le Canada, du moins en position d'isolat (cité *in* Belorgey, *op. cit.*). Il n'est pas question de nier la pression exercée par l'environnement extérieur sur les petites collectivités insulaires, mais il s'agit de l'utiliser comme un ferment d'innovation, maîtrisé par des forces endogènes. Bien des exemples atlantiques, tel celui de l'île d'Yeu, étudié par J. Chaussade (1998) prouvent que la théorie est adaptable à la pratique, voire déduite de cette réalité pratique.

Le succès du développement local suppose un recensement précis des potentiels territoriaux. Nous n'avons pas la prétention ni la possibilité d'en dresser un état exhaustif dans le cadre de cet article. Pourtant, la question mérite intérêt. On est, par exemple, surpris du renoncement au potentiel agricole, certes nul à Saint-Pierre, mais relativement substantiel à Miquelon ou Langlade. L'ingratitude des sols et la sévérité du climat n'expliquent pas tout de l'état de délabrement actuel de l'agriculture. On est encore plus stupéfait du recul de la pêche artisanale, fort heureusement relancée dans le cadre des accords franco-canadiens de 1994. Par ces accords, 30 % du quota de morue alloué dans le 3PS revient à la pêche artisanale. En diversifiant ses prises (crabe des neiges, lompe), cette pêche a démontré une belle vitalité depuis la fin du moratoire canadien. La zizanie entretenue avec l'usine d'Interpêche-Pescanova, lorsque la pêche artisanale a cherché à "descendre" la filière, prouve bien qu'il s'agit d'un changement de style de développement, à condition que cette pêche ne sombre pas dans les mêmes excès que la pêche industrielle et qu'elle ne dépasse pas les capacités de renouvellement des stocks naturels. L'aquaculture, grâce à l'abondance des eaux abritées (des barachois) et des étangs (Miquelon et Mirande) mérite plus qu'une simple ligne de l'inventaire. Le tourisme, décliné sous des formes de nature (la seule zone nordique sous souveraineté française), patrimoniale, linguistique, nautique ou sportive, serait loin d'être une ressource d'appoint, si le désenclavement pouvait sortir l'archipel de sa

position d'isolat, pour le placer dans les circuits d'un "tourisme d'étapes", déjà exploré aujourd'hui par quelques navires de croisière.

De manière plus générale, le territoire doit être envisagé selon les particularités de son statut, non pour en faire une exception, mais un cadre d'appui pour un développement autochtone. Saint-Pierre-et-Miquelon dispose de son propre code des impôts, distinct de celui de la métropole. À l'égard de l'Union européenne, son statut de PTOM (pays et territoire d'outre-mer), lui accorde quelques avantages douaniers. Les produits du territoire peuvent entrer en franchise en Europe mais le territoire a la faculté d'imposer des droits de douane aux pays européens, sous réserve de non-discrimination entre les pays-membres. Il peut même bénéficier d'exemptions de droits de douane à l'entrée en Europe sur des marchandises qu'il a lui-même importées de pays-tiers, après leur avoir injecté une certaine quantité de valeur ajoutée, ce qui encourage naturellement l'industrie locale. Enfin, signalons que le territoire est éligible au Fonds Européen de Développement, compensant ainsi l'absence des autres aides des fonds structurels.

Tous ces potentiels doivent être activés par un tissu d'entrepreneurs bien décidés à jouer la carte locale. Il existe en la matière quelques handicaps, liés en particulier à la mauvaise formation de la population locale, puisque la poursuite d'études supérieures suppose de quitter l'archipel, sans assurance de retour au pays. Pourtant, un milieu patronal existe déjà dans les îles, hérité des familles négociantes liées à la grande pêche et à ses commerces induits. De même, d'anciens cadres d'Interpêche ont tenté des reconversions parfois réussies, dans la pêche artisanale en particulier. Des associations se sont créées, pour la promotion de l'aquaculture ou la valorisation du patrimoine saint-pierrais. Les pouvoirs publics ont bien senti cette nécessité d'animer et d'accompagner les initiatives locales. C'est ainsi que l'État a favorisé la mise en place en 1989 de la Société de développement et de promotion de l'Archipel (SODEPAR). Elle réunit le Conseil général, les communes, la Chambre de commerce, la Caisse des dépôts et consignations, le Crédit saint-pierrais, la Banque des îles et quelques investisseurs privés pour promouvoir le développement économique et social de l'archipel par tous les moyens possibles (études, aménagement, constructions, exploitation). La SODEPAR a participé à la renaissance de la pêche artisanale, au redéploiement de la filière de transformation halieutique, à la promotion de l'aquaculture, à la réalisation d'infrastructures, etc. Elle propose son expertise pour le montage de plans de financement ou des études de marché. En bref, cette stratégie s'intègre dans un discours conceptuellement déjà bien maîtrisé : le défi, lance B. Vachon (1991), c'est de mettre le territoire en état de produire... une nouvelle logique s'impose, « *une logique qui ne se limite pas aux seules lois de la mécanique économique pure et dure mais qui intègre des dimensions sociales, culturelles et environnementales* ». Il s'agit de quitter le culte du cargo (du chalutier industriel ?) pour soutenir les initiatives locales de façon durable.

Faut-il citer un exemple pour nous convaincre que le tissu économique saint-pierrais n'est pas sous le régime de l'encéphalogramme plat ? Le nom de Paturel-Dagort est à cet égard presque aussi connu à Saint-Pierre que ceux des négociants Landry, Hardy ou Girardin. Au départ, au début du siècle, la famille Paturel possédait ses propres goélettes. Elle s'associa ensuite à la famille Dagort pour fonder la COMAT, qui assura, entre 1958 et 1978, des liaisons directes entre l'archipel et les ports métropolitains, principalement Boulogne et la Rochelle, où des accords furent passés avec Delmas. Le fret export était composé de morue, le fret import de biens de consommation divers. En 1978, ce fut la fin des traversées transatlantiques. La COMAT se déplaça au Havre et devint une société de groupage pour les besoins de l'archipel. En même temps, fut fondé l'armement Paturel-Dagort pour exploiter une ligne de fret entre Halifax et Saint-Pierre, à l'aide d'un petit roulier, construit à La Pallice, le *Langlade*, apte au transport de conteneurs (60 EVP). En 1987, le navire devint trop petit, il fut vendu et l'armement prit en affrètement coque nue un navire danois, le *Christina C* (120 EVP). En fait, la crise de la morue en 1993-1994 hâta la diversification de la compagnie : elle tenta l'expérience du *feederling*, en "cross-trade", entre Halifax, Portland et Boston. Un nouveau navire (l'*Élizabeth C*, 274 EVP, remplacé en 1998 par le *Lisbeth C*) fut alors mobilisé et rendit des services de *feederling* à des armements aussi puissants que Zim, Hapag Lloyd, PandO ou Sealand.

La desserte de l'archipel ne fut pas oubliée pour autant et un nouveau navire, l'*Aldona*, fut même placé sur la liaison Fortune-Saint-Pierre, ainsi qu'en cabotage inter-îles (Saint-Pierre-Miquelon). Un nouveau

projet, initialement conçu par une société de courtage parisienne (Médafret), donna une nouvelle dimension à l'entreprise. Le projet aboutit à la commande de trois vraquiers grésés, livrés en 1998 par un chantier chinois (*Mirande, Dolisie et Barachois*). Un armement, Transmer SPM, piloté par O. Cauro, contrôle ces trois navires au tramping international. Il s'est rapproché de Paturel-Dagort pour fonder une société de services, SPM Shipping, qui est propriétaire du bâtiment qui abrite à Saint-Pierre les sièges sociaux des deux armements et qui s'occupe en même temps de la gestion technique, financière et humaine des trois navires de Transmer SPM. Les deux armements ont poursuivi leur partenariat en créant à parité la société Comatrans qui a fait construire sur compte propre un nouveau navire, le *Shamrock* pour remplacer le *Lisbeth C* sur les lignes en *feeder* (SPM Container Line entre Halifax, Portland et Boston) ou sur la liaison Saint-Pierre-Halifax (Saint-Pierre RoRo Service). Placé sous registre TAAF, ce navire a été livré en janvier 2001. Il a une capacité bien supérieure au navire précédent (400 EVP environ). Ainsi, se met progressivement en place un véritable pôle de shipping international à Saint-Pierre, mais à fort enracinement local.

L'exemple qui vient d'être développé rappelle l'importance des transports et des communications dans le développement local. Si les équipements portuaires semblent sur-dimensionnés, du moins à Saint-Pierre, pour une collectivité de cette taille, les lignes maritimes qui relient l'archipel à son environnement régional restent encore très limitées. En dehors des liaisons aériennes, les seules possibilités d'accès pour les voyageurs se concentrent sur Terre-Neuve, en utilisant les services d'un port lui-même très enclavé (Fortune). L'idéal serait évidemment d'ouvrir une ligne directe de ferry entre Sydney (Nouvelle-Écosse) et Saint-Pierre. Pour les liaisons aériennes, Saint-Pierre a bénéficié de l'ouverture d'un nouvel aéroport en 1999, desservi par une piste accessible aux moyen-courriers. C'est un outil essentiel mais qui doit s'inscrire dans une stratégie d'ensemble (plus grande ouverture au tourisme, partenariat systématique avec les provinces canadiennes, amenant un meilleur échange d'hommes et d'idées). Sur ce plan, deux exemples montrent qu'on suit la bonne voie.

Une commission mixte de coopération régionale, pilotée côté canadien par l'Agence de Promotion Économique du Canada Atlantique (APECA), a été mise en place en 1996 pour élaborer des stratégies communes de développement entre l'archipel et le Canada atlantique. Voilà qui met un terme à une longue période de frilosité, pour ne pas dire d'hostilité, nourrie par les différents conflits de pêche. À un autre niveau, le Collège communautaire du Nouveau-Brunswick, organisme relevant du ministère de la Formation et du Développement du Nouveau-Brunswick, et le service de l'Éducation Nationale à Saint-Pierre-et-Miquelon ont signé un protocole d'accord en novembre 2001, pour l'accueil de résidents de Saint-Pierre au sein des programmes réguliers de formation du Collège communautaire. C'est en multipliant de tels accords que l'archipel se reterritorialisera dans son cadre régional, tout en gardant sa profonde identité française.

Conclusion

Lorsque Charles de Gaulle débarqua à Saint-Pierre, un jour de juillet 1967, au début d'un voyage qui devait rester dans les annales, il s'était écrié que Saint-Pierre-et-Miquelon, "c'est la France *au bord de l'Amérique*". Et les ressortissants de l'archipel le ressentaient comme tel, profondément ancrés dans leurs origines basques, bretonnes ou normandes, arc-boutés sur leurs droits de pêche et méfiants à l'égard d'un environnement proche qu'ils percevaient comme largement anglophone. Aujourd'hui, la situation a beaucoup évolué. Saint-Pierre-et-Miquelon est la France *en Amérique*, ce qui est bien différent. L'archipel doit compter sur ses propres forces et sa volonté d'intégration régionale. Son drapeau porte toujours fièrement les marques de ses diverses origines métropolitaines, mais son avenir ne peut plus être le poil à gratter des relations franco-canadiennes.

Bibliographie

Atlas permanent de la Mer et du Littoral, 1999. *Images d'Atlantique*, n° 4, Géolittomer, Nantes, 51 p.

AUBERT DE LA RÛE E., 1963. *Saint-Pierre-et-Miquelon, un coin de France au seuil de l'Amérique*. Paris, Horizons de France, 160 p.

- BEAUDIN M., 1997. *L'adaptation économique des zones maritimes de pêche : le cas des communautés du golfe du Saint-Laurent*. Thèse, Université de Nantes, 650 p.
- BELORGEY G., 1993. *Saint-Pierre-et-Miquelon et le droit de pêche dans l'Atlantique nord-ouest* (en collab. avec R. Chane-Tune). NED, n° 4 979, Paris, La documentation française, 165 p.
- CAZEILS N. et de PALMAERT A., 2001. Saint-Pierre-et-Miquelon. Rennes, éd. Ouest-France, 128 p.
- CERMAKIAN J., METTON A. et RAVENEAU J., 1970. Saint-Pierre-et-Miquelon, les mutations d'une économie insulaire. Paris, *Annales de Géographie*, vol. 79, n° 436, pp. 657-688.
- CHAUSSADE J., 1983. *La pêche et les pêcheurs des Provinces Maritimes du Canada (contribution à l'étude du sous-développement à l'intérieur d'un pays riche)*. Presses de l'Université de Montréal, 303 p.
- CHAUSSADE J. et CORLAY J.-P., 1998. Le potentiel biologique de l'Atlantique et son exploitation. Paris, *Historiens et Géographes*, n° 363, pp. 169-197.
- CHAUSSADE J., 1998. À propos du développement local : quelques exemples concrets. Nantes, *Cahiers Nantais*, n° 50, pp. 141-152.
- JAGOT L., 1990. *Coopération maritime et développement régional dans les Provinces atlantiques du Canada*. Thèse, Université de Nantes, 2 tomes, 550 p.
- LABRECQUE G., 1998a. *Les frontières maritimes internationales*. Montréal, Paris, l'Harmattan, 443 p.
- LABRECQUE G., 1998b. Les îles de l'Atlantique comme circonstances pertinentes à la délimitation des frontières maritimes. Poitiers, *Norois*, Tome 45, n° 180, pp. 653-665.
- MARCADON J., 2001. *Les enjeux atlantiques*. Paris, Ellipses, 157 p.
- RECHER J., 1977. *Le Grand Métier*. Paris, Plon, coll. Terre Humaine, 474 p.
- SANGUIN A.-L., 1981. Saint-Pierre-et-Miquelon, département français d'Amérique du Nord. Poitiers, *Norois*, Tome 28, n° 110, pp. 133-234.
- SANGUIN A.-L., 1988. Un litige franco-canadien actuel: la zone économique des 200 milles à Saint-Pierre-et-Miquelon. Poitiers, *Norois*, Tome 35, n° 137, pp. 85-96.
- VACHON B. (éd), 1991. *Le Québec rural dans tous ses états*. Éd. du Boréal, 303 p.

Sources documentaires diverses

Journal *Le Marin*, dossiers Saint-Pierre-et-Miquelon, 1998, n° 2 681 et 2001, n° 2 837.

Sites internet

www.acoa.ca (Atlantic Canada Opportunities Agency, agence de promotion économique du Canada atlantique)

www.mathurin.com

www.outre-mer.gouv.fr (secrétariat d'État à l'Outre-mer)

www.st-pierre-et-miquelon.com (conseil général de Saint-Pierre-et-Miquelon)