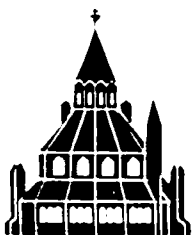


LES RELATIONS MARITIMES
ENTRE LE CANADA ET LA FRANCE

PIERRE TOUCHETTE
Division de l'économie

Le 29 septembre 1987



Bibliothèque
du Parlement

Library of
Parliament

Service de
recherche

Le Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, il assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les attachés de recherche peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

THIS DOCUMENT IS ALSO
PUBLISHED IN ENGLISH

TABLE DES MATIÈRES

	<u>Page</u>
INTRODUCTION	1
CONTEXTE ET ANALYSE	2
A. L'Accord de 1972	3
B. L'Accord de 1987	6
C. L'impact potentiel des revendications de la France	11
D. Événements récents	12



CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LES RELATIONS MARITIMES ENTRE LE CANADA ET LA FRANCE

INTRODUCTION

Au mois de janvier 1987, les relations maritimes entre le Canada et la France ont pris une nouvelle tournure avec la signature d'un accord, comme première étape vers le règlement du différend opposant ces deux pays. Ce différend comporte deux volets. D'une part, il porte sur la nature exacte du droit de la France de pêcher dans les eaux canadiennes; d'autre part, il y a la question de la frontière maritime entre le Canada et les îles de Saint-Pierre et Miquelon, situées au sud de la côte de Terre-Neuve. Lorsque le Canada a étendu sa juridiction sur une zone de 200 milles au large de ses côtes, les relations du Canada avec la France en matière de pêche se sont compliquées. Dans le passé, la France avait eu accès aux ressources halieutiques canadiennes, et elle a été traitée de façon un peu plus avantageuse que d'autres pays dans ce domaine. En plus de bénéficier d'une période de transition beaucoup plus longue pour terminer ses activités de pêche dans le golfe du Saint-Laurent, elle a conservé un droit perpétuel, quoique non défini, de pêcher dans les eaux canadiennes. De plus, la présence de deux petites îles françaises au large des côtes de Terre-Neuve a conduit la France à revendiquer la juridiction sur un grand secteur de la zone canadienne de 200 milles. L'objectif de la présente étude est d'exposer le contexte du différend entre le Canada et la France en ce qui concerne les pêches et la frontière maritime et de faire la revue des événements récents dans ce dossier.

CONTEXTE ET ANALYSE

En 1964, au moyen de la Loi sur la mer territoriale et les zones de pêche, le Canada a déclaré une mer territoriale de trois milles et une zone de pêche exclusive de neuf milles au large de ses côtes. Cette mesure visait à protéger les stocks de poisson au large de la côte est du Canada, qui faisaient de plus en plus l'objet de surpêche de la part de nations étrangères. Elle faisait suite à deux conférences des Nations Unies sur le droit de la mer tenues en 1958 et en 1960, qui n'avaient pas permis d'en arriver à consensus quant aux limites des eaux territoriales et des zones économiques exclusives.

À la suite de l'adoption de cette loi, des négociations ont commencé avec les pays qui pêchaient dans les eaux nouvellement définies comme canadiennes. Les lois du Canada n'y étaient pas appliquées aux pays avec lesquels des négociations étaient entamées, dont la France. Cette première série de négociations concernant les droits de pêche de la France dans le golfe du Saint-Laurent a en fin de compte été interrompue, et les Français ont continué de pêcher dans le Golfe.

En 1970, le Canada a modifié la Loi sur les eaux territoriales et les zones de pêche de façon à porter les eaux territoriales à 12 milles et à mettre l'ensemble du golfe du Saint-Laurent sous juridiction canadienne en matière de pêche. À cette époque, le Canada clairement annoncé que son intention était d'obtenir que tous les pays étrangers abandonnent progressivement leurs activités de pêche dans le Golfe. En 1971, le Canada a mis en vigueur, afin de protéger le secteur de la pêche côtière, un règlement excluant les chalutiers de plus de 65 pieds de longueur de la mer territoriale de 12 milles sur la côte de l'Atlantique. Comme nous le verrons plus loin, cela avait des répercussions sur les droits de pêche détenus par les Français en vertu d'une convention signée en 1904. En conséquence, une deuxième série de négociations sur les droits de pêche de la France dans le Golfe a débuté en mai 1971. Moins d'un an après, le 27 mars 1972, l'Accord relatif aux relations réciproques entre le Canada et la France en matière de pêche a été signé.

En rétrospective, les gestes posés unilatéralement par le Canada, comme l'extension de ses eaux territoriales à un moment où l'opinion internationale devenait plus favorable à des zones économiques exclusives de 100 ou même 200 milles, ainsi que la mise en oeuvre de la règle d'exclusion de 1971, ont eu l'effet salutaire de faire prendre conscience aux Français que, sans accord, ils risquaient de se retrouver "le bec à l'eau" à mesure qu'évoluaient les attitudes internationales vis-à-vis du droit de la mer. C'est ce qui a mené à la signature de l'Accord de 1972, dont les points principaux sont passés en revue dans la section qui suit.

A. L'Accord de 1972

L'Accord de 1972 entre le Canada et la France portait sur deux sujets: a) la frontière maritime entre Terre-Neuve et les îles de Saint-Pierre et Miquelon, et b) la pêche française dans les eaux canadiennes.

En ce qui concerne la frontière maritime, l'article 8 de l'Accord disait que la ligne sur laquelle on s'était entendu déterminait "la limite des eaux territoriales du Canada [au sud de Terre-Neuve] et des zones soumises à la juridiction de pêche de la France". Cette ligne, qui n'établissait la frontière maritime que dans les eaux séparant Terre-Neuve de Saint-Pierre et Miquelon, était longue de 54 milles marins et était basée sur le principe de l'équidistance entre les deux côtes.

En ce qui a trait aux pêcheries françaises dans les eaux canadiennes, un des points importants de l'Accord de 1972 (l'article 1) est qu'il remplaçait "les dispositions conventionnelles antérieures relatives à la pêche des ressortissants français au large de la côte atlantique du Canada", y compris la Convention de 1904 signée par la France et le Royaume-Uni. Cette convention accordait aux citoyens français le droit de pêcher sur un pied d'égalité avec les sujets britanniques dans les eaux territoriales le long de la côte de Terre-Neuve entre le cap Saint-Jean et le cap Ray.

Un autre aspect important de l'accord de 1972 est que "le gouvernement canadien [s'engageait], dans le cas de changement au régime juridique des eaux situées au delà des limites actuelles de la mer

territoriale et des zones de pêche du Canada, [...] à reconnaître aux ressortissants français le droit de pêche dans ces eaux, sous réserve d'éventuelles mesures de conservation des ressources, y compris l'établissement de quotas" (article 2). Le gouvernement français accordait pour sa part la réciprocité aux ressortissants canadiens dans les eaux au large de Saint-Pierre et Miquelon. C'est donc l'article 2 qui accorde aux Français un droit non défini, mais apparemment perpétuel, de pêcher dans les eaux sur lesquelles le Canada a étendu sa juridiction en 1977, c'est-à-dire dans la zone de 200 milles.

L'article 3 de l'Accord prévoyait que les bateaux de pêche immatriculés en France métropolitaine pourraient pêcher dans le golfe du Saint-Laurent sur un pied d'égalité avec les vaisseaux canadiens jusqu'au 15 mai 1986, après quoi ils ne seraient plus autorisés à pêcher dans ces eaux. Cette période de transition relativement généreuse (quinze ans, comparativement à cinq ans pour les autres pays) découlait de la position particulière de la France, que l'on devait persuader de renoncer à des droits garantis par des traités antérieurs. Une fois terminée la période de transition, en 1986, 17 000 tonnes de morue de plus ont été mises à la disposition des flottes de pêche canadiennes dans le Golfe.

L'article 4 de l'Accord prévoyait qu'au plus 10 chalutiers (d'une taille de 50 mètres) immatriculés à Saint-Pierre et Miquelon pouvaient continuer à pêcher le long des côtes de Terre-Neuve et de la Nouvelle-Écosse et dans le golfe du Saint-Laurent sur un pied d'égalité avec les vaisseaux canadiens, sans égard à l'élimination progressive du Golfe des vaisseaux immatriculés en France métropolitaine.

Entre 1980 et 1986, le quota alloué à la France dans le Golfe était de 20 500 tonnes de morue, dont la France accordait 17 500 tonnes à sa flotte métropolitaine et 3 500 tonnes aux chalutiers de Saint-Pierre et Miquelon. En 1987, le Canada a alloué 3 500 tonnes de morue du Golfe aux chalutiers de Saint-Pierre et Miquelon. Cette allocation a été décrite, dans un communiqué officiel, comme dépassant largement les obligations du Canada en vertu de l'Accord de 1972, de façon

à faciliter le règlement du différend entre le Canada et la France concernant la frontière maritime⁽¹⁾.

Les autres articles de l'Accord traitaient d'un certain nombre de sujets plus ou moins importants. Parmi ceux-ci, l'article 6 avait un grand intérêt. Il prévoyait que "les règlements de pêche canadiens [seraient] appliqués sans discrimination de fait ni de droit aux bateaux de pêche français visés aux articles 3 et 4, y compris les règlements portant sur la taille des bateaux autorisés à pêcher à moins de 12 milles de la côte atlantique du Canada". En cette matière, la France accordait de nouveau la réciprocité aux bateaux canadiens (visés à l'article 4) pêchant au large des côtes de Saint-Pierre et Miquelon. Avec l'expiration de l'article 3, les dispositions de l'article 6 ne s'appliquent maintenant qu'aux bateaux de Saint-Pierre et Miquelon pêchant dans le golfe du Saint-Laurent.

Pour la France, la disposition de non-discrimination était un élément important de l'Accord, puisqu'elle avait l'effet d'empêcher que l'effort de pêche français soit contrôlé par des règlements qui ne seraient pas discriminatoires en droit (en ce sens qu'ils s'appliqueraient tant aux bateaux canadiens qu'aux vaisseaux français) mais qui le seraient en pratique. Par exemple, en 1971, lorsque le gouvernement canadien a exclu d'une zone de 12 milles au large de la côte atlantique tous les chalutiers de plus de 65 pieds, cela a eu comme effet d'en exclure les chalutiers français, qui mesuraient tous plus de 65 pieds.

L'article 10 était lui aussi important, car il établissait un mécanisme pour le règlement des différends concernant l'application de l'Accord. Il s'agissait d'une commission composée de deux experts représentant chacun une des parties, nommés pour une période de dix ans, un troisième expert devant être désigné d'un commun accord. Si, en tentant de résoudre un différend soumis par l'une des parties, la Commission ne parvenait pas à rendre une décision acceptable pour les parties contractantes, la question devait être soumise au troisième expert. Sous la présidence de celui-ci, la Commission devait siéger comme un tribunal

(1) Gouvernement du Canada, Communiqué, n° C-AC-87-13F, 27 janvier 1987, p. 2.

d'arbitrage dont les décisions seraient prises à la majorité et seraient obligatoires pour les parties contractantes. Le mécanisme de règlement des différends a finalement été utilisé en 1985, lorsque la France a contesté la condition rattachée à un permis qui aurait interdit sur le filetage à bord d'un chalutier-usine de Saint-Pierre et Miquelon. Comme cette condition s'appliquait aussi aux chalutiers canadiens pêchant dans le Golfe, le Canada la considérait conforme à la disposition de l'article 4 voulant que les chalutiers des deux pays soient traités "sur un pied d'égalité". Toutefois, cet argument n'a pas été retenu par le tribunal, qui a tranché en faveur de la France⁽²⁾.

B. L'Accord de 1987

L'Accord du 24 janvier 1987 entre la France et le Canada a résulté de pourparlers qui avaient débuté au mois d'octobre 1986 dans le but de déterminer: a) les modalités d'application de l'accord de 1972 après le 31 décembre 1986; et b) le processus devant être utilisé pour résoudre le différend relatif aux revendications des deux pays sur les eaux au large des côtes du Canada et de Saint-Pierre et Miquelon.

L'Accord de 1987, que l'on peut assimiler à un protocole d'entente, prévoit la négociation d'accords sur ces deux questions. Il établit des dates limites pour la conclusion de ces accords: a) le 30 septembre 1987 pour la détermination des quotas annuels devant être alloués aux vaisseaux français dans les eaux canadiennes pour les années 1988 à 1991, y compris une quantité non précisée de morue du secteur 2J3KL de l'Organisation des pêches de l'Atlantique du Nord-Ouest (OPANO); et b) le 31 décembre 1988 pour l'accord sur la question de l'arbitrage des revendications maritimes des deux pays.

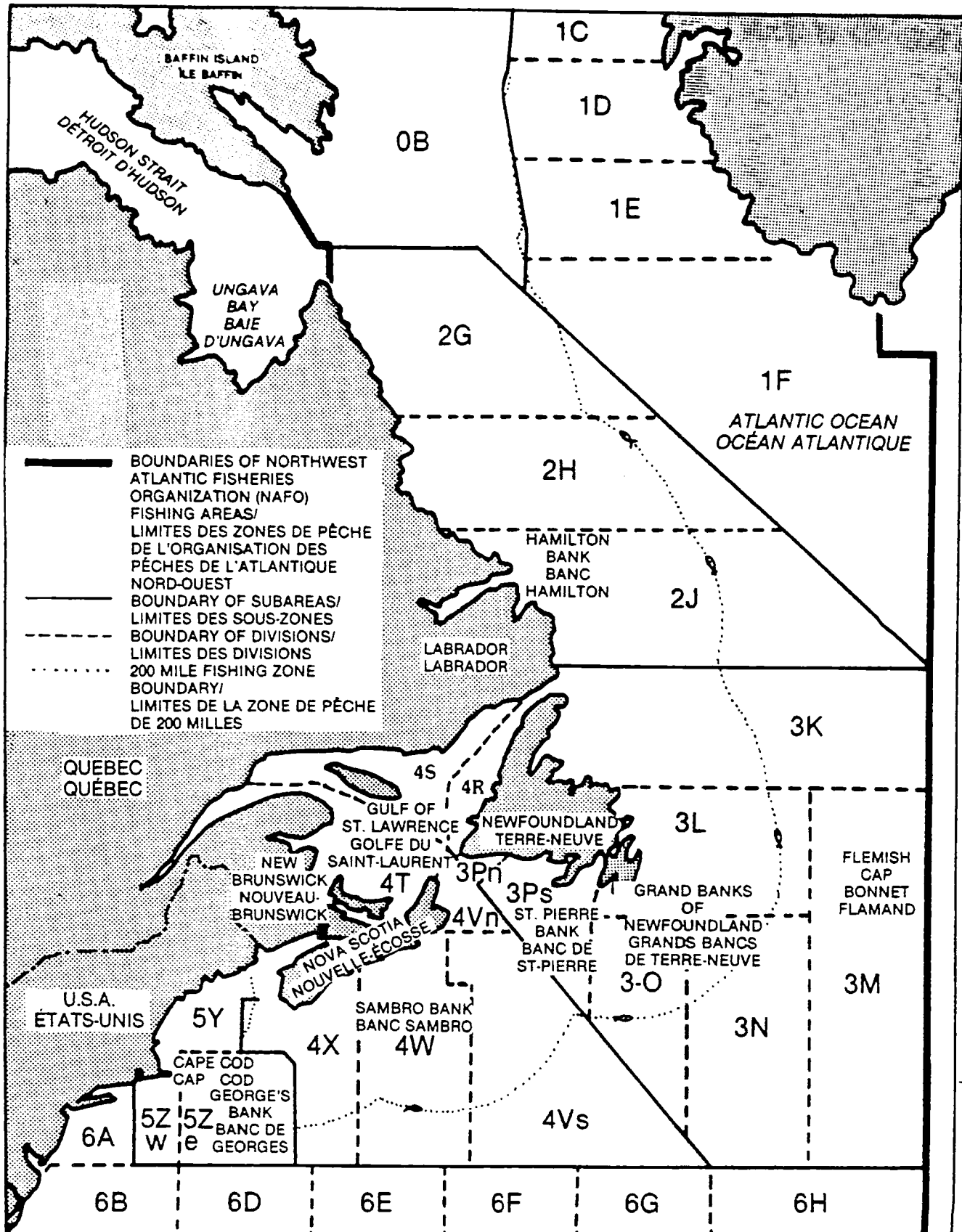
Fait important, bien que les négociations soient assujetties à des échéances différentes, les deux accords prendront effet à la même date et seront indissociables. Cela implique que le Canada devra inciter la France à accepter l'arbitrage du différend sur la frontière en lui offrant des allocations suffisantes de ressources halieutiques

(2) Tribunal arbitral institué par le compromis du 23 octobre 1985 entre le Canada et la France: Différend concernant le filetage dans le golfe du Saint-Laurent - Sentence du 17 juillet 1986.

canadiennes. Il est intéressant de noter qu'il s'agit d'un renversement de la situation d'il y a quelques années, lorsque c'est le Canada qui refusait l'arbitrage du différend maritime. Ce renversement est probablement attribuable à la décision rendue dans un cas semblable, lorsque la possession de petites îles tout près des côtes françaises a conduit la Grande-Bretagne à revendiquer une zone maritime de grande taille dans ce que la France considérerait comme ses eaux territoriales; ce différend a été réglé en faveur de la France.

L'Accord de 1987 contient un certain nombre d'autres éléments, dont l'expression des protestations de la France contre l'imposition unilatérale par le Canada des quotas de pêche français dans les eaux canadiennes en 1987. Les quotas français de ressources halieutiques canadiennes ont été fixés à 22 265 tonnes en 1987, soit une diminution nette de 14 840 tonnes par rapport à 1986, lorsqu'ils totalisaient 37 105 tonnes. Cette diminution est quelque peu inférieure à la réduction de 17 000 tonnes subie par la France en 1987 à la suite du retrait de sa flotte métropolitaine du Golfe, puisqu'elle a reçu en 1987 un quota additionnel de 3 000 tonnes de morue dans le secteur 2GH de l'OPANO. (Veuillez consulter la carte et les tableaux des pages suivantes pour obtenir les allocations françaises en 1986 et 1987, par secteur et par espèce.)

Finalement, l'Accord prévoyait une étude scientifique conjointe de l'état du stock de morue dans la division 3Ps de l'OPANO, pour laquelle la France a établi son quota à 26 000 tonnes en 1987. Depuis plusieurs années, le niveau des prises du Canada dans cette division est resté stable aux environs de 35 000 tonnes, et le Canada a fixé pour cette division un total des prises admissibles de 41 000 tonnes, dont 6 400 ont été allouées à la France. Le niveau d'exploitation résultant des efforts de pêche combinés des deux pays faisait craindre que le stock soit soumis à des pressions considérables. Ces inquiétudes ont été apaisées dans une certaine mesure par les résultats de l'étude conjointe, publiés le 30 juin 1987, qui suggèrent que le stock n'est pas en danger immédiat, quoiqu'il augmente à un rythme moins rapide que s'il n'était pas soumis au taux actuel d'exploitation.



QUOTAS ALLOUÉS À LA FRANCE EN 1987

MORUE	2GH (1) 3200	2J 3KL (2) 1545	3NO (3) 250	3Ps 6400	4RS 3Pn 2300	4T 4Vn 1300	TOTAL 14995
SÉBASTE				3P 2000	4RST 75	4VWX 500	TOTAL 2575
PLIE GRISE				3Ps 410	4RS 75		TOTAL 485
PLIE DU CANADA			3LNO 610	3Ps 550			TOTAL 1160
POISSONS PLATS						4VWX 250	TOTAL 250
LIMANDE À QUEUE JAUNE			3LNO 300				TOTAL 300
MERLU ARGENTÉ						4VWX 100	TOTAL 100
CALMAR					3 + 4 (3) 2400		TOTAL 2400
TOTAL							22265

- NOTES: (1) Cette quantité comprend 200 tonnes allouées à la France en vertu de l'accord à long terme avec la CEE, qui expire à la fin de 1987.
(2) Cette quantité est allouée à la France en vertu de l'accord avec la CEE.
(3) Ces quantités sont des quotas de l'OPANO.

Source: Ministère des Pêches et Océans.

QUOTAS ALLOUÉS À LA FRANCE EN 1986

MORUE	2GH (1) 200	2J 3KL (2) 1545	3NO (3) 250	3Ps 6400	4RS 3Pn 13500	4T 4Vn 7100	TOTAL 28995
SÉBASTE				3P 2000	4RST 600	4VWX 500	TOTAL 3100
PLIE GRISE				3Ps 410	4RS 300		TOTAL 710
PLIE DU CANADA			3LNO 700	3Ps 550			TOTAL 1250
POISSONS PLATS						4VWX 250	TOTAL 250
LIMANDE À QUEUE JAUNE			3LNO 300				TOTAL 300
MERLU ARGENTÉ						4VWX 100	TOTAL 100
CALMAR					3 + 4 (3) 2400		TOTAL 2400
TOTAL							37105

- NOTES: (1) Cette quantité comprend 200 tonnes allouées à la France en vertu de l'accord à long terme avec la CEE, qui expire à la fin de 1987.
(2) Cette quantité est allouée à la France en vertu de l'accord avec la CEE.
(3) Ces quantités sont des quotas de l'OPANO.

Source: Ministère des Pêches et Océans.

C. L'impact potentiel des revendications de la France

Le gouvernement du Canada a déclaré au mois de novembre 1986 que son incapacité de négocier un accord avec la France découlait de la nature des revendications de ce pays. Selon un communiqué du ministère des Pêches et Océans, voici ce que réclame la France⁽³⁾.

Premièrement, la France prétend avoir le droit de redéployer sa flotte métropolitaine à l'extérieur du Golfe et de conserver son contingent de 17 500 tonnes de morue, indépendamment du fait que ses bateaux n'ont plus le droit de pêcher dans le Golfe. Elle soutient qu'elle a droit de pêcher cette quantité à même les stocks situés au large des côtes nord-est de Terre-Neuve et du Labrador, c'est-à-dire dans le secteur 2J3KL; il s'agit de stocks de morue non excédentaires. Il y a lieu de noter que la France détient actuellement un quota de 1 545 tonnes dans ce secteur en vertu de l'accord à long terme entre le Canada et la CEE (Communauté économique européenne) qui doit expirer à la fin de 1987.

La France réclame aussi que les allocations aux bateaux de Saint-Pierre et Miquelon dans le Golfe soient augmentées pour atteindre "la moitié de ce que la flotte métropolitaine capturait dans le Golfe", en sus du niveau moyen des prises des bateaux des îles au cours des cinq dernières années. Cela reviendrait à environ 12 000 tonnes, soit quatre fois le niveau d'activité historique de la flotte de Saint-Pierre et Miquelon dans le Golfe.

Finalement, la France réclame "pratiquement tous les lieux de pêche situés au large de la côte sud de Terre-Neuve, zone qui s'étend jusqu'à environ 200 milles, à titre de zone économique pour les îles de Saint-Pierre et Miquelon". Cela pourrait représenter une perte supplémentaire de 41 000 tonnes de morue, en sus de quantités substantielles de sébaste et de poissons plats. La position canadienne sur cette

(3) Ministère des Pêches et Océans, Communiqué, n° C-AC-86-92F, 26 novembre 1986, 3 p.

question est "qu'aucune règle de droit international ne permet à la France de revendiquer une zone maritime à l'extérieur des eaux territoriales de 12 milles de Saint-Pierre et Miquelon(4)".

Les quantités totales de poisson qui constituent l'enjeu de différend sont donc plutôt considérables: par exemple, dans le cas de la morue, il s'agit d'environ 70 500 tonnes. Compte tenu des quantités allouées à la France en 1987, le volume en cause est de l'ordre de 55 500 tonnes. Selon la valeur moyenne au débarquement de cette espèce en 1986, cela représente environ 39 millions de dollars, et l'on peut doubler cette somme pour obtenir une approximation de la valeur marchande du poisson, qui se situe à près de 80 millions de dollars. Les revendications françaises mettent donc en péril une source importante de revenus directs (plus de 35 millions de dollars par année) pour les 30 000 pêcheurs et employés d'usines canadiens du Golfe et de la côte sud de Terre-Neuve(5).

D. Événements récents

En mars 1987, le gouvernement du Canada a durci sa position, à la demande de divers gouvernements provinciaux et membres de l'industrie, en interdisant aux bateaux français de pêcher dans le banc Burgeo et en leur fermant les ports canadiens, en guise de représailles pour la surpêche du quota de 6 400 tonnes qui leur était alloué dans la division 3Ps.

Au début de juin, le gouvernement français a émis deux permis d'exploration pétrolière d'une durée de cinq ans dans la zone en litige. Cette mesure, officiellement contestée par le gouvernement canadien, a été expliquée, d'une part, comme une façon pour le gouvernement français de renforcer ses prétentions sur les ressources de la zone contestée et, d'autre part, comme une riposte à la fermeture des ports canadiens aux bateaux français.

Le 15 juin 1987, le ministre fédéral des Pêches et Océans a rencontré ses homologues provinciaux pour deux jours de discussions, le différend Canada-France en matière de pêche constituant un des points importants à l'ordre du jour. Dans ses commentaires à la presse,

(4) Ibid.

(5) Gardner Pinfold Consultants, The Canada-France Fisheries Dispute: Implications and Impacts, décembre 1986.

le ministre des Pêches de Terre-Neuve, M. Tom Rideout, a clairement fait savoir qu'il était satisfait des positions et des stratégies élaborées en vue des pourparlers avec les négociateurs français prévus pour le 24 juin. Cela met en évidence l'étroite collaboration entre les gouvernements fédéral et provinciaux dans ce dossier, qui vise à éviter le genre de situation qui a suivi la conclusion de l'accord de janvier 1987; à ce moment, les gouvernements provinciaux, particulièrement celui de Terre-Neuve, s'étaient amèrement plaints de ne pas avoir été consultés au préalable.

Toutefois, la France a annulé les pourparlers prévus pour le 24 juin, sous prétexte de protester contre la fermeture des ports canadiens aux bateaux français.

À la fin du mois d'août 1987, le Canada a été l'hôte du Sommet international de la francophonie, ce qui a donné l'occasion aux premiers ministres canadien et français de prendre d'autres mesures pour régler le différend. Le gouvernement canadien a nommé un avocat pour diriger l'équipe canadienne de négociation et le gouvernement français a convenu de reprendre les pourparlers.

Les négociations ont repris à Paris le 12 septembre en vue d'établir les quotas français pour la période de 1988 à 1991. Elles ont toutefois été suspendues le 14 septembre, très peu de progrès ayant été annoncés. Une autre série de pourparlers doit se tenir du 6 au 8 octobre à Ottawa. Les Français auront alors un nouveau négociateur en chef, par suite de l'élection de M. Guilbert Guillaume à la Cour internationale de justice de La Haye. Le nouveau négociateur, M. de la Chevalerie, est un ancien ambassadeur de France au Canada et connaît donc bien les questions en litige.

Un obstacle dans les négociations est que la France désire soumettre la question des quotas à un arbitrage international alors que le Canada, soucieux de garder le contrôle de l'allocation de ses ressources à un pays étranger, souhaite que l'arbitrage soit limité au différend maritime. D'après des commentaires publics de l'ancien chef de l'équipe de négociation française, M. Guilbert Guillaume, la France ne souhaiterait pas poursuivre les négociations passé le mois d'octobre si un accord n'était pas intervenu à ce moment, car cela indiquerait l'incapacité des deux

parties d'arriver à un accord. Face à cette éventualité, la France semble favoriser le recours au mécanisme de règlement des différends prévu par l'article 10 de l'Accord de 1972 pour régler la question des allocations françaises. Toutefois, la France aurait besoin de l'assentiment du Canada pour utiliser ce mécanisme, car le troisième expert membre du tribunal d'arbitrage doit être choisi d'un commun accord. De plus, si elle cherchait à faire arbitrer la question de ses allocations, la France n'aurait pas de garanties quant au résultat éventuel de l'arbitrage. Il est donc douteux que la France veuille vraiment que cette question soit soumise à l'arbitrage.

Ce qui précède suggère une stratégie possible pour le Canada, soit qu'il utilise le mécanisme d'arbitrage prévu par l'Accord de 1972 pour régler le différend sur la frontière maritime en se basant sur le fait que les prétentions des deux pays sur la zone contestée ont une incidence sur les droits réciproques de pêche de leurs ressortissants, prévus à l'article 2 de l'Accord de 1972.

Un événement important s'est produit au cours de la dernière série de pourparlers: le gouvernement de Terre-Neuve a décidé de se retirer des négociations où ses représentants, au même titre que ceux des autres provinces de la côte est, jouaient un rôle strictement consultatif. Il se peut que les négociateurs canadiens, avec l'accord des représentants de Terre-Neuve, aient d'abord tenté de persuader la France de renoncer à la quantité non précisée de morue du secteur 2J3KL promise par l'Accord de 1987, probablement en lui offrant d'autres allocations (peut-être de morue du secteur 2GH, qui est un stock excédentaire). Face au refus des Français, les négociateurs canadiens auraient alors proposé 1 000 tonnes de morue du secteur 2J3KL, quantité jugée insuffisante par la France mais qui aurait causé le coup d'éclat des représentants de Terre-Neuve. Selon des reportages apparemment dignes de foi, le négociateur en chef canadien aurait été autorisé à offrir jusqu'à 2 000 tonnes de morue du secteur 2J3KL. Les revendications françaises dans ce secteur seraient apparemment de plus de 15 000 tonnes, mais on pense qu'une offre de 9 500 tonnes serait acceptée.

Les deux parties sont donc loin de s'entendre et, selon toute probabilité, il en est de même en ce qui a trait aux autres

allocations françaises, comme celles des bateaux de Saint-Pierre et Miquelon dans le Golfe. On doit se rappeler que les négociations portent sur toute une gamme de revendications françaises et qu'elles représentent pour le gouvernement fédéral un délicat numéro d'équilibrisme: il doit concilier et représenter les intérêts des pêcheurs de toutes les provinces concernées, tout en cherchant à obtenir l'accord qui comportera, dans son ensemble, le plus d'avantages pour l'industrie canadienne.

Du point de vue du gouvernement fédéral, l'élément clé du différend est la délimitation des zones de pêche respectives des deux pays. Le gouvernement canadien, par le biais de l'Accord de 1987, essaie d'obtenir de la France que le différend sur la frontière maritime soit soumis à l'arbitrage, en échange de la négociation des allocations annuelles françaises pour la période allant de 1988 à 1991 (y compris une quantité non précisée de morue du secteur 2J3KL). L'Accord de 1987 réduit grandement la marge de manoeuvre du gouvernement fédéral dans les pourparlers en cours. Le "procès-verbal" établissant les allocations françaises de 1988 à 1991 porterait sur la période présumée nécessaire pour régler la question de la frontière maritime. Après l'arbitrage, la question des allocations françaises devrait de nouveau être négociée, les deux pays examinant leurs pertes ou gains nets par suite de la décision arbitrale. Comme le Canada présume que c'est lui qui a le plus à gagner à l'arbitrage du différend sur la frontière maritime, il peut donc s'attendre à ce que la France augmente ses revendications d'allocations après 1991 pour compenser ses pertes escomptées, à moins bien sûr que la décision arbitrale soit rendue en sa faveur ou qu'elle obtienne des résultats qu'elle juge satisfaisants à la suite des pourparlers en cours.

La réaction du gouvernement fédéral à la décision du gouvernement de Terre-Neuve a été inflexible. Le gouvernement fédéral maintient qu'il ne laissera pas un gouvernement provincial lui dicter sa position dans des accords internationaux touchant des sujets qui sont clairement de son ressort.

Le débat récent sur ce dossier est malheureusement devenu très émotionnel. Pour mettre en perspective ses divers aspects, on peut examiner les options qui s'offriraient au gouvernement fédéral dans un

scénario qui envisage le pire. Le Canada alloue actuellement (en 1987) à la France 22 265 tonnes de poisson, y compris 6 400 tonnes dans la zone contestée, où l'on sait que ce pays pêche au moins 26 000 tonnes. La France pêche actuellement sur la côte atlantique du Canada près de 42 000 tonnes, dont un peu moins de 20 000 ne sont pas allouées par le Canada.

Bien que l'Accord de 1972 ait été sévèrement critiqué, son manque de précision quant à la nature exacte des droits de pêche de la France peut être tourné à l'avantage du Canada. En outre, selon Donat Pharand, professeur de droit international à l'Université d'Ottawa:

Si l'Accord de 1972 n'est pas explicite quant au droit du Canada d'établir unilatéralement des quotas, c'est peut-être parce qu'un tel droit n'était pas encore pleinement établi en droit international lorsque l'Accord a été négocié en 1971. Toutefois, il est maintenant reconnu que l'État côtier a des droits souverains sur l'exploration, l'exploitation et la gestion des ressources biologiques de sa zone de pêche exclusive(6).

En cas de rupture des pourparlers, le Canada pourrait réduire les allocations de la France de 22 265 à 15 310 tonnes en 1988. Cette réduction de 4 475 tonnes des quotas de morue de la France découlerait de l'expiration de l'accord à long terme avec la CEE, du non-renouvellement des quotas unilatéralement établis en 1987 pour atténuer les effets du retrait du Golfe de la flotte métropolitaine de la France, et d'une réduction de 50 p. 100 des allocations d'autres espèces ne relevant pas de l'OPANO. Il s'ensuivrait un gain net de près de 7 000 tonnes pour le Canada.

En conséquence, la France pêcherait un total de 41 310 tonnes au large de la côte atlantique (15 310 tonnes plus les 26 000 tonnes qu'elle pêche dans la zone contestée). Cela ne représenterait pas un grand changement par rapport à ce que pêchent présentement les Français sur la côte atlantique du Canada, mais cela réduirait leurs allocations officielles dans les eaux qui sont indiscutablement canadiennes.

(6) Donat Pharand, "The Cod War", Options politiques, septembre 1987, p. 28-32.

Dans la zone contestée, le Canada pourrait réduire sa récolte à 15 000 tonnes, ce qui est la différence entre le total des prises admissibles (41 000 tonnes) et le niveau des prises françaises (26 000 tonnes). Cela représenterait une perte de 20 000 tonnes relativement au niveau actuel des prises du Canada, qui est de 35 000 tonnes. Jusqu'ici, donc, les gains et pertes découlant de tous les changements décrits ci-dessus entraîneraient pour le Canada une perte nette d'environ 13 000 tonnes.

On pourrait toutefois compenser cette perte en réduisant encore les quotas de morue de la France de 7 000 tonnes, de sorte que la France ne disposerait plus que de l'allocation de morue établie pour les bateaux de Saint-Pierre et Miquelon en 1987 et que la perte nette du Canada serait réduite à 6 000 tonnes. On pourrait enfin éliminer toute perte en augmentant la récolte canadienne dans la zone contestée pour la faire passer de 15 000 tonnes (niveau précédemment proposé) à 21 000 tonnes. Ce scénario n'entraînerait aucune perte nette pour le Canada quant au volume des prises, et les récoltes combinées des deux pays dans la zone contestée totaliseraient 46 000 tonnes, soit beaucoup moins que le niveau actuel de 61 000 tonnes, auquel il n'y a pas de danger immédiat pour le stock.

Selon ce scénario, le Canada montrerait qu'il s'acquitte de ses obligations, puisque la France pêcherait toujours plus de 40 000 tonnes de poisson dans des eaux considérées par le Canada comme soumises à sa juridiction en matière de pêche; cela pourrait difficilement être interprété comme une négation du droit de la France de pêcher dans les eaux canadiennes. En outre, le Canada montrerait qu'il exerce son droit d'établir les quotas et qu'il contribue à la conservation de la ressource en réduisant sa propre récolte dans la zone contestée d'une quantité nette de 14 000 tonnes. Il incomberait alors à la France de faire de même.

Par ailleurs, le Canada n'a évidemment aucune obligation de changer d'orientation en ce qui concerne la zone contestée, et il pourrait donc augmenter considérablement les quotas alloués aux pêcheurs canadiens, d'une quantité égale à la diminution des allocations françaises dans des eaux indiscutablement canadiennes. De plus, le Canada voudra peut-être maintenir sa récolte dans la zone contestée afin de renforcer ses

revendications sur la zone en question dans un éventuel processus d'arbitrage. Cela augmenterait toutefois la possibilité que la France accroisse sa récolte dans la zone contestée pour compenser la réduction de ses allocations ailleurs dans les eaux canadiennes, même au risque d'être accusée d'agir irresponsablement sur le plan de la conservation.

En conclusion, il faut dire que bien qu'il soit dans l'intérêt des deux pays d'en arriver à un règlement négocié, le Canada dans son ensemble n'a pas encore déterminé ce qui constituerait un prix acceptable pour un tel règlement. De plus, avant de consentir à soumettre les allocations de la France à l'arbitrage, le Canada aurait vraisemblablement évalué les avantages relatifs d'un règlement négocié par rapport à un règlement arbitral.

Le Canada peut négocier dans une position de force en utilisant les allocations actuelles de la France dans les eaux incontestablement canadiennes et en continuant de permettre aux pêcheurs canadiens d'exploiter la zone contestée sans qu'aucun règlement soit intervenu.

On doit faire remarquer que le calendrier de règlement des divers aspects de ce différend par voie de négociations est moins urgent que ne le laissent croire les échéances artificiellement serrées prévues pour la conclusion des accords. La situation actuelle se préparait depuis bon nombre d'années, et l'on peut se permettre de la laisser se poursuivre sans que les pêcheries de l'Atlantique connaissent le grave danger immédiat qui les menacerait si l'on accédait à l'ensemble des revendications françaises.