

Saint- Pierre et Miquelon un territoire maritime spécifique

Géographiquement localisé à plus de 4 000 km de la France, l'archipel de Saint-Pierre et Miquelon (SPM) est situé à proximité immédiate de Terre-Neuve (Canada). Collectivité territoriale depuis 2003, elle comprend deux communes Saint-Pierre et Miquelon-Langlade et compte environ 6 000 habitants. Cette collectivité n'appartient pas à l'Union européenne mais est reconnue comme PTOM (Pays et Territoire d'Outre-Mer) ce qui facilite les échanges avec le Canada et les Etats-Unis, qui ne sont pas soumis aux normes européennes. Comment ce petit archipel de France arrive-t-il à tirer son épingle du jeu dans cet espace transatlantique et quels sont ses enjeux liés à la mer ?

Une forte dépendance économique

La pêche est une activité historique de SPM, elle s'est longtemps concentrée sur une seule espèce, la morue. Depuis les années 80 la situation des stocks est préoccupante. A une époque où la question de la gestion des ressources était encore largement ignorée par tous et où il existait une pression trop forte sur l'espèce, le Canada a décrété unilatéralement un moratoire sur la morue en 1992.

Pour Saint-Pierre et Miquelon, cela représente un coup fatal non seulement pour la pêche locale mais également pour l'ensemble de la filière halieutique (avitaillement et la transformation du poisson). Économiquement et symboliquement touché par le moratoire canadien sur la pêche à la morue sur les bancs de Terre-Neuve en 1992 très partiellement levé en 1997, l'archipel vit beaucoup des transferts salariaux de la fonction publique et a vu l'activité de sa filière halieutique maintenue grâce à un soutien financier public soutenu et à l'évolution de ses pratiques. Ces sources de revenus confèrent aux habitants de Saint-Pierre et Miquelon une position globalement enviable dans un proche environnement régional très déprimé de l'Atlantique canadien et ceci malgré un taux de couverture des importations par les exportations qui, depuis la chute de l'activité de transformation de la morue, se situe bon an mal an autour de 15 %.

Le secteur de la pêche

La pêche est la première activité d'exportation de l'Archipel. En 2023, 2 100 tonnes de produits de la mer ont été collectées (pêche artisanale et industrielle), soit un recul de 19,5% sur un an et le niveau le plus bas depuis 2013.

Le secteur du traitement des produits de la mer s'est construit sur la mono-activité de la morue. Les quantités de morue traitées par l'archipel ont chuté de plus de 30 000 tonnes à 168 tonnes lors de la campagne 2017-2018. En 1992, un arbitrage international a réduit considérablement les possibilités de pêche pour les pêcheurs de l'archipel. De plus, les quotas de pêche alloués à Saint-Pierre et Miquelon se sont réduits au fil des ans en raison de la raréfaction de la ressource et des accords internationaux. La pêche se concentre sur un nombre restreint d'espèces : concombres de mer ou holothurie (68,4%), crabes des neiges (21,8%), homards, coquilles, raies, morues. L'économie de la pêche, industrielle comme artisanale, est dépendante aujourd'hui du concombre de mer, tant en quantité qu'en prix. Cette concentration sur une espèce, après celle de la morue, à destination essentiellement du marché chinois a été mise à mal lors de la crise du covid-19. La politique zéro covid de la Chine a stoppé les exportations, le groupe Le Garrec (Boulogne-sur-Mer) déjà fragilisé avant la crise sanitaire s'est retrouvé en cessation de paiement. La réouverture du marché avec la fin des restrictions a redonné un peu de souffle à la filière et a fait prendre conscience d'une nécessaire diversification. La crise perdure toujours avec des prix qui ont chuté de 20 à 30% en raison des stocks cumulés lors de la crise sanitaire. Le concombre de mer est victime de la surpêche dans certaines régions du monde comme à Mayotte, au Costa Rica, en Egypte ou bien encore en Tanzanie en raison de sa faible capacité de mouvement et de la facilité à le récolter. Certains Etats ont déposé des moratoires afin de préserver l'espèce menacée de disparition. L'objectif pour Saint-Pierre et Miquelon est de maximiser durablement les captures et de développer à court terme une industrie de transformation afin d'accroître la valeur ajoutée (éviscération complète, séchage, cuisson), ce qui suppose une gestion durable de la ressource.

Selon l'Ifremer, des inquiétudes demeurent sur la pérennité du stock. Les données scientifiques manquent. Un rapport de 2017 mentionne : "*Le cycle de vie est pratiquement inconnu, les seules études réalisées sur *Cucumaria frondosa* dans les eaux de Terre-Neuve montrent que la croissance est très faible, le concombre de mer atteindrait sa taille adulte au-delà de 20 ans. La maturité sexuelle serait atteinte à une taille de 9 à 11 cm, mais les modalités de la reproduction (périodes de reproduction, fécondité,*

durée de vie larvaire...) sont inconnues. La mortalité naturelle est inconnue. Il est donc impossible de se prononcer sur les taux de renouvellement du stock, vraisemblablement limité."

L'Ifremer indique une ressource totale prélevable (biomasse exploitable) dans les eaux françaises de quasiment 30 000 tonnes. Les Canadiens évaluent le stock dans leurs eaux de part et d'autre de la ZEE française à 200 000 tonnes. Le taux annuel de prélèvement à ne pas dépasser est de 4 % du stock exploité, tout en gardant des zones non exploitées. Les prélèvements de Saint-Pierre et Miquelon se situent donc en haut de la fourchette soutenable. Par ailleurs, les pêcheurs cherchent à développer d'autres espèces, en particulier le sébaste et à accroître la valeur ajoutée produite dans l'archipel en valorisant davantage les produits de la mer (concombres de mer, homards, crabes des neiges, poissons mais aussi la mytiliculture à Miquelon).

SPM une île-frontière : Le différend franco-canadien

En 1763, la France perdait le Canada et ne conservait qu'un petit archipel afin de pouvoir continuer à exercer des activités de pêche. Elle s'engageait à ne pas fortifier Saint-Pierre et Miquelon et obtenait des droits de pêche à Terre-Neuve.

Les mers territoriales ayant été portées à 12 milles nautiques (mn) en 1971, les eaux séparant SPM et Terre-Neuve ont été délimitées par un accord en 1972. Cet accord remettait également à plat les relations bilatérales dans le domaine de la pêche. Il reconnaissait le droit des navires français d'accéder aux zones sous souveraineté canadienne, sous réserve du respect des mesures de gestion de la ressource prises par les autorités de ce pays. Les Canadiens pouvaient pour leur part pêcher dans les eaux françaises.

Le droit reconnu aux Etats d'instaurer des zones sous juridiction jusqu'à 200 mn de leurs côtes, les Zones Economiques Exclusives (ZEE) via la Convention de Montego Bay (art. 76) a compliqué la situation entre le Canada et la France.

La fin des années 1970 marque l'instauration des ZEE. L'Etat riverain y dispose de droits souverains à la fois sur les ressources biologiques et minérales du sous-sol, du sol et de la colonne d'eau. Pour le Canada, c'est un moyen de réguler l'intense activité de pêche qui s'y déploie et d'instaurer une " chasse gardée " en vue d'une éventuelle découverte de puits d'hydrocarbures dans la zone.

En 1977, le Canada déclare unilatéralement sa ZEE. Son établissement déclenche alors des litiges en raison de la configuration découpée des côtes rendant inopérant le modèle théorique de règlement des conflits prévu par la Convention de Montego Bay.

En cas d'absence d'entente bilatérale entre Etat, il faut faire appel à un arbitrage international.

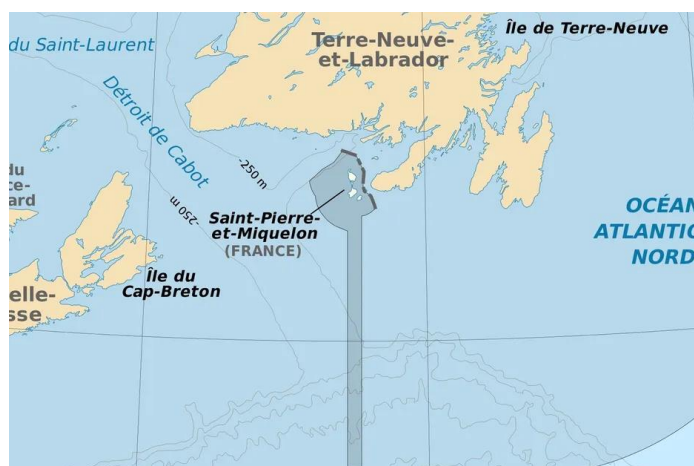
Entre temps, les deux pays ont alors adopté des mesures de gestion de la pêche différentes pour la zone contestée, et notamment pour le banc de Saint-Pierre dans lequel évoluait un important stock de morue.

La France, qui disposait également de droits historiques dans d'autres zones accusait le Canada d'établir des quotas très bas afin d'évincer les pêcheurs français. Pour sa part, le Canada reprochait aux français de pratiquer une pêche intensive, au point de mettre en péril le stock.

En 1989, suite à des négociations, un accord intérimaire de gestion de la pêche a été conclu ainsi qu'un compromis d'arbitrage confiant la résolution du différend à un tribunal arbitral ad hoc. Le tribunal arbitral devait déterminer le zonage du plateau continental et de la colonne d'eau surjacent à partir des eaux territoriales déterminées en 1972.

Le verdict du tribunal arbitral de New York du 10 juin 1992 était pour le moins inattendu. Le secteur attribué par l'instance internationale occupe moins du quart de la superficie réclamée par la France. Dans le secteur ouest de l'archipel, le tribunal a accordé un plateau continental de 12 mn de large calculé à partir de la limite extérieure de la mer territoriale française, en considérant qu'au-delà de cette limite une projection française empiétait sur la projection frontale de Terre-Neuve. Il a estimé que Saint Pierre et Miquelon pouvait obtenir une projection frontale vers le sud jusqu'à la limite de 200 mn, mais sur la " largeur " de l'archipel estimé à 10,5 mn.

Limite de la ZEE de Saint-Pierre et Miquelon suite à l'arbitrage du 10 juin 1992 France / Canada (Source Wikipédia)



Cette zone sous juridiction est appelée par certains " la french baguette " ou plus péjorativement " le tuyau ". Elle a suscité l'indignation des habitants de Saint-Pierre et Miquelon... Cette configuration de la ZEE, enclavée dans la zone sous juridiction canadienne en raison des côtes de

la Nouvelle-Ecosse, rend impossible toute gestion cohérente de la pêche.

Les deux pays ont dû renégocier un procès-verbal d'application de l'accord du 27 mars 1972 admettant certains droits historiques à la France. Ce procès-verbal, conclu en 1994, reconnaît certains quotas aux pêcheurs de Saint-Pierre et Miquelon dans les zones sous juridiction canadienne. Toutefois, le volume total de capture par espèce fixé par le Canada est trop faible et les quotas français ne sont pas exploitables. A la même période le moratoire du Canada sur la pêche à la morue sur les bancs de Terre-Neuve (partiellement levé en 1997), représente un coup fatal pour la filière halieutique, soutenue cependant par des subventions gouvernementales.

Les gouvernements français successifs ont compensé une implication jugée timorée sur l'archipel dans les grands dossiers touchant aux questions territoriales maritimes par une politique visant à modérer les tensions locales via un investissement financier renforcé redonnant de l'équilibre sur le marché local du travail.

Ceci afin de permettre à l'archipel de présenter des indicateurs économiques et démographiques qui ne laissent pas transparaître les effets négatifs de la crise de la pêche.

L'activité de pêche de l'archipel en berne à faire naître des espoirs dans la découverte d'éventuels gisements d'hydrocarbures. En 2005 la France et le Canada ont conclu un accord sur l'exploration et l'exploitation des champs d'hydrocarbures transfrontaliers, mais actuellement aucun puits n'est avéré.

Le conflit frontalier n'est pas clos. En juillet 2011, une campagne scientifique a été menée au large de l'archipel par le navire le Suroit dans le cadre du grand programme Extraplac, conduit par l'Ifremer, afin de préparer les dossiers de revendication devant la Commission des Limites du Plateau Continental (CLCP), organisme onusien chargé d'examiner les demandes d'extension, au-delà des 200 mn des limites du plateau continental. Les résultats scientifiques de cette campagne ont été probants et montrent que le plateau continental de Saint-Pierre et Miquelon répond bien géologiquement aux critères juridiquement exigés par le droit international de la Convention de Montego Bay pour permettre l'extension d'un plateau continental au-delà de la limite des 200 mn.

Le 16 avril 2014, le Gouvernement français a officiellement déposé auprès de la CLCP, une demande d'extension du plateau continental de SPM.

Une nouvelle négociation s'engage, avec une éventuelle décision d'extension qui pourrait intervenir...

Mais il faudra être très patient, plus de dix ans après cette demande l'affaire suit toujours son cours. Le Canada avait également déposé son propre dossier de demande d'extension de son plateau continental devant la CLCP et avait jugé que "la France (n'était) pas éligible à une zone maritime".

Les trafics portuaires

Le port de Saint-Pierre et Miquelon est un port d'Etat tourné vers l'importation, son trafic est d'environ 53 000 tonnes par an (moyenne 2014-2018). Le commerce de marchandises comprend essentiellement des produits pétroliers raffinés (chauffage, production d'électricité et transport), des marchandises diverses, un peu de vracs à l'import et un peu d'exportation, notamment des conteneurs frigorifiques de produits de la pêche et de la conchyliculture. Le commerce maritime s'appuie essentiellement sur deux navires opérés dans le cadre d'une délégation de service public (DSP Fret maritime), entre Halifax (Canada) et Saint-Pierre d'une part et entre Saint-Pierre et Miquelon d'autre part. La collectivité territoriale entend intervenir avec ses deux ferries mis en service en mai 2018 sur ce trafic, tant inter-îles que vers Fortune (Terre-Neuve, Canada). Suite à une convention avec la collectivité territoriale et la ville de Fortune (Canada) le transport RO-RO des véhicules a repris depuis l'ouverture de la frontière, post Covid en 2021¹.

Autre projet celui de l'exploitation transatlantique du futur Néoliner, un cargo roulier à voile et ce en dix jours de traversée. L'aventure devrait débuter en 2025 avec une capacité de 190 conteneurs de 20 pieds de long pour une douzaine de rotations annuelles entre Saint-Nazaire, Saint-Pierre et Miquelon, Halifax (Canada) et Baltimore (Etats-Unis). Le temps de transit serait divisé par deux et l'archipel bénéficierait de produits frais venant de la métropole.

Les navires de la DSP sont traités au môle du Commerce. Celui-ci est fragilisé par le mauvais état des quais et des circulations d'eau sous le terre-plein à investiguer et à traiter. Ce môle abrite le nouvel entrepôt sous douane, livré en 2000 par la CT, laquelle demande à l'État (DTAM) d'en assumer la maintenance.

SPM un régime commercial spécifique en péril

Les avantages consentis aux PTOM par l'UE dans les domaines commercial et douanier permettent à Saint-Pierre et Miquelon d'envisager de jouer de ses spécificités institutionnelles dans son contexte frontalier.

Ils rappellent, en plus favorable puisqu'ils concernent des territoires liés à des États membres, les dispositions

¹ L'attribution de la nouvelle DSP en 2021, a fait l'objet d'une résiliation par le Tribunal administratif de Saint-Pierre le 25 juillet 2024.

établies entre l'UE et les États de l'Afrique, de la Caraïbe et du Pacifique (ACP).

Des accords ont été renouvelés en décembre 2001, considérant l'archipel comme un pays tiers disposant d'une fiscalité autonome et bénéficiant d'une association avec l'UE permettant à ses marchandises y entrant d'être exonérées de droits de douane. Deux principes caractérisent le régime commercial adopté pour les produits originaires des PTOM. Il s'agit d'une part de l'accès total et illimité au marché communautaire, disposition qui n'implique aucun devoir de réciprocité, et d'autre part de l'abolition des droits de douane. Les principaux axes d'exploitation de ces avantages sont de deux ordres, les pratiques jouant sur les règles d'origine et le système de transbordement.

Les Canadiens souhaitent s'ouvrir au marché européen. En effet, le Canada en qualité de pays tiers voit ses exportations vers l'Europe renchéries par les droits de douane. Les dispositions décrites ci-dessus étaient susceptibles d'intéresser les milieux industriels canadiens, disposés à instrumentaliser Saint-Pierre et Miquelon à travers son statut particulier afin d'en faire une gateway, vers l'UE et son marché de plusieurs centaines de millions de personnes. L'UE est le deuxième partenaire commercial du Canada après les États-Unis. Le volume des échanges s'élevait à près de 64,2 Mds € en 2016.

La position de SPM comme porte d'entrée du Canada vers le vieux continent n'est pourtant pas une réalité et est désormais fortement menacée par les négociations sur l'adoption de l'accord de libre-échange le CETA (*Comprehensive Economic and Trade Agreement*). Cet accord entre l'UE et le Canada signé en 2016 et entré en vigueur en 2017, prévoit l'abaissement progressif des droits de douanes pour les entreprises canadiennes, notamment pour les produits de la pêche qui demeurent les principales exportations. En France, l'Assemblée nationale avait approuvé le CETA en 2019, avant que le Sénat ne le rejette le 21 mars 2024. Les députés, devront de nouveau se prononcer sur le projet de loi de ratification du traité. Enfin, le CETA n'entrera en application qu'après ratification des 27 États membres de l'UE. Aujourd'hui 17 Parlements nationaux l'ont validé.

Le tourisme

Après un rebond en 2022, suite à la crise sanitaire, la fréquentation touristique étrangère enregistre une nouvelle hausse en 2023. Sur l'ensemble de l'année, 13 754 touristes étrangers se sont ainsi rendus à Saint-Pierre et Miquelon contre 11 978 durant l'année 2022 (+14,8 %). Il s'agit d'un niveau quasi équivalent à celui de l'année 2019.

Les touristes en provenance du Canada restent les premiers visiteurs étrangers de l'archipel (66,8 %), suivis par les États-Unis (23,3 %). En nette progression sur un an, les fréquentations canadienne (+26,7 %) et américaine (+12,9 %) dépassent leur niveau d'avant la crise sanitaire. En revanche, l'arrivée de touristes d'autres nationalités est en net repli en 2023 (-27,5 %), en lien avec la baisse du nombre de croisiéristes.

Les escales se concentrent sur la belle saison, de juin à octobre. En moyenne, on comptabilise une quinzaine de paquebots par an faisant escale à Saint-Pierre. La moitié de ces navires a une capacité inférieure à 200 passagers, ce sont des croisières d'expédition, de luxe souvent thématiques. Ce marché est en pleine explosion. Certains paquebots d'expédition en construction sont adaptés aux conditions hivernales du grand nord, laissant augurer un allongement de la saison pour SPM. Saint-Pierre et Miquelon avec sa gastronomie française, son histoire de la prohibition et ses paysages Nord-américains est une destination de choix pour les croisières du Saint-Laurent. Dans un contexte de croissance des croisières sur le fleuve, SPM dispose d'un réel atout et c'est sans compter l'essor des croisières d'expédition vers l'Arctique canadien.

Cependant des handicaps structurels demeurent ; l'insuffisance d'offres à terre, des conditions d'accueil inadaptées pour des navires de plus de 300 mètres de long. Le quai d'accueil des navires de croisière ne dispose pas d'une passerelle couverte pour monter dans le navire. Un abri ouvert en continu le temps de l'escale avec des ordinateurs à disposition, le wifi gratuit et des sièges confortables amélioreraient l'expérience passager à l'instar de ce qui se pratique dans quelques ports canadiens. Pour certains, la carte de la French Touch n'est pas assez prononcée pour attirer des touristes en mal d'exotisme.

Pour autant SPM peut présenter un double intérêt. Le premier est pour les compagnies de pouvoir relever du droit international en matière de cabotage si l'escale est en territoire français. Toute compagnie internationale souhaitant développer son offre dans le Saint-Laurent doit obligatoirement faire escale soit à SPM soit aux États-Unis pour être régie par les lois maritimes internationales et ainsi échapper à la loi sur le cabotage canadien. En effet, la loi canadienne sur la cabotage interdit aux navires battant pavillon étranger d'offrir des croisières uniquement canadiennes. L'autre avantage de SPM est sa position géographique notamment pour les liaisons transatlantiques Amérique-Europe.

SPM reste un territoire français singulier permettant à la France de rayonner en Amérique du Nord.

Camille VALERO