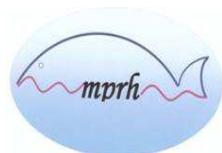




# STRATEGIE NATIONALE DE BONNE GOUVERNANCE DES PECHEES MARITIMES A MADAGASCAR



**MINISTRE DES PECHEES ET DES  
RESSOURCES HALIEUTIQUES**

**JUN 2012**

## Table des matières

Résumé .....	5
PREMIERE PARTIE : CONTEXTE.....	9
1. Introduction.....	9
2. Configuration actuelle et chiffres clés du secteur des pêches maritimes.....	10
2.1. Brève description du système halieutique .....	10
2.2. Rôle actuel de la pêche maritime dans l'économie nationale .....	11
2.3. Rôle potentiel de la pêche maritime dans l'économie nationale .....	12
3. Situation actuelle et enjeux au regard de la (bonne) gouvernance des pêches maritimes.....	13
3.1. Points faibles du système de gouvernance actuel .....	13
3.2. Points forts du système de gouvernance actuel .....	19
3.3. Conclusions préliminaires sur le système actuel de gouvernance .....	22
DEUXIEME PARTIE : STRATEGIE NATIONALE DE BONNE GOUVERNANCE DES PECHEES MARITIMES .....	24
4. Objectifs et principes clés de la Stratégie nationale .....	24
4.1. Objectifs sectoriels généraux .....	24
4.2. Principes clés de bonne gouvernance devant sous-tendre l'action publique en matière de gestion du secteur des pêches maritimes.....	25
4.2.1. Ouverture-Transparence .....	25
4.2.2. Responsabilité des institutions.....	25
4.2.3. Cohérence et subsidiarité.....	26
4.2.4. Participation .....	26
4.2.5. Efficacité et efficience de l'action publique .....	27
5. Programme d'actions pour une meilleure gouvernance des pêches maritimes .....	28
5.1. Promotion de démarches de plan d'aménagement sur les pêcheries prioritaires.....	28
5.2. Renforcement des systèmes de suivi et d'information sur la pêche .....	29
5.2.1. Amélioration des systèmes de suivi statistique actuels.....	29
5.2.2. Mise en place d'un Système d'information sur la pêche .....	30
5.2.3. Développement d'une stratégie de communication .....	31
5.3. Dépolitisation de la gestion du secteur et diminution des risques de corruption.....	31
5.3.1. Dépolitisation de la gestion du secteur.....	31
5.3.2. Diminution des risques de corruption.....	31
5.4. Optimisation du fonctionnement des institutions .....	32
5.4.1. Renforcement du dispositif de recherche halieutique.....	32
5.4.2. Amélioration des services fournis par l'administration .....	33

5.4.3. Formation des cadres et techniciens du secteur.....	34
5.4.4. Renforcement de la concertation avec le ministère en charge de l'environnement notamment dans le domaine du développement des AMP .....	34
5.5. Amélioration du système de délivrance des droits de pêche industrielle et de collecte/mareyage des produits de la pêche .....	35
5.5.1. Amélioration et harmonisation des protocoles d'accord de pêche.....	35
5.5.2. Rigueur et transparence dans l'attribution des licences de la pêche industrielle et de la pêche artisanale .....	35
5.5.3. Rigueur dans l'attribution et la gestion des autorisations de pêche exploratoire et de pêche expérimentale .....	36
5.5.4. Réforme du système de permis de collecte et mareyage.....	36
5.6. Lutte contre la pêche illicite .....	37
5.6.1. Renforcement du dispositif de surveillance de la pêche industrielle, en particulier dans la ZEE .....	37
5.6.2. Amélioration de la gestion de la flotte nationale ou affrétée.....	37
5.6.3. Renforcement du dispositif de surveillance de la pêche traditionnelle.....	38
5.6.4. Rigueur dans l'application des sanctions .....	38
5.7. Mise en place de modes de gestion des pêches traditionnelles compatibles avec l'aménagement des pêches .....	38
5.7.1. Promotion de plans de gestion locale des pêches traditionnelles.....	39
5.7.2. Professionnalisation de l'activité de pêche et des activités associées.....	39
5.8. Augmentation et meilleure domestication des richesses créées par le secteur de la pêche .....	40
5.8.1. Amélioration du climat des affaires dans la pêche industrielle .....	40
5.8.2. Amélioration de la valorisation des produits de la pêche.....	40
5.8.3. Création de richesses et développement local au sein des communautés de pêcheurs.....	41
6. Recommandations pour la mise en œuvre de la Stratégie nationale .....	41
7. Annexes .....	47
7.1. Matrice récapitulative des actions (feuille de route) de la Stratégie nationale.....	47
7.2. Principes et idées force à prendre en compte pour la finalisation du projet de loi sur la pêche ..	53
7.3. Points spécifiques à considérer dans le cadre de l'aménagement des pêcheries 'prioritaires' ....	53

## LISTE DES ACRONYMES

AMP	Aires marines protégées
AMPA	Agence malgache de la pêche et de l'Aquaculture
AOA-OI	Afrique Orientale et Australe – Océan Indien
APMF	Agence portuaire maritime et fluviale
APP	Accord de pêche de partenariat avec l'UE
ASH	Autorité sanitaire halieutique
BAD	Banque africaine de développement
CAADP	Comprehensive Africa Agriculture Development Programme
CCPS	Cellule de coordination de la politique sectorielle
CDPHM	Centre de distribution des produits halieutiques de Mahajanga
CNE	Conseil national pour l'environnement
CNRO	Centre national de recherches océanographiques
COAP	Code des aires protégées
COI	Commission de l'Océan Indien
CSP	Centre de surveillance des pêches
CTOI	Commission Thonière de l'Océan Indien
DGRH	Direction de la gestion des ressources halieutiques
DPRH	Direction de la pêche et des ressources halieutiques
EASTA	Ecole d'application des sciences et techniques agricoles
FAO	Food and Agriculture Organization of the UN
GAPCM	Groupement des Aquaculteurs et des pêcheurs de crevettes de Madagascar
GELOSE	GEstion LOcale SEcurisée
GIZC	Gestion intégrée des zones côtières
GOLDS	Groupement des opérateurs langoustiers du sud
LMMA	Locally Managed Marine Areas
IHSM	Institut halieutique et des sciences marines
INN	Illicite, Non déclarée et Non réglementée
MNP	Madagascar National Park
MPRH	Ministère de la pêche et des ressources halieutiques
OEFC	Observatoire économique de la filière crevette
ONE	Office national de l'environnement
PA-INN	Plan d'actions national de lutte contre la pêche INN
PNRC	Programme national de recherche crevette
PNGP	Programme national de gouvernance publique
PSA	Programme sectoriel agricole
SCS	Suivi, Contrôle et Surveillance des pêches
SSN	Système de Suivi des Navires (par satellite)
UE	Union Européenne
USTA	Unité Statistique Thonière d'Antsiranana
WAVES	Wealth Accounting and Valuation of Ecosystem Services

## Résumé

*Le secteur de la pêche maritime joue aujourd'hui un rôle important dans l'économie malagasy en termes de contribution à la croissance économique, à l'équilibre de la balance commerciale et à la lutte contre la pauvreté. Pourtant, s'il était mieux géré, la contribution du secteur au redressement économique du pays pourrait être bien plus importante. On estime par exemple que le secteur pourrait générer une richesse d'au moins 344 milliards d'Ariary (environ 120 millions d'Euros) par an, soit près du double de sa contribution actuelle.*

*L'analyse du système actuel de gouvernance a permis d'identifier de nombreuses lacunes et des dysfonctionnements en relation avec l'application de principes de bonne gouvernance. Les résultats de cette analyse peuvent se résumer de la manière suivante :*

- une gestion minimaliste du secteur et privilégiant des objectifs de gouvernance générale et de simple administration du secteur, combinée à de nombreux dysfonctionnements et insuffisances dans les services et fonctions clés en appui à la gestion du secteur (ce qui renvoie au principe de la responsabilité des institutions) ;*
- un manque de vision et de continuité des politiques publiques, se traduisant notamment par la coexistence de différents projets et initiatives appuyés par les pouvoirs publics ou la société civile sans véritable liens et synergies entre eux (ce qui renvoie au principe de la cohérence, de l'efficacité et de l'efficience de l'action publique) ;*
- une certaine politisation (approche clientéliste de court-terme) et la présomption de pratiques courantes de corruption dans la gestion des affaires publiques relatives à la pêche privilégiant des intérêts particuliers au détriment de l'intérêt général ; et*
- une faible application d'autres principes clés de la bonne gouvernance des pêches, notamment celui de la transparence, de la participation et de la subsidiarité, qui concourent chacun aux dysfonctionnements du système actuel de gouvernance.*

*Dans ces conditions, le secteur de la pêche maritime n'est pas en mesure de réaliser tout son potentiel de création de richesses et l'on assiste à une répartition particulièrement inéquitable des richesses créées, ce qui se fait au détriment de l'objectif de développement économique et social du pays et de réduction de la pauvreté. Les insuffisances et dysfonctionnements du système actuel de gouvernance constituent en outre un facteur de risque considérable au regard de la gestion durable et responsable du patrimoine halieutique marin malagasy. Ainsi, l'état de certaines ressources halieutiques, notamment les ressources de forte valeur marchande destinées à l'exportation, est préoccupant ce qui compromet la durabilité de leur exploitation et pourrait plonger le secteur dans une situation de crise.*

*C'est dans ce contexte que les pouvoirs publics ont souhaité se doter d'une Stratégie nationale de bonne gouvernance des pêches maritimes, dont la vocation première est de promouvoir l'application de principes clés de bonne gouvernance dans la préparation et la mise en œuvre de l'action publique en matière de gestion du secteur. Toutefois, compte tenu de l'absence de cadre politique et de planification, la Stratégie propose également une vision globale pour le secteur et des actions destinées à guider les investissements, publics et privés, dans le secteur pour les années à venir. La Stratégie vise par ailleurs à baliser le processus de révision du cadre législatif et réglementaire actuel régissant la pêche maritime, obsolète et inadapté aux exigences de la bonne gouvernance du secteur, dans la perspective de l'adoption d'une nouvelle loi lorsque les conditions politiques et institutionnelles seront réunies.*

*Les objectifs sectoriels généraux poursuivis par la Stratégie nationale sont articulées autour des points suivants :*

- 1. garantir l'intégrité du capital naturel et la durabilité des ressources halieutiques, et contribuer à la préservation de l'environnement marin et côtier ;*
- 2. augmenter la création de richesses dans le secteur, en optant pour des approches différenciées selon la pêcherie, filière ou flotte considérée, aussi bien en ce qui concerne les modes d'exploitation que les modes de valorisation ;*
- 3. veiller à une distribution plus équitable des richesses créées par le secteur en accord avec l'objectif national de développement économique et social du pays et de réduction de la pauvreté ;*
- 4. augmenter la disponibilité et améliorer la qualité des produits de la pêche en accord avec les besoins alimentaires de la population malgache.*

La Stratégie nationale énonce les principes clés qui devraient sous-tendre l'action publique dans le secteur de la pêche. Ces derniers sont en très bonne cohérence avec la vision actuelle du Gouvernement en matière de bonne gouvernance qui insiste sur la nécessité d'améliorer les textes, de combattre la corruption et d'assurer le droit à l'information pour tout le monde (principes énoncés par Monsieur le Premier Ministre à l'occasion de la clôture de la Journée nationale de lancement de la concertation sur la bonne gouvernance du 26 janvier 2012). Les principes clés énoncés par la Stratégie nationale sont l'ouverture et la transparence, la responsabilité des institutions, la cohérence et la subsidiarité et la participation. Les principes de l'efficacité et de l'efficience de l'action publique sont également mis en exergue à travers la nécessité d'établir des priorités dans le renforcement des services et fonctions clés de la gestion du secteur, de promouvoir des démarches de plans de gestion par pêcherie de manière graduelle, de déléguer ou cogérer la production de certains de ces services avec le secteur privé, de planifier l'action publique de manière plus stratégique, et de promouvoir la professionnalisation des filières halieutiques à tous les niveaux.

La Stratégie nationale propose également un programme d'actions visant à faciliter l'application de ces principes clés de bonne gouvernance pour la gestion du secteur, tout en veillant à ce que les actions proposées s'inscrivent en bonne cohérence avec les objectifs sectoriels recherchés. Les actions sont organisées autour de huit points correspondant à des fonctions ou questions critiques en relation avec la bonne gouvernance du secteur des pêches maritimes :

1. Promotion de démarches de plan d'aménagement sur les pêcheries prioritaires (Transparence, Responsabilité, Participation, Efficacité) ;
2. Renforcement des systèmes de suivi et d'information sur la pêche (Ouverture-transparence, Responsabilité) ;
3. Dépolitisation de la gestion du secteur et diminution des risques de corruption (Transparence, Responsabilité, Participation) ;
4. Optimisation du fonctionnement des institutions en référence au dispositif de recherche halieutique, aux services fournis par l'administration, à la formation et à la concertation entre le MPRH et d'autres départements dont celui en charge de l'environnement et celui en charge des finances (Cohérence, Responsabilité, Efficacité, Efficience) ;
5. Amélioration du système de délivrance des droits de pêche industrielle et de collecte/mareyage des produits de la pêche (Responsabilité, Cohérence) ;
6. Lutte contre la pêche illicite (Responsabilité, Subsidiarité) ;
7. Mise en place de modes de gestion des pêches traditionnelles compatibles avec l'aménagement des pêches (Cohérence, Responsabilité, Participation, Subsidiarité, Efficacité) ;
8. Augmentation et meilleure domestication des richesses créées par le secteur de la pêche à travers l'amélioration du climat des affaires dans la pêche industrielle, l'amélioration de la valorisation des produits de la pêche et le développement local au niveau des communautés de pêcheurs (Cohérence, Efficacité).

Un facteur déterminant pour la réussite de la Stratégie nationale sera le retour à la stabilité des institutions à la faveur de l'avènement de la Quatrième République. La situation actuelle exacerbe en effet un certain nombre de dysfonctionnements du système de gouvernance des pêches maritimes, y compris en matière de corruption.

L'avènement de la Quatrième République constitue par conséquent un facteur exogène de réussite du projet de bonne gouvernance des pêches maritimes sur lequel la Stratégie nationale ne peut bien évidemment pas agir.

Toutefois, des **recommandations** visant à baliser voire à commencer à mettre en œuvre le processus de réforme du système de gouvernance actuel du secteur des pêches maritimes dans l'attente d'un climat politico-institutionnel plus porteur, doivent être formulées. Ces recommandations pour la mise en œuvre de la Stratégie nationale de bonne gouvernance des pêches maritimes sont articulées autour de la nécessité de :

- ☞ **Faire aboutir le processus de finalisation du projet de loi (y compris préparation des principaux textes d'application) avant la fin de l'année 2012**, dans la mesure où le cadre législatif et réglementaire constitue un instrument majeur de mise en œuvre des principes et orientations énoncés dans la Stratégie nationale, ainsi qu'une garantie de la continuité et de la cohérence des politiques publiques et de la responsabilité des institutions ;

- ☞ **Ancrer la Stratégie nationale dans les politiques publiques du pays**, en référence notamment au processus en cours de préparation du Programme sectoriel agricole (PSA) qui devrait constituer un cadre de politique et de planification majeur dans les années à venir dans les secteurs de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche ;
- ☞ **Etablir des priorités de court terme et de moyen terme dans la mise en œuvre de la feuille de route que constitue le programme d'actions de la Stratégie nationale.** La Stratégie aborde de nombreuses questions destinées à intégrer progressivement des principes de bonne gouvernance dans le processus d'élaboration et de mise en œuvre des actions publiques dans le secteur. Elle peut s'apparenter à une feuille de route, certes ambitieuse, mais dont l'ampleur reflète le caractère holistique et multidimensionnel de la bonne gouvernance du secteur. Toutefois, afin de faciliter sa mise en œuvre, il est impératif de dégager des priorités et également de saisir les opportunités existantes avec les projets en cours.

Dans le prolongement de ce qui précède, des recommandations plus spécifiques de court terme et de moyen terme doivent être formulées.

#### **Dans le court terme :**

1. Finaliser le projet de loi sur la pêche et élaborer les principaux textes d'application ;
2. Considérer la Stratégie nationale comme le document de politique de référence pour la pêche dans le cadre de la préparation du Programme sectoriel agricole (PSA / CADDP) ;
3. Renforcer les capacités de la Cellule de coordination de la politique sectorielle (CCPS) du MPRH en matière de coordination et de suivi de la mise en œuvre de la Stratégie nationale ;
4. Formaliser le statut de certaines structures temporaires rattachées au MPRH (notamment CSP, PNRC et OEFC) dans le but de les pérenniser et de clarifier leurs compétences et leurs attributions en conformité avec ce que préconise la Stratégie nationale en matière institutionnelle ;
5. Veiller à la mise en cohérence des prochaines actions inscrites dans la programmation financière de l'AMPA avec les besoins et les priorités exprimés dans la Stratégie nationale ;
6. Lancer le programme de formation de cadres et ingénieurs halieutiques en cours d'examen dans le cadre du PACP appuyé par la BAD avant fin 2012 ;
7. Mettre en œuvre des futures recommandations de la mission de l'OAV, notamment en relation avec les mesures à prendre face à l'apparition de la maladie du White Spot ;
8. Lancer le processus d'élaboration de plans d'aménagement sur deux ou trois pêcheries jugées prioritaires ;
9. Améliorer les systèmes statistiques et développer un système d'information sur les pêches ;
10. Améliorer et harmoniser les protocoles d'accord de pêche ;
11. Réformer le système actuel de permis de collecte/mareyage en vue d'en faire un réel outil de bonne gouvernance du secteur ;
12. Redynamiser la commission environnement-pêche ;
13. Procéder à l'enregistrement obligatoire des mareyeurs auprès des services régionaux des pêches concernés.

#### **Dans le moyen terme :**

1. Veiller à la prise en compte des actions préconisées dans la Stratégie nationale dans la programmation de l'aide régionale et internationale en matière de pêche prévue dans l'hypothèse d'une adhésion de Madagascar au processus de mise en place d'un nouvel « Accord de Partenariat Economique – APE » entre l'UE et le groupe ACP ;
2. Organiser un atelier de communication et de concertation avec d'autres secteurs ayant un impact direct ou indirect sur la pêche maritime (notamment mines, pétrole, environnement, tourisme, gestion portuaire) ;
3. Renforcer l'implication du MPRH dans la préparation et la mise en œuvre du Partenariat mondial WAVES à Madagascar, qui englobe également les ressources halieutiques dans le cadre de l'approche patrimoniale des ressources naturelles ;
4. Mettre en place les structures qui seront créées par la future loi sur les pêches et qui participeront à une meilleure gouvernance du secteur (ex. commission de transaction, commission d'attribution des licences) ;

5. *Réaliser un audit institutionnel dans la perspective de l'élaboration d'un cadre stratégique institutionnel visant à clarifier les responsabilités et améliorer le fonctionnement des institutions publiques et privées pour la fourniture des services de la gestion du secteur ;*
6. *Améliorer les connaissances scientifiques sur l'état des principaux stocks halieutiques ;*
7. *Elaborer des plans de gestion locale des pêches traditionnelles dans quelques sites pilotes, en s'appuyant sur les initiatives en cours ;*
8. *Réaliser une étude sur la modernisation et la diversification de la pêche industrielle nationale pour une meilleure intégration du secteur dans l'économie du pays ;*
9. *Encourager les partenaires du secteur à appuyer le développement organisationnel des acteurs de la pêche (pêcheurs et autres opérateurs économiques).*

# PREMIERE PARTIE : CONTEXTE

## 1. Introduction

Tout système de gouvernance des pêches se compose des politiques et des institutions au sens large du terme qui régissent le secteur. Lorsqu'un système de gouvernance est insatisfaisant, en raison notamment des insuffisances et des dysfonctionnements de ces politiques et institutions, et de la manière dont l'action publique est conçue et mise en œuvre, le secteur des pêches n'est pas en mesure de contribuer pleinement au développement économique et social d'un pays et les conditions de la durabilité des ressources halieutiques et des écosystèmes qui les supportent ne sont pas réunies. C'est le cas aujourd'hui pour le secteur des pêches maritimes à Madagascar, et c'est la raison pour laquelle le gouvernement malgache, à travers son Ministère des pêches et des ressources halieutiques, a souhaité initier un processus de réforme de son système actuel de gouvernance du secteur.

Ce souhait a été exprimé à l'occasion de l'atelier sous-régional de programmation du programme SmartFish de la Commission de l'Océan Indien (COI) financé par l'Union européenne (UE), organisé à Maurice du 27 au 30 septembre 2011, au cours duquel les autorités malgaches ont demandé l'appui du programme pour l'élaboration d'une Stratégie nationale de bonne gouvernance des pêches maritimes (ci-après dénommée Stratégie nationale).

La finalité de la Stratégie nationale est de guider le processus de réforme du système de gouvernance actuel. Mais dans le contexte malgache actuel, caractérisé par une absence de cadre de politique et de planification des pêches depuis près de 5 ans (le dernier document de politique sectorielle, aujourd'hui obsolète, étant le 'Plan directeur des pêches et de l'aquaculture 2004-2007'), un processus d'actualisation et de révision du cadre législatif et réglementaire de la pêche maritime<sup>1</sup> initié en 2006 et toujours inabouti, et un environnement institutionnel incertain depuis les événements de 2009, les attentes à l'égard de la Stratégie nationale sont plurielles.

Ainsi, il est attendu que la Stratégie nationale :

- ☞ propose une vision globale du secteur et fournisse un cadre de politique et de planification pour les années à venir dans le but de servir de cadre de référence pour les investissements publics et privés dans le secteur ;
- ☞ mette l'accent sur l'ajustement des services et fonctions de la gestion du secteur en application de principes de bonne gouvernance, dans le but de lever les dysfonctionnements qui compromettent la durabilité des ressources, empêchent au secteur de contribuer pleinement au développement économique et social du pays et vont à l'encontre d'une répartition plus équitable des richesses créées entre les différents acteurs ;
- ☞ propose une feuille de route pour réformer le système actuel de gouvernance, tout en considérant que certaines actions devront être affinées au cours de la mise en œuvre de la Stratégie nationale à mesure de l'amélioration de certains éléments clés du cadre de gouvernance comme les systèmes d'information sur les pêches et les démarches de plans d'aménagement par pêcherie, et aussi pour intégrer les évolutions attendues de l'environnement politique et institutionnel ;
- ☞ balise le processus de révision du cadre législatif et réglementaire de la pêche maritime dans la perspective de l'adoption d'une nouvelle loi lorsque les conditions politiques et institutionnelles s'y prêteront mieux.

Le processus de préparation de la Stratégie nationale a été guidé par la volonté d'apporter un regard nouveau sur la manière dont le secteur des pêches a été gouverné jusqu'à présent, et de proposer des améliorations au système actuel de gestion du secteur en utilisant une méthode de planification basée sur l'application de principes de bonne gouvernance. Cette méthode a notamment consisté à procéder à une évaluation des différents éléments du cadre de gouvernance du secteur (politiques, plans, institutions publiques et privées, lois, réglementations, mécanismes et services en appui à la gestion du secteur, etc.) en utilisant comme critère d'évaluation des principes clés de bonne gouvernance.

---

<sup>1</sup> Le cadre législatif et réglementaire en vigueur est articulé autour de l'Ordonnance N°93-022 du 4 mai 1993 portant réglementation de la pêche et de l'aquaculture et de ses textes d'application, notamment le décret n° 94-112 du 18 février 1994 portant organisation générale des activités de pêche maritime.

La préparation de la Stratégie nationale, dont la coordination globale a été assurée par le Directeur de la pêche et des ressources halieutiques, point focal du programme SmartFish à Madagascar, a reposé sur l'implication de deux consultants du programme SmartFish à différentes étapes du processus, sur la mise en place de quatre commissions techniques paritaires *ad hoc* et sur l'organisation d'un Atelier de travail technique pluri-acteurs (Antsirabe, 24-26 avril 2012).

Une ébauche de Stratégie nationale a par ailleurs fait l'objet d'un examen par le Conseil consultatif national de gestion des pêcheries (CCNGP) qui s'est réuni le 1<sup>er</sup> juin 2012, ce qui a permis de finaliser le présent document.

Le présent document correspond à la version finale présentée lors de la Réunion de validation de la Stratégie nationale de bonne gouvernance des pêches placée sous le haut patronage de Monsieur le Premier Ministre (Hôtel Colbert, Antananarivo, 07 juin 2012).

## 2. Configuration actuelle et chiffres clés du secteur des pêches maritimes

### 2.1. Brève description du système halieutique<sup>2</sup>

La Zone économique exclusive de Madagascar couvre une surface de près de 1 140 000 km<sup>2</sup>, dont près de 113 000 km<sup>2</sup> sont occupés par la mer territoriale. Le plateau continental s'étend sur une superficie d'environ 117 000 km<sup>2</sup> avec une extension plus prononcée dans la partie nord-ouest et la partie sud. Le linéaire côtier de la Grande Île est quant à lui de l'ordre de 5 500 km. Madagascar dispose par conséquent d'un espace maritime considérable, source de nombreuses richesses notamment du point de vue halieutique.

Le potentiel halieutique des ressources marines demeure mal connu. Il est également fortement dépendant des variations interannuelles liées aux conditions océanographiques et aux phénomènes de migration des thons et espèces associés. Il se situerait autour de 200 000 t/an.

Trois segments de pêche nationaux peuvent être distingués, auxquels il convient d'ajouter un quatrième segment, celui de la pêche industrielle étrangère (PIE) principalement impliquée sur l'exploitation des ressources thonières et associées. La distinction entre les trois segments de pêche nationaux s'établit sur la base de critères techniques précisés dans la loi en vigueur de 1993 et son principal décret d'application de 1994 :

- Pêche traditionnelle (PT) = toute activité de pêche pratiquée à pied ou au moyen d'une pirogue avec ou sans moteur (et donnant lieu à la vente des produits pour la PT commerciale, contrairement à la PT de subsistance) ;
- Pêche artisanale (PA) = toute activité de pêche au moyen d'une embarcation munie d'un moteur de puissance inférieure ou égale à 50 chevaux ;
- Pêche industrielle nationale (PIN) = toute pêche pratiquée au moyen d'une embarcation munie d'un moteur de puissance supérieure à 50 chevaux.

Douze principales « pêcheries », dont la définition repose sur des critères « ressource », peuvent être distinguées aujourd'hui. Le tableau 1 reprend ces différentes pêcheries en indiquant à chaque fois leur potentiel halieutique et les segments de pêche concernés aujourd'hui par leur exploitation.

Les données (effort et captures) de la pêche traditionnelle sont peu fiables et parcellaires compte tenu de la dispersion et de la multiplicité des sites de production, et de l'absence de système de suivi de ce segment. Lors de la dernière enquête cadre, réalisée en 1997 avec l'appui de la FAO, 42 000 pêcheurs traditionnels avaient été recensés. Tous les observateurs s'accordent sur le fait que ce nombre a probablement plus que doublé depuis lors, avec un nombre de pêcheurs avoisinant 100 000 aujourd'hui. Une enquête cadre est en cours, dont les résultats devraient être connus fin 2012. La plupart des embarcations sont mues par la voile ou la pagaie, et opèrent en zone très côtière. Les données de capture de la pêche traditionnelle sont dérivées des déclarations des collecteurs et mareyeurs des produits de la pêche. Sur cette base, les captures oscilleraient aujourd'hui entre 70 000 et 80 000 tonnes par an, dont près de 55 000 t/an de poissons (petits pélagiques et démersaux confondus).

---

<sup>2</sup> Pour plus de détails sur la description du système halieutique, le lecteur est prié de se référer au rapport produit par l'une des quatre commissions techniques *ad hoc* créées en appui à l'élaboration de la Stratégie nationale.

La flotte industrielle nationale en activité se composait auparavant essentiellement de chalutiers crevettiers. Depuis 2005, le nombre de licences crevettières a chuté de manière drastique passant d'une centaine de licences à 37 en 2011, consécutivement à l'effondrement de certains stocks de crevette, et ce malgré les ajustements remarquables opérés par la flotte nationale en matière de régulation et de diminution de l'effort de pêche nominal. Dans le même temps, le tonnage ainsi que la puissance moyenne des crevettiers connaissent une augmentation sensible et constante. La production de crevette est ainsi passée de 8-9 000 t/an au début des années 2000 à environ 3 500 t/an aujourd'hui. Sur la même période, le nombre de licences sur les poissons démersaux et pélagiques est passé d'une dizaine en 2005 à une quarantaine aujourd'hui. La flotte industrielle nationale comprend également quelques thoniers palangriers.

La production de la pêche artisanale, dont le développement a été encouragé pour la pêcherie crevettière - par le biais de l'utilisation d'embarcations ayant fait l'objet d'un don japonais à partir des années 80 puis par des chalutiers de type moderne - est également en déclin continu depuis quelques années. La production de ce segment serait de l'ordre de 200-300 t/an de poissons à l'heure actuelle.

La pêche industrielle étrangère, principalement thonière, se compose de bateaux européens, opérant dans le cadre de l'Accord de pêche de partenariat (APP) avec l'UE, et de bateaux asiatiques. Les licences délivrées annuellement dans le cadre de l'APP concernent environ 25 senneurs et 40 palangriers, pour une production se situant autour de 12 000 t/an d'après les statistiques officielles basées sur les déclarations de captures. La flottille étrangère hors UE représente environ une dizaine de senneurs et une cinquantaine de palangriers notamment asiatiques, dont les captures demeurent toutefois mal connues.

Pêcherie	Potentiel indicatif (tonnes/an)	PIN	PIE	PA	PT
Crevettes pénelides côtières	12 000	X			X
Thons et espèces associées	52 000	X	X		
Poissons démersaux côtiers	45 000	X		X	X
Ressources démersales profondes (dont crabes profonds)	? (7 000)	X	X		
Céphalopodes (poulpes, calmars)	> 1 500				X
Langoustes côtières	1 000				X
Crabe de mangrove	7 500				X
Holothurie	> 1 000	X		X	X
Espèces sensibles (requin/ailerons, congre/vessies natatoires)	?	X	X	X	X
Petits pélagiques (y compris captures accessoires de la PIN)	+/- 100 000	X			X
Algues rouges	3 600				X
Bivalves	?				X

**Tableau 1 : Principales pêcheries composant le secteur des pêches maritimes**

## 2.2. Rôle actuel de la pêche maritime dans l'économie nationale

Les tableaux ci-dessous ont été construits à partir des données et informations disponibles et de l'adoption d'hypothèses de calcul ayant permis, d'une part, de redresser les chiffres officiels notamment en ce qui concerne le volume et la valeur des captures et, d'autre part, de procéder à des estimations concernant les performances du secteur en termes de création de richesses (valeur ajoutée directe et indirecte) en prenant 2010 comme année de référence<sup>3</sup>. Ces tableaux ont pour objet de donner un aperçu des performances économiques réalisées actuellement par le secteur des pêches maritimes, par principale pêcherie ou catégorie de produits, tout en tenant compte des limites imposées par les nombreuses insuffisances du système actuel de suivi des pêches. Par exemple, il n'a pas été possible de distinguer les poissons démersaux, côtiers et profonds, et les petits pélagiques, d'où la présentation d'une seule catégorie 'poissons'. De même, la catégorie 'autres pêcheries' englobe des espèces de mollusques bivalves et d'algues.

Par ailleurs, on peut considérer que ces chiffres sont largement sous-estimés puisqu'ils ne se basent que sur les données et informations officielles disponibles dans un contexte où l'on sait que le système de suivi statistique actuel est particulièrement faible et incomplet (faible taux de couverture statistique,

<sup>3</sup> Pour plus de détails concernant les hypothèses de calcul utilisées, le lecteur est prié de se référer au rapport produit par l'une des quatre commissions techniques ad hoc créées en appui à l'élaboration de la Stratégie nationale.

données basées sur les déclarations, non traitement de nombreuses données existantes, faible niveau d'expertise en statistiques, etc.)<sup>4</sup>.

Dans cette hypothèse minimaliste, le chiffre d'affaires du secteur de la pêche maritime s'élèverait à environ 260,2 milliards d'Ariary (soit environ 91,1 millions d'Euros), et la richesse créée annuellement serait d'environ 183,7 milliards d'Ariary (soit environ 64,4 millions d'Euros).

La pêche industrielle, la pêche artisanale et la pêche traditionnelle représentent respectivement 32,4%, 0,3% et 67,3% de la production totale en volume.

	Crevettes	Thons	Poissons	Céphalop.	Langouste	Crabes	Holothuries	Esp. sensibles	Autres	Total
<b>Production (t)</b>	3 845	8 391	22 337	1 593	265	1 311	1 320	37	1 458	<b>40 557</b>
<b>Chiffres d'affaires (millions Ar)</b>	47 168	54 638	116 464	10 073	7 751	9 832	4 181	1 101	8 998	<b>260 206</b>
	18%	21%	45%	4%	3%	4%	2%	0%	3%	-
<b>- dont prod. marché national</b>	9 227	10 926	71 004	1 750	1 060	1 574	0	0	9 173	<b>104 714</b>
<b>- dont prod. destinée à l'export</b>	37 942	43 712	45 105	8 323	6 691	8 258	4 181	1 101	180	<b>155 493</b>
<b>Valeur ajoutée (millions Ar)</b>	20 093	35 925	93 376	8 075	5 628	7 881	3 351	816	8 587	<b>183 732</b>
	11%	20%	51%	4%	3%	4%	2%	0%	5%	-
<b>- dont VA directe</b>	14 150	27 319	69 878	6 044	4 651	5 899	2 508	661	5 399	<b>136 509</b>
<b>- dont VA indirecte</b>	5 943	8 606	23 498	2 031	977	1 982	843	155	3 188	<b>47 223</b>

**Tableau 2 : Estimations des performances actuelles de la pêche maritime (année de référence : 2010)**

Le rôle joué actuellement par les pêches maritimes dans l'économie nationale peut également être apprécié au travers des chiffres et indicateurs suivants :

- La consommation nationale en produits de la pêche maritime (y compris part de la production autoconsommée) est de l'ordre de 42 700 t/an, ce qui rapporté à la population donne une consommation en produits de la pêche maritime (hors importations) de 2,14 kg/an//habitant ;
- La part de la pêche maritime dans les exportations du pays est de l'ordre de 7% en valeur. En termes de flux de devises, la pêche maritime contribue à hauteur d'environ 3% à l'équilibre de la balance commerciale (contre 5 à 6 % au milieu des années 2000) ;
- La contribution de la pêche maritime au PIB se situe autour de 1% ;
- La pêche maritime contribue aux recettes fiscales du pays à hauteur d'environ 0,5% (à titre indicatif, les redevances sur les licences de pêche se sont élevées à 6,79 milliards d'Ariary en 2011).
- Les emplois directs créés par la pêche maritime se situent autour de 100 000 par an (dont près de 2 300 dans la pêche industrielle). En prenant en compte les emplois indirects et le faible niveau de développement de nombreux villages côtiers, on peut considérer que la pêche maritime procure des moyens de subsistance à près d'un million de personnes.

### 2.3. Rôle potentiel de la pêche maritime dans l'économie nationale

Les simulations proposées dans la partie qui suit reposent sur une hypothèse minimaliste. En effet, celles-ci ne prennent en compte, ni les nombreuses possibilités d'augmentation de la valeur ajoutée qui pourraient résulter de changements dans les modes d'exploitation des ressources halieutiques et de

<sup>4</sup> Par exemple, les captures de la pêche traditionnelle sont estimées depuis de nombreuses années autour de 55 000 t/an, alors que la production totale redressée présentée ci-dessous ne s'élève qu'à environ 40 000 t/an, tous segments confondus. De plus, ces chiffres ne considèrent que le surplus commercialisable, c'est-à-dire la production moins l'autoconsommation par les communautés de pêcheurs traditionnels qui est loin d'être négligeable. Par ailleurs, les captures de thons, uniquement celles réalisées par les flottes européennes (donc non inclusives des captures réalisées par la flotte thonière étrangère hors UE) oscillent autour de 12 500 t/an depuis 4 ans, alors que le chiffre présenté dans le tableau 2 n'indique qu'un niveau de captures totales de 8 400 t/an. Enfin, les taux de conversion utilisés pour estimer le poids en équivalent frais de certains produits transformés sont à prendre avec précaution (ex. conserve de thon, trélangs versus holothurie, etc.).

valorisation des produits de la pêche, ni les possibilités de développement de la production sur des pêcheries faiblement à modérément exploitées, notamment sur la côte Est (espèces démersales de fonds, grands pélagiques y compris thonidés, et petits pélagiques). De plus, l'hypothèse de calcul a consisté à ne considérer que la valeur maximale des productions déclarées ou estimées au cours des cinq dernières années, alors que l'on sait que ces données sont largement sous-estimées. A titre d'exemple, le tableau 3 indique une production potentielle de thon à 13 000 t/an alors que le nouvel APP autorise un niveau de captures de 15 000 t/an, auquel il conviendrait d'ajouter la production des flottes étrangères hors UE (une cinquantaine de navires).

Encore une fois, les chiffres produits à travers ces simulations n'ont pour objet que de donner un aperçu sommaire des enjeux liés à une meilleure gouvernance du secteur des pêches maritimes.

Dans cette hypothèse minimaliste, le chiffre d'affaires potentiel du secteur de la pêche maritime pourrait ainsi s'élever à environ 523,9 milliards d'Ariary (soit environ 183,5 millions d'Euros), et la richesse créée annuellement à près de 344,5 milliards d'Ariary (soit environ 120,6 millions d'Euros).

La pêche industrielle, la pêche artisanale et la pêche traditionnelle représenteraient respectivement 28,7%, 0,2% et 71,1% en volume et 38,9%, 0,1% et 60,9% en valeur de la production totale.

	Crevettes	Thons	Poissons	Céphalop.	Langouste	Crabes	Trépangs	Esp. sensibles	Autres	Total
<b>Production (t)</b>	8 091	13 026	49 598	1 975	500	6 825	448	106	3 804	<b>84 373</b>
<b>Chiffres d'affaires (millions Ar)</b>	104 454	95 882	235 051	12 462	13 579	40 791	8 255	267	13 167	<b>523 908</b>
<b>Valeur ajoutée (millions Ar)</b>	68 679	63 042	154 546	8 195	8 928	26 820	5 427	175	8 657	<b>344 469</b>
- dont VA directe	52 227	47 941	117 526	6 232	6 789	20 395	4 127	133	6 584	<b>261 954</b>
- dont VA indirecte	16 452	15 101	37 020	1 963	2 139	6 425	1 300	42	2 073	<b>82 515</b>

**Tableau 3 : Estimations des performances potentielles de la pêche maritime**

Sur la base de ces simulations, le rôle potentiel des pêches maritimes dans l'économie nationale peut également être apprécié au travers des chiffres et indicateurs suivants :

- La consommation nationale en produits de la pêche maritime (y compris part de la production autoconsommée) serait d'environ 57 190 t/an, ce qui rapporté à la population donne une consommation en produits de la pêche maritime (hors importations) proche de 3 kg/an/habitant (2,85 kg/an/habitant) ;
- La part de la pêche maritime dans les exportations du pays passerait à près de 20% du total en valeur. Et en termes de flux de devises, la pêche maritime contribuerait à hauteur d'environ 8,4% à l'équilibre de la balance commerciale ;
- La contribution de la pêche maritime au PIB se rapprocherait de 2% (1,89%) ;
- La contribution de la pêche maritime au budget de l'Etat augmenterait, avec des redevances qui représenteraient près de 0,7% des recettes fiscales totales.

### 3. Situation actuelle et enjeux au regard de la (bonne) gouvernance des pêches maritimes

#### 3.1. Points faibles du système de gouvernance actuel

Depuis les événements de 2009, le pays ne dispose pas de cadre précis d'orientation des politiques publiques. Cette situation temporaire affecte l'action publique dans l'ensemble des secteurs de l'économie nationale.

Dans le secteur primaire, une Unité de politique de développement rural (UPDR) a pour mission, depuis 2007, d'aider les décideurs dans le pilotage du secteur agricole, y compris la pêche et l'élevage, dans le but de contribuer à améliorer l'efficacité globale des interventions publiques. L'UPDR, bien que rattachée au ministère en charge de l'agriculture, a été mise au service des trois ministères concernés (Agriculture, Elevage et Pêche) dans le cadre d'une convention établie entre les trois départements en septembre 2009. L'UPDR appuie en ce moment l'élaboration d'un Programme sectoriel agricole (PSA), en accord avec le Programme détaillé de développement de l'agriculture en Afrique (CAADP) du NEPAD. Le processus, débuté en 2007, a été interrompu en 2009 puis repris en 2011, avec l'appui du FIDA, de

l'Union Européenne, de l'AFD, de la FAO, de la JICA et de la Banque Mondiale. La phase opérationnelle a toutefois seulement repris depuis mars 2012. Celle-ci consiste à réaliser un inventaire des données et informations disponibles devant servir à l'analyse du cadre sectoriel et à l'identification des thèmes et actions nécessaires pour l'élaboration du PSA. A cet égard, des Comités de travail techniques (CTT) ont été mis en place dans chaque département concerné.

**Le secteur de la pêche est quant à lui dépourvu à l'heure actuelle de tout cadre de planification sectorielle.** Le dernier plan directeur des pêches et de l'aquaculture, qui couvrait la période 2004-2007, peut en effet être considéré aujourd'hui comme obsolète<sup>5</sup>.

On doit aussi souligner l'**absence de tout plan d'aménagement par pêcherie**, malgré le lancement de plusieurs initiatives dans ce domaine depuis la deuxième moitié des années 2000 sur différentes pêcheries : crevettes côtières, crabes de mangroves, langoustes et céphalopodes.

Un projet de Plan d'action national de lutte contre la pêche illicite, non déclarée et non réglementée (PA-INN) a été préparé en avril 2008<sup>6</sup>. Malgré son ciblage vers la lutte contre la pêche INN, ce projet de PA-INN contient un ensemble de recommandations utiles à l'amélioration des outils et méthodes de gestion du secteur des pêches. Il contient également un ensemble de recommandations en vue de la finalisation du projet de loi (cf. ci-après). Le projet de PA-INN est toutefois resté assez confidentiel pour la majeure partie des institutions publiques et privées concernés par la gestion du secteur dans l'attente de son adoption officielle qui, malheureusement, ne s'est pas encore produite.

Une autre initiative en cours d'intérêt pour la planification du secteur de la pêche doit aussi être mentionnée avec le Partenariat mondial WAVES (Wealth Accounting and Valuation of Ecosystem Services) appuyé par la Banque Mondiale, dont l'objectif est de promouvoir le développement durable par la comptabilisation du patrimoine axée sur la valorisation du capital naturel. Le partenariat Waves à Madagascar s'intéresse, entre autres, au secteur de la pêche. Cela pourrait déboucher sur des appuis concrets en matière d'amélioration du cadre politique et juridique des pêches pour une meilleure valorisation du capital naturel en ressources halieutiques.

L'absence de cadre de politique et de planification dans le secteur de la pêche maritime, et le manque de lisibilité de l'action publique en faveur du secteur qui en découle, est certes imputable en grande partie à la conjoncture politique actuelle. Mais elle peut aussi être mise en relation avec les éléments suivants :

- une appréciation insuffisante du rôle économique et social potentiel de la pêche et des enjeux liés à la bonne gouvernance du secteur ;
- le manque de volonté politique pour dégager et mettre en œuvre une vision de long terme qui soit tournée vers la satisfaction des intérêts généraux en termes de durabilité des ressources et de maximisation de la contribution du secteur à la croissance économique du pays ;
- une faible volonté de promouvoir des politiques effectives d'aménagement des pêches, ainsi que l'attestent les graves insuffisances en matière de régulation de l'accès aux ressources (hormis le cas de la pêcherie crevette où des efforts remarquables ont été consentis en matière d'amélioration du cadre de régulation des pêches industrielles sur la base de démarches partenariales avec l'industrie) ;
- la jeunesse et le manque d'effectivité de la Cellule de coordination de la politique sectorielle (CCPS) du MPRH qui devrait être amenée à jouer un rôle majeur dans l'élaboration des politiques publiques en faveur de la pêche<sup>7</sup> ;

---

<sup>5</sup> Les idées force du plan directeur 2004-2007 étaient les suivantes : partir du principe que le secteur de la pêche et de l'aquaculture doit rester l'un des pôles de développement de l'économie nationale ; impliquer et responsabiliser les opérateurs privés dans la gestion du secteur, à travers la mise en place de systèmes de concertation et de cogestion différenciés par pêcherie et reposant notamment sur la création d'organisations par pêcherie ; intégrer la préservation de l'environnement dans les systèmes d'aménagement ; solliciter des armateurs privés pour la prospection de nouvelles ressources et de nouvelles zones exploitables et identifier des mesures incitatives particulières ex. (gratuité de la licence de prospection, priorité sur les licences commerciales à octroyer, exonération de redevances sur une période déterminée, etc.) ; et instaurer une bonne gouvernance dans la gestion des affaires publiques.

<sup>6</sup> Le projet de PA-INN a été préparé par un consultant international avec l'appui du programme Stop Illegal Fishing (SIF) financé par le DFID et placé sous l'égide de la SADC (South African Development Community). L'ancrage institutionnel de ce projet se situait en 2008 au niveau du Centre de surveillance des pêches.

<sup>7</sup> La Cellule de coordination de la politique sectorielle (CCPS) a été créée par le Décret n°2011-722 du 06/12/2011 fixant les attributions du MPRH ainsi que l'organisation générale de son ministère. La CCPS est chargée de « la définition des stratégies et des programmes de développement halieutique dont l'objectif est de concilier la

- le manque de moyens humains, matériels et financiers alloués à l'administration des pêches, aux niveaux central et déconcentré ; et
- le manque de reconnaissance officielle du métier de pêcheur<sup>8</sup>.

Dans ce contexte, l'action publique dans le domaine de la pêche maritime s'inscrit principalement depuis de nombreuses années dans le cadre suivant :

- Gestion des affaires courantes, en particulier : enregistrement administratif des opérateurs de la filière, délivrance des autorisations de pêche (pêche industrielle uniquement) et des permis de collecte et de mareyage des produits de la pêche principalement à des fins de fiscalité, production de statistiques minimales sur le secteur, et production de textes réglementaires au cas par cas ;
- Minimisation/prévention des risques d'ordre sanitaire et commerciaux (via l'Autorité sanitaire halieutique - ASH) et d'ordre réglementaire en relation avec la pêche INN notamment industrielle (via le Centre de surveillance des pêches - CSP) ;
- Gestion au cas par cas des conflits liés à l'accès aux ressources en zone côtière dans un objectif de maintien de la paix sociale ;
- Planification/programmation minimaliste des investissements publics en faveur de la pêche (pilotage à vue), notamment via le mécanisme de l'Agence malgache de la pêche et de l'aquaculture (AMPA). Cette programmation est en effet essentiellement tournée vers le renforcement des missions régaliennes de l'Etat en matière de surveillance des pêches industrielles (CSP) et de protection des consommateurs et des marchés (ASH) ;
- Manque de continuité de l'action publique qui est fortement guidée et conditionnée par les projets financés par l'aide extérieure. Ce problème est par ailleurs exacerbé par un ancrage institutionnel de la pêche assez instable depuis près de 25 ans<sup>9</sup>, et par les changements fréquents de responsables au plus haut niveau avec une certaine personnalisation de la vision et des priorités du secteur selon le responsable en place.

Par ailleurs, il est à déplorer une certaine **politisation de la gestion du secteur** et l'existence de nombreuses **présomptions d'actes de corruption** à beaucoup de niveaux. Cela contribue à la fragilisation des ressources halieutiques et à un manque d'équité dans la répartition des richesses créées par la pêche maritime au détriment de l'intérêt général. Ces problèmes sont à mettre en relation avec la faible application de deux principes clés de bonne gouvernance que sont la responsabilité des institutions (au sens large du terme y compris en termes de manque de clarté et de rigueur dans l'application des textes réglementaires sur la pêche), et la transparence concernant la situation et le mode de régulation et de gestion du secteur. Mais ils découlent également du pouvoir discrétionnaire parfois excessif laissé à l'administration pour gérer les affaires du secteur. Une typologie sommaire de ces problèmes fait apparaître quatre grandes catégories :

- clientélisme au niveau local en relation avec la pêche traditionnelle (ex. laxisme dans l'application de la réglementation tels que l'utilisation de barrages et de filets à petites mailles, laxisme à l'égard des nombreux pêcheurs-agriculteurs opportunistes et utilisant des techniques peu responsables tels que les poisons, distribution de filets pour la pêche crevettière malgré la situation alarmante des stocks) ;
- conflits d'intérêts et abus de fonction dans l'attribution des droits de pêche et des permis de collecte et de mareyage des produits de la pêche (ex. manque de rigueur dans le respect des conditions attachées à la délivrance des licences, distribution de nouveaux permis de collecte sur l'holothurie malgré le gel du nombre de permis décidé en 2004, abus liés aux autorisations de pêches expérimentales) ;
- conflits d'intérêt et abus de fonction lors de l'exécution des sanctions en cas d'infractions, eu égard en particulier à la procédure transactionnelle ;

---

croissance économique et la surexploitation dans le cadre d'une gestion durable ; la conception et la mise en œuvre des réformes institutionnelles et de l'environnement juridique favorables à l'émergence régionale ; l'incitation à l'émergence des acteurs économiques, la planification et le développement des relations avec l'extérieure et les partenaires techniques et financiers ; et l'étude et l'évaluation économique du secteur halieutique ».

<sup>8</sup> A titre anecdotique, le métier de 'pêcheur' n'existe pas dans la nomenclature des métiers reconnus par le Ministère de l'intérieur lors de l'établissement de la carte d'identité nationale.

<sup>9</sup> Avant 1986 : Service de la pêche maritime rattaché à la Direction de l'élevage ; de 1986 à 1995 : Direction de la Pêche et de l'Aquaculture rattachée au Ministère de la Production Animale et des Eaux et Forêts ; de 1995 à 2002 : Ministère autonome (MPRH) ; de 2002 à 2009 : Direction pêche rattachée au Ministère de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche ; depuis 2010 : de nouveau MPRH.

- utilisation questionnable de fonds publics comme cela a pu être observé dans le passé par exemple en ce qui concerne l'exécution du Projet général de l'administration (projet renégocié chaque année dans le cadre du mécanisme de l'AMPA).

D'autres dysfonctionnements du système de gouvernance actuel peuvent être soulignés, qui concernent pourtant des services et fonctions clés de l'aménagement des pêches. Ceux-ci sont présentés ci-dessous.

- **Recherche.** La fonction de recherche halieutique en appui à la décision pour le développement et l'aménagement des pêches est insuffisamment assurée. Le constat actuel fait ressortir les principaux problèmes suivants : fragmentation des structures de recherche sans cohérence apparente ; manque d'orientation et de programmation scientifique au niveau national et/ou pêcherie (seules quelques pêcheries telles que la crevette, la langouste, l'holothurie ont fait l'objet d'une recherche plus structurée et approfondie) ; peu/pas de liens fonctionnels avec l'administration des pêches et la profession ; études et travaux de recherche tournés vers l'offre projet et pas assez vers les besoins de la gestion du secteur ; insuffisance et irrégularité des financements qui incitent les structures à se positionner sur le marché de l'expertise au détriment de ses missions récurrentes (statistiques, évaluation des stocks) ; sous-utilisation ou mauvaise utilisation des infrastructures existantes (ex. CNRO Nosy Bé, PNRC) ; insuffisance et non renouvellement de chercheurs spécialisés en halieutique.
- **Suivi.** Les problèmes dans ce domaine sont considérables. En effet, les systèmes statistiques permettent de satisfaire - et encore que partiellement - uniquement les besoins de l'administration générale du secteur. La fonction de production de données statistiques et d'informations en appui au bon fonctionnement des institutions et à l'aménagement des pêches est nettement insatisfaisante. Le manque d'informations fiables et pertinentes, conjugué à un manque de personnel qualifié (statisticien, économiste) dédié à la collecte et au traitement des données, accroît également l'opacité caractérisant la manière dont est géré le secteur, ce qui contribue indéniablement à augmenter les risques de corruption. L'Observatoire OEFC, qui pourrait potentiellement étendre ses missions à d'autres pêcheries que celle de la crevette et de la langouste, n'a pas suffisamment de moyens pour couvrir toutes les pêcheries et ne possède pas d'antennes au niveau déconcentré lui permettant de mieux appréhender les données économiques au niveau régional. A noter par ailleurs que le MPRH avait créé récemment un site web mais celui-ci a disparu faute de paiement des droits de renouvellement de la licence, pourtant modiques.
- **Service contentieux et juridique.** Ce service est essentiel dans tout système de gouvernance car il est censé produire les normes juridiques devant encadrer toutes les pratiques liées à la pêche. Ce service relève de la responsabilité du Service de la législation et du contentieux (SLC), directement rattaché au Secrétaire général du MPRH. Les moyens humains mis à la disposition du SLC sont malheureusement notoirement insuffisants et le volet contentieux a été toujours marginalisé. Cette lacune explique du reste en grande partie la lenteur du processus de révision du projet de loi, de même que les insuffisances du cadre réglementaire actuel.
- **Gestion de la flotte nationale.** Le système de gestion de la flotte nationale présente de nombreuses lacunes, en particulier : absence de registre formel des navires autorisés à pêcher dans les eaux malgaches et a fortiori internationales, et insuffisance des mécanismes de concertation entre le MPRH/CSP et l'APMF au moment de la délivrance du pavillon malgache<sup>10</sup>. Ces lacunes vont à l'encontre d'une bonne gestion des pêches et ont également pour effet de créer des conditions propices à l'introduction de bateaux INN.
- **Gestion des licences de la pêche industrielle.** Cette fonction, hormis le cas des licences de pêche crevettière, se caractérise par de nombreux dysfonctionnements en relation avec le type de licences (ex. licence unique pour les petits pélagiques et les poissons démersaux), le manque d'harmonisation des protocoles d'accords, et les nombreuses insuffisances sur les conditions attachées à licence. De plus, les textes en vigueur (article 5 de l'Ordonnance N°93-022 du 04/0

<sup>10</sup> Lors des procédures d'acquisition par importation ou construction d'un navire par une société de droit malgasy, l'APMF, qui est en charge de délivrer l'acte de naturalisation et le certificat d'immatriculation, demande l'accord de principe de la Direction de la Pêche. Celle-ci consulte le CSP avant de retransmettre le dossier au service « Immatriculation » de l'APMF accompagné de sa décision (accord ou refus). Cette procédure n'est toutefois pas appliquée pour les navires ne fréquentant pas les eaux malgasy, c'est-à-dire les navires pêchant dans les eaux internationales ou dans les ZEE d'autres pays. Ainsi, Le MPRH ne dispose pas de la liste de tous les navires de pêche battant pavillon malgasy. Par ailleurs, le service « Immatriculation » de l'APMF n'a pas intégré dans ses procédures toute la problématique de la pêche INN. Par exemple, il ne vérifie pas l'historique des navires, notamment en consultant les différentes listes des navires INN tenues par les différentes ORG Pêche.

5/93) prévoient que le ministre doit délivrer les licences de pêche après avis d'une Commission Interministérielle de la Pêche et de l'Aquaculture<sup>11</sup>. Or, cette commission n'est plus sollicitée depuis longtemps. Tous ces dysfonctionnements, en plus d'empêcher le système actuel de licence de jouer pleinement son rôle dans l'aménagement des pêches, contribuent au développement de la pêche INN et à l'augmentation des risques de corruption.

- **Gestion des permis de collecte et de mareyage.** Le système actuel, qui a été restructuré en 2003, est un système tourné vers la perception de redevances, sans lien réel avec l'aménagement (ex. pas d'avis scientifique exigé dans la procédure d'autorisation, pas/peu de prise en compte des mesures réglementaires lorsqu'elles existent – ex. holothurie), et dont la gestion est caractérisée par un manque de rigueur dans l'application des conditions liées à la détention d'un permis de collecte (ex. déclaration des produits collectés par type/catégorie de produits, conservation des souches des visas de conformité établis sur les carnets d'expéditions, vérification de la conformité de la déclaration avant la délivrance du visa). L'opacité qui entoure souvent la procédure de délivrance ou de renouvellement des permis est par ailleurs un facteur propice à d'éventuels abus de fonction au sein de l'administration.
- **Contrôle et surveillance.** Au-delà du problème lié au statut actuel du CSP qu'il conviendra de clarifier à terme<sup>12</sup>, le dispositif de contrôle et surveillance des pêches présente quelques faiblesses, dont : insuffisances du dispositif de surveillance de la pêche industrielle notamment thonière étrangère (ex. manque d'effectivité du système d'observateurs, manque de formation des inspecteurs, fausse voire absence de déclaration de captures avant l'entrée et durant la présence du navire dans la ZEE de Madagascar) ; cherté du dispositif de surveillance de la pêche industrielle étrangère qui est un problème exacerbé par le manque de réseaux d'information au niveau sous-régional ; inadéquation du dispositif de surveillance de la pêche traditionnelle (ex. absence de représentants de forces de l'ordre dans certaines zones enclavées, dispersion des sites de débarquement et d'organisation de la collecte), combinée au manque de clarté des textes réglementaires dans certaines zones. A noter par ailleurs que la majeure partie des infractions constatées porte sur la collecte des produits de la pêche (80% en 2010 sur un total de 217 infractions, 75% en 2011 sur un total de 464 infractions).
- **Encadrement/administration de proximité.** Les Directions régionales de la pêche et des ressources halieutiques (DRPRH) sont chargées de la mise en œuvre de la politique du ministère au niveau de chacune des régions administratives (17 régions concernées par la pêche maritime). Elles constituent par conséquent un élément clé du dispositif de gouvernance du secteur des pêches maritimes. Malheureusement, les DRPRH sont confrontées à de sérieux problèmes budgétaires et d'effectifs (tant en quantité qu'en termes de niveau de formation requis) et de manque de moyens matériels, et ont peu, ou pas, de liens fonctionnels et opérationnels avec l'administration centrale. Leurs fonctions se limitent par conséquent le plus souvent à la collecte de statistiques (notamment commerciales), sans avoir reçu par ailleurs de formation spécifique dans le domaine, et à l'encadrement (minimal) de la profession.
- **Cadre législatif et réglementaire.** En 2005, une analyse du cadre législatif et réglementaire (ordonnance de 1993 et textes d'application) avait montré que celui-ci était déjà obsolète en référence notamment aux évolutions du droit international et des nouvelles technologies introduites en matière de suivi, contrôle et surveillance des pêches (SCS), et incomplet puisque ne portant pratiquement que sur le segment de pêche industrielle. L'analyse juridique avait également identifié de nombreuses insuffisances et inadéquations sur différents points concernant le SCS (registre des navires de pêche, inspections techniques des navires de pêche, observateurs, transbordements, constats d'infractions, procédure transactionnelle, nomenclature des infractions et niveau des sanctions, etc.) C'est dans ce contexte qu'un processus d'élaboration d'une nouvelle loi cadre en matière de pêche maritime avait été lancé dès la fin de l'année 2005, avec l'appui du projet

---

<sup>11</sup> La pratique de la pêche maritime à Madagascar (industrielle ou artisanale, hormis la pêche crevette) est conditionnée par la signature d'un protocole d'accord de pêche entre la République de Madagascar représentée par le Ministère de la Pêche et des Ressources Halieutiques et l'Opérateur/Société. Par la suite, des licences de pêches peuvent être délivrées par le Ministre à la demande de l'Opérateur/Société sur la base de procédures impliquant la consultation de structures du MPRH y compris du CSP.

<sup>12</sup> Jusqu'à la fin du financement STABEX, le CSP bien qu'organe du MPRH, avait la forme d'un projet. Depuis la fin de ce dispositif, le CSP ne dispose plus de statut juridique (l'arrêté N° 13277/2000 précise simplement que le CSP est un « organe » rattaché au Ministère chargé de la pêche et jouissant d'une autonomie de gestion financière). Cette situation juridique est délicate car elle peut entraîner une faiblesse institutionnelle du CSP, une insécurité dans ses sources de financement et des difficultés administratives dans la gestion du personnel et du budget.

STABEX/UE. Or, à ce jour, et malgré les nombreuses relances<sup>13</sup>, le processus est toujours inabouti, ce qui constitue un manquement grave du système de gouvernance des pêches maritimes car le cadre législatif et réglementaire est obsolète, empêche la mise en place de politiques garantes de la durabilité des ressources y compris en matière de lutte contre la pêche INN, et ne permet pas l'expression de tous les enjeux économiques associés aux pêcheries. De plus, beaucoup de textes réglementaires sont pris sous forme d'arrêtés et ils sont souvent révisés ou purement annulés à chaque changement de ministre.

- **Mécanismes de participation.** Les mécanismes actuels de participation (à l'exception du cas de la pêche crevette) peuvent être considérés comme insuffisants, aussi bien au niveau central qu'au niveau local. Au niveau central, un Conseil consultatif national pour la gestion des pêcheries (CCNGP) peut être consulté dans le cadre de l'élaboration des politiques publiques dans le secteur<sup>14</sup>. Le CCNGP s'est réuni trois fois depuis sa création à la demande du ministère et/ou des partenaires au développement. Toutefois, le texte est sommaire et il n'a pas été prévu de secrétariat technique ce qui limite l'efficacité du CCNGP et l'impact du partenariat public-privé dans la gestion du secteur. De plus, un flou juridique demeure quant à la nature du CCNGP dans la mesure où le Comité Interministériel des Pêches créé par le décret de 1994 est toujours en vigueur, alors que le CCNGP est régi par un arrêté. A noter aussi que le CCNGP n'a pas de lien direct avec le CCPS, qui est pourtant en charge de l'élaboration des politiques publiques dans le secteur. Au niveau local, l'ordonnance de 1994 prévoit la création de Conseils consultatifs de la pêche et de l'aquaculture<sup>15</sup>. Toutefois, dans la pratique, ces conseils consultatifs s'avèrent peu opérationnels. D'autres structures de concertation au niveau local ont été créées, mais dont l'effectivité demeure encore faible. Il s'agit, d'une part, des Comités régionaux pêche et aquaculture (CRéPA) qui sont des structures rattachées aux autorités régionales et ayant pour fonction d'orienter et de conseiller la Région sur les décisions à prendre en matière de gestion du secteur et, d'autre part, des Comités régionaux pour la Gestion intégrée des zones côtières (CR-GIZC), qui sont des comités regroupant les acteurs et secteurs intervenant dans les zones côtières de Madagascar, y compris la pêche.
- **Coopération halieutique sous-régionale.** Les principaux intérêts de Madagascar au titre de la coopération halieutique sont à mettre en relation avec la Commission thonière de l'Océan Indien (CTOI). Le niveau de coopération est malheureusement encore insuffisant en raison des capacités d'expertise insuffisantes dans le domaine du suivi et de la gestion des pêcheries thonières et du manque de moyens mis en œuvre pour se conformer pleinement aux résolutions de la CTOI, notamment en matière de production et de transmission de données et d'informations. Madagascar est également membre de la SWIOFC (South West Indian Ocean Fisheries Commission) mais bénéficie peu du programme régional d'appui à la Commission financé par la Banque Mondiale (SWIOFP) en raison de la situation institutionnelle actuelle.
- **Mécanisme de financement de la gestion du secteur.** Le mécanisme actuel ne permet pas un financement suffisant, régulier et pérenne des actions publiques en faveur de la gestion du secteur. En effet, le budget général de l'Etat finance les salaires des fonctionnaires mais que partiellement les frais de fonctionnement, tandis que le budget de l'AMPA (qui finance la plupart des frais de fonctionnement liés aux services de la gestion du secteur) est fortement dépendant des accords de

<sup>13</sup> Un premier projet de loi-cadre a été préparé fin 2006, dont le champ d'application portait uniquement sur la pêche (maritime et continentale). Fin 2007, une deuxième mouture de projet de loi-cadre a été préparée, dont la principale innovation a porté sur l'extension du champ d'application à l'aquaculture (ce qui est une décision discutable du point de la cohérence compte tenu des spécificités de chacun des sous-secteurs). Des amendements avaient également été apportés sur certains points spécifiques concernant la pêche comme l'étendue et la nature des pouvoirs des agents de surveillance, ou les conditions d'octroi ou de renouvellement des licences ou des autorisations de pêche. Début 2011, le processus de révision du projet de loi-cadre a été relancé avec la préparation d'une troisième mouture, dont le nouvel intitulé est « Loi N°2011 portant refonte de l'Ordonnance n°93-022 du 04 mai 1993 sur la réglementation de la pêche et de l'aquaculture ». Le projet a fait l'objet de commentaires de la part d'un panel de représentants d'opérateurs, de la société civile et des partenaires de la pêche. Cela a permis de soulever de nombreux questionnements en relation avec l'aménagement des pêcheries (ex. formalisation d'approches spatialisées pour l'élaboration des plans de gestion), la bonne gouvernance aux différents échelons - local, national (ex. comité national consultatif, commission de transaction) et sous-régional -, la lutte contre la pêche INN ou encore la défense des intérêts de l'industrie nationale (ex. sécurisation des droits d'accès). Une quatrième version du projet de loi est en circulation depuis le début de l'année 2012.

<sup>14</sup> Le CCNGP est une structure rattachée à la Direction générale de la pêche et des ressources halieutiques créée par voie d'arrêté en 2010 (Arrêté ministériel n° 34. 039/2010 du 21/09/2010). Le CCNGP est composée notamment de représentants du secteur privé et de la société civile.

<sup>15</sup> Les textes prévoient que les conseils consultatifs soient composés de représentants d'opérateurs, de ministères, d'organismes concernés par la pêche et l'aquaculture et des représentants de Faritany territorialement compétent.

pêche internationaux en particulier avec l'UE et, dans une bien moindre mesure, des redevances de la pêche industrielle crevettière en diminution constante depuis quelques années. Le budget annuel de l'AMPA est de l'ordre de 6 milliards d'Ariary depuis 2006, ce qui est nettement insuffisant au regard des besoins en matière de gestion du secteur<sup>16</sup>. A noter également que les redevances de la pêche industrielle étrangère hors UE (environ 50 navires par an) d'un montant forfaitaire de 1 000 USD par navire ne sont pas prises en compte dans le mécanisme de financement de l'AMPA.

On notera par ailleurs l'impuissance ou **le manque d'intérêt des pouvoirs publics à l'égard de la gestion des pêcheries impliquant la pêche traditionnelle**, comme semblent le montrer différents constats : persistance d'un régime de libre-accès aux ressources, incapacité d'endiguer la surcapacité de pêche croissante malgré la fragilisation croissante des ressources, faible taux de marquage des embarcations et des engins de pêche, faible volonté de faire appliquer la réglementation. Des initiatives récentes ont été conduites avec un certain succès en matière d'organisation et de professionnalisation de l'activité de pêche traditionnelle, avec notamment l'introduction en février 2009 d'un système de carte professionnelle<sup>17</sup>. Mais ce système, qui s'apparente à un système de permis régional consacre malgré tout le régime du libre-accès aux ressources, ce qui est difficilement compatible avec une gestion durable et responsable des pêches.

Par ailleurs, on observe une certaine tendance à la délégation des responsabilités concernant la gestion des pêches traditionnelles à des ONGs, conformément aux dispositions relatives aux questions environnementales<sup>18</sup>. Le partage de responsabilités avec la société civile peut s'avérer très efficace et pertinent en vertu de l'application du principe de subsidiarité. Cela sous-entend toutefois que l'administration soit en mesure de participer à l'élaboration des cadres de gestion et qu'elle puisse assumer certaines missions régaliennes comme la police des pêches, ce qui n'est pas toujours le cas. Ce constat de désintérêt de fait du MPRH dans la gestion des pêches traditionnelles va en outre souvent de pair avec les faiblesses et manquements des politiques d'aménagement du territoire en zone côtière au regard de l'enclavement des villages de pêcheurs et des difficultés d'accès des communautés de pêcheurs à des services publics essentiels y compris en matière de sécurité (forces de l'ordre).

Enfin, il convient de souligner le **fossé générationnel au niveau des cadres et techniciens** de l'administration et de la recherche halieutique qui est en train de se creuser. Le renouvellement du personnel de la fonction publique qui devrait atteindre l'âge de la retraite d'ici 4-5 ans, pourrait en effet avoisiner les 90%. Or, il n'existe plus aujourd'hui de filières de formation halieutique adaptées à ces besoins.

## 3.2. Points forts du système de gouvernance actuel

L'analyse du système actuel de gouvernance fait ressortir un certain nombre de points forts que l'on peut mettre en perspective avec quatre grandes thématiques, interdépendantes entre elles : l'aménagement des pêcheries ; la gestion des pêches traditionnelles ; l'augmentation des richesses ; et le système de financement de la gestion du secteur. Il conviendra de s'appuyer sur ces points forts et de les renforcer pour mettre en œuvre la Stratégie nationale de bonne gouvernance des pêches maritimes.

### Aménagement des pêcheries

- Efficacité du dispositif de surveillance des pêches, notamment pour la pêche industrielle. Cela tient aux efforts considérables déployés depuis de nombreuses années en matière de renforcement des

<sup>16</sup> En règle générale, on estime que les coûts de gestion de la pêche représentent environ 5% du chiffre d'affaires du secteur. A titre indicatif, le budget de l'AMPA représente aujourd'hui environ 2,3% du chiffre d'affaires actuel (que l'on sait par ailleurs sous-évalué).

<sup>17</sup> Arrêté n° 2056/2009 portant établissement de la carte professionnelle de pêcheur pour la pêche traditionnelle maritime. Le système de carte professionnelle s'apparente à un système de permis régional puisque le texte prévoit que le droit de pratiquer la pêche traditionnelle dans une région donnée est lié à la détention de la carte. La carte est gratuite et renouvelable, et la seule condition de délivrance est que le demandeur soit membre d'une organisation de pêcheurs dans la région considérée.

<sup>18</sup> Le ministère de l'environnement, sur la base de la loi 96-025 du 30 septembre 1996 relative à la gestion locale des ressources naturelles renouvelables (GELOSE), encourage le transfert de la gestion des pêches aux communautés locales de base (CLB) à travers des contrats. Les ONGs viennent en appui aux CLB pour l'application de ces contrats en les aidant à élaborer, homologuer et appliquer une convention sociale (Dina) comprenant des dispositions réglementant la pêche dans les zones concernées. Les Services locaux des pêches, sans toujours se référer au MPRH au niveau central, peuvent viser les projets de contrat (officialisés par la suite) alors qu'ils ne sont pas dotés de cette compétence. Les contrats de transfert de gestion sont validés par des arrêtés du ministère de l'environnement et les Dina sont homologués par les tribunaux provinciaux.

capacités du CSP (y compris en termes de formation du personnel) et des moyens de surveillance<sup>19</sup>. Le CSP a également signé récemment des protocoles d'accord avec la Marine pour favoriser les synergies d'ordre institutionnel et la mutualisation des coûts concernant l'utilisation des moyens navigants de l'Etat, et avec la Gendarmerie pour renforcer le dispositif de surveillance de la pêche côtière et terrestre (augmentation du nombre d'inspecteurs). Par ailleurs, le CSP participe depuis quelques années à des opérations de surveillance régionale sous l'égide de la COI, ce qui contribue au renforcement de la surveillance de la pêche thonière étrangère.

- Expériences acquises dans l'aménagement de la pêcherie crevettière industrielle sur la base de démarches partenariales. A cet égard, on peut rappeler que Madagascar est souvent cité en exemple dans la sous-région, mais également à l'échelle du continent africain, en relation avec différents points : modalités de la cogestion avec le rôle important joué par le GAPCM ; structures paritaires mises en place pour appuyer le processus d'aménagement (observatoire économique OEFC, PNRC) ; approches innovantes développées pour rétablir un niveau de pleine exploitation des ressources (numerus clausus sur le nombre de licences selon la zone, système de contrôle de l'effort de pêche basé sur la longueur de corde de dos des chaluts) ; clauses anti-monopole pour la délivrance des licences ; recherche de l'équité dans le partage de la richesse créée (à travers les modalités de fixation des redevances en fonction de la performance économique du secteur analysée par l'OEFC). Les expériences et l'expertise acquises sur la pêcherie crevettière industrielle constituent de toutes évidences une référence et un levier pour appuyer d'autres démarches d'aménagement dans le pays, y compris en matière de plan d'aménagement. A noter par ailleurs que depuis 2003, des démarches d'élaboration de plan d'aménagement ont été initiées pour quelques pêcheries de haute valeur économique comme le crabe, les céphalopodes et la langouste.
- Capacités de recherche (en particulier dans le domaine de la bio-écologie) au niveau national sur certaines pêcheries pouvant être considérées comme stratégiques d'un point de vue économique. Cela inclut les crevettes côtières, les crabes de mangrove, les céphalopodes (poulpe notamment) et la langouste.
- Apparition depuis quelques années de l'organisation des collecteurs et exportateurs regroupés au sein du GEXPROMER (Groupement des collecteurs et exportateurs des produits de mer), qui est venue compléter le paysage institutionnel des organisations de défense des intérêts de la pêche (en plus du GAPCM)
- Existence d'un système de permis pour la collecte et le mareyage des produits de la pêche, certes perfectible, mais surtout pouvant évoluer et s'avérer un outil efficace pour réguler les activités de la pêche traditionnelle (ex. respect des périodes de fermeture) voire le niveau de prélèvement des ressources (niveau de mortalité par pêche) en agissant indirectement par le contrôle sur le marché (ex. limitation du nombre de permis délivrés, introduction de systèmes de quotas par permis de collecte).
- Mise en place du système de cartes professionnelles pour la pêche traditionnelle qui, à travers une meilleure organisation et une plus grande responsabilisation des associations de pêcheurs, pourrait aboutir à l'instauration d'un système permettant de réguler l'accès aux ressources.
- Adoption récente d'un Protocole d'accord de pêche standard, acté sous forme d'arrêté, dans le but de minimiser les risques d'abus de fonction des signataires.

### **Gestion des pêches traditionnelles**

- Existence d'une forte tradition halieutique au sein des communautés de pêcheurs traditionnels (sédentaires ou migrants), allant de pair avec une volonté de mettre en place des systèmes respectueux de la durabilité de l'exploitation et de la préservation des écosystèmes côtiers. Cette situation tend toutefois à se dégrader avec l'augmentation du nombre de pêcheurs migrants opportunistes venant de l'intérieur du pays, n'ayant pas de tradition halieutique et étant attirés dans le secteur par l'appât de moyens de subsistance rapides et pas forcément durables.
- Contexte favorable au développement de systèmes de gestion reposant sur des mécanismes de concertation et/ou un partage des responsabilités avec les communautés de pêcheurs (systèmes de

---

<sup>19</sup> Les moyens de surveillance de la pêche industrielle comprennent : système de positionnement SSN pour l'ensemble de la flotte nationale et étrangère ; patrouilleurs (3 dont 1 côtier) opérationnels entre 120 et 150 j/an ; moyens de surveillance aérienne (environ 100 h/an) combiné avec la possibilité d'utiliser les photos aériennes comme moyen de preuve ; système d'observateurs embarqués à bord des bateaux ; et système d'inspections à terre.

'cogestion'). Cela fait référence aux nombreuses initiatives en relation avec la mise en œuvre des textes à connotation environnementale portant sur la GELOSE (transfert de la gestion des ressources naturelles aux communautés littorales) et la Gestion intégrée des zones côtières (GIZC). Mais cela fait aussi référence aux nombreuses initiatives formelles ou non, passées ou en cours, en matière de gestion participative et spatialisée des ressources halieutiques – ex. approche ZAC pour la crevette, 'réserve' ou approche LLMA au nord de Toliara (poulpe), 'réserve de mangrove' à Belosur-mer (crabe de mangrove), 'gestion participative' dans le sud de Toliara (multi espèces). Les appellations sont différentes, mais toutes reposent sur des principes similaires qui consistent, dans un premier temps, à mettre en place des mécanismes de concertation entre les différentes parties prenantes (administration, recherche, usiniers, ONGs, communautés), dans un deuxième temps, à développer de manière participative des Dina (conventions sociales au niveau des Fokontany pouvant prévoir des mesures de gestion des pêches) et, enfin, à promouvoir un contrôle de légalité des Dina au niveau communal de manière à ce que ces mesures viennent renforcer le corpus réglementaire local.

- Existence du système de ristournes (taxes perçues par les collectivités territoriales auprès des collecteurs et mareyeurs représentant normalement 3% au maximum de la valeur d'achat) qui potentiellement constitue un instrument de financement des activités en appui au développement local dans les villages de pêcheurs.

### **Création de richesses**

- Existence de services et infrastructures portuaires relativement bien adaptés aux besoins de la pêche industrielle, malgré la faiblesse des mécanismes de concertation entre l'APMF et le MPRH en appui aux politiques publiques d'investissements et de gestion portuaire propre à la pêche.
- Existence d'un armement industriel national bien organisé et dynamique en termes de portage de projets de diversification et de modernisation de la flotte.
- Développement récent d'initiatives en matière de mise en place de systèmes de micro-crédit adaptés à la pêche traditionnelle.
- Efficacité (jusqu'à présent) du système de contrôle sanitaire et de la qualité des produits de la pêche destinés à l'exportation, qui profite aussi bien aux segments de pêche industrielle que traditionnelle concernés par ces marchés. A noter qu'une mission d'inspection de l'OAV est programmée pour le mois de juin 2012, et que les résultats de cette mission pourraient servir, le cas échéant, à renforcer le système actuel. Par ailleurs, Madagascar est confronté depuis l'année dernière (à l'instar d'autres pays de la sous-région) à l'apparition de la maladie virale du 'white spot' qui affecte les élevages de crevettes. Cette maladie ne présente pas de risque sanitaire pour les consommateurs mais pose en revanche de sérieux problèmes de mortalité dans les élevages et d'altération de la valeur commerciale des produits. Madagascar est en train d'identifier une stratégie visant à minimiser les impacts négatifs de cette maladie dans les fermes aquacoles et à prévenir une dégradation de l'image de marque de la crevette malgache qui pourrait affecter l'ensemble de la filière, y compris les produits de la pêche.

### **Financement de la gestion du secteur**

- Existence d'un mécanisme de financement via l'AMPA relativement efficace, et respectueux d'un certain nombre de principes de bonne gouvernance : efficacité et transparence des procédures financières (respect des règles des marchés publics, contrôle permanent par un commissaire aux comptes, réalisation d'audits externes) ; indépendance relative vis-à-vis de l'administration lors de la programmation des actions (processus impliquant la plupart des acteurs publics et privés concernés directement par la pêche, séparation des responsabilités dans la gestion du cycle des projets - le MPRH est l'organe de décision, l'AMPA est l'agence d'exécution, et un organe de pilotage est mis en place pour chaque projet-, composition paritaire du conseil d'administration. Ce mécanisme demeure toutefois perfectible du point de vue de la cohérence des actions financées (problème de pilotage à vue et de manque de priorisation des actions, à mettre en relation avec l'absence de cadre de politique et de planification sectorielle – cf. point précédent) et de la transparence dans la mise en œuvre des projets (ce qui ne relève pas directement de la responsabilité de l'AMPA).

### 3.3. Conclusions préliminaires sur le système actuel de gouvernance actuel

L'analyse du système de gouvernance a permis d'identifier de nombreuses lacunes et des dysfonctionnements en relation avec l'application de principes de bonne gouvernance. Le système actuel se caractérise, depuis de nombreuses années, par :

- une gestion minimaliste du secteur et privilégiant des objectifs de gouvernance générale et de simple administration du secteur, combinée à de nombreux dysfonctionnements et insuffisances dans les services et fonctions clés en appui à la gestion du secteur (ce qui renvoie au principe de la responsabilité des institutions) ;
- un manque de vision et de continuité des politiques publiques, se traduisant notamment par la coexistence de différents projets et initiatives appuyés par les pouvoirs publics ou la société civile sans véritable liens et synergies entre eux (ce qui renvoie au principe de la cohérence, de l'efficacité et de l'efficience de l'action publique) ;
- une certaine politisation (approche clientéliste de court-terme) et la présomption de pratiques courantes de corruption dans la gestion des affaires publiques relatives à la pêche privilégiant des intérêts particuliers au détriment de l'intérêt général ; et
- une faible application d'autres principes clés de la bonne gouvernance des pêches, notamment celui de la transparence, de la participation et de la subsidiarité, qui concourent chacun aux dysfonctionnements du système actuel de gouvernance.

En outre, force est de constater une différence de traitement de l'action publique selon le segment ou la filière concerné : attentes d'ordre économique pour la pêche industrielle (recettes en devises et recettes budgétaires de l'Etat notamment), attentes d'ordre social pour la pêche traditionnelle sans réelle volonté de régulation de l'activité (emplois, conditions de vie des pêcheurs, paix sociale), et attentes d'ordre financière au regard de la commercialisation des produits de la pêche à travers les permis de collecte et de mareyage (recettes budgétaires en faveur de l'Etat et des collectivités). Or au-delà du fait qu'un clivage entre pêche industrielle, pêche traditionnelle et opérations de valorisation des produits de la pêche a montré ses limites et ses incohérences du point de vue de l'aménagement de certaines pêcheries comme la crevette, l'absence de cadre et/ou de volonté de régulation de la pêche traditionnelle et de l'aval de la filière est à l'origine d'autres problèmes sérieux : fragilisation des ressources halieutiques et des écosystèmes côtiers ; accumulation de surcapacité de pêche (de plus en plus difficile et coûteux à traiter d'un point de vue économique et social) ; et paupérisation des communautés de pêcheurs traditionnels<sup>20</sup>.

Les effets produits par les insuffisances du système de gouvernance actuel peuvent par conséquent se résumer comme suit :

- **situation inquiétante concernant l'état des ressources à forte valeur marchande et leur durabilité**, s'agissant en particulier d'espèces sensibles comme les holothuries, les requins et les langoustes ;
- **constat de diminution drastique de la rente halieutique sur certaines pêcheries** de forte valeur marchande, et notamment la pêcherie crevettière qui aujourd'hui participe de moins en moins aux recettes budgétaires et à l'équilibre de la balance commerciale ;
- **pauvreté accrue au sein des communautés de pêcheurs traditionnels** ;
- **persistance d'un niveau élevé de pêche INN**, malgré les progrès remarquables réalisés depuis plusieurs années dans le domaine de la surveillance, avec notamment des cas de pêche pirate dans les eaux territoriales et dans la ZEE, de sous-déclaration et de transbordement des captures de la pêche industrielle étrangère, de suivi insuffisant de la pêche industrielle nationale, de non-respect de la réglementation dans la pêche traditionnelle (plongée avec bouteilles pour la pêche aux holothuries, périodes de fermetures, maillage minimal, poisons, barrages, etc.), et d'absence de suivi des captures de la pêche traditionnelle ;
- **pertes de richesses considérables pour l'économie nationale** résultant de la combinaison de plusieurs facteurs : persistance de pêche INN avec ses conséquences négatives du point de vue

<sup>20</sup> Le processus de paupérisation des communautés de pêcheurs traditionnels est alimenté par l'enchaînement des événements suivants : diminution des rendements de capture par unité de pêche résultant de l'augmentation continue de l'effort de pêche et de la stagnation de la production totale / course à l'équipement avec augmentation des coûts de production pour compenser les baisses de rendements / stagnation des prix de vente des produits malgré leur raréfaction en raison de la dépendance de plus en plus forte entre les pêcheurs et les collecteurs et mareyeurs via le crédit fournisseur.

économique (pertes de revenus pour les Etats, dégradation des écosystèmes, diminution de poisson disponible pour les pêcheurs respectueux des règles, etc.), niveau de surpêche élevé pour la plupart des pêcheries, taux important de rejets dans la pêche industrielle et de pertes post-captures dans la pêche traditionnelle, non-réalisation du potentiel de valeur ajoutée directe et indirecte liée à la pêche (estimé à au moins 160,4 milliards d'Ariary par an<sup>21</sup>) ;

- **prégnance des intérêts particuliers de court-terme** dans la manière de gouverner le secteur, au détriment de l'intérêt général, et répartition inéquitable des richesses créées dans le secteur au détriment des objectifs de bonne gouvernance des ressources halieutiques et de développement économique et social du pays ;
- **effritement du système de gouvernance**, avec perte de confiance des opérateurs quant à la capacité des pouvoirs publics à garantir la pérennité de l'exploitation et la valeur intrinsèque des ressources (notion de rente halieutique).

En conclusion, le système de gouvernance actuel est peu compatible avec la durabilité des ressources et avec l'expression de tous les enjeux économiques et sociaux associés au secteur. Et il est devenu essentiel de revoir le système de gouvernance, en se basant sur une Stratégie nationale de bonne gouvernance des pêches maritimes.

A noter que le Plan directeur 2004-2007 avait déjà souligné la nécessité d'instaurer « une bonne gouvernance du secteur » en insistant sur les aspects suivants : « appliquer la transparence, rechercher la compétitivité et écarter toute mesure discrétionnaire dans l'octroi des licences (pêche crevettière, pêche de prospection, pêche commerciale, permis de collecte) et dans les calculs et procédures de paiement des redevances sur ces différentes autorisations ; créer un site web d'informations sur les possibilités de pêche, les conditions et règles à observer, les redevances à payer et les procédures à suivre pour les demandes d'autorisations ; appliquer autant que possible un système d'appel d'offres ouvert à tous les opérateurs ».

---

<sup>21</sup> Cf. section 2 : la richesse créée annuellement serait aujourd'hui d'environ 183,7 milliards d'Ariary (environ 64,4 millions d'Euros), mais pourrait potentiellement atteindre environ 344,5 milliards d'Ariary (environ 120,6 millions d'Euros) si le secteur était mieux géré.

# DEUXIEME PARTIE : STRATEGIE NATIONALE DE BONNE GOUVERNANCE DES PECHEES MARITIMES

## 4. Objectifs et principes clés de la Stratégie nationale

### 4.1. Objectifs sectoriels généraux

Ainsi que précisé précédemment, il n'existe pas aujourd'hui de document de référence pouvant guider la définition des objectifs de la politique du secteur des pêches maritimes. Un discours de politique générale portant spécifiquement sur la bonne gouvernance prononcé par Monsieur le Premier Ministre en début d'année 2012, ainsi qu'un document de politique multisectorielle (Agriculture, Elevage, et Pêche et ressources halieutiques) en préparation, peuvent cependant servir de référence pour l'identification des objectifs du secteur de la pêche maritime.

A l'occasion de son discours de clôture de la **Journée de lancement de la concertation sur la bonne gouvernance (Centre de Conférence International, Ivato, 26/01/2012)**, Monsieur le Premier Ministre a insisté sur plusieurs actions visant à améliorer la gouvernance publique à Madagascar :

- évaluer les textes (lacunes, faiblesses, incohérences, inadaptations) en évoquant toutes les causes d'inapplication et ou d'irréalisation et si possible en apportant des éléments de propositions ;
- combattre la corruption qui constitue un « fléau économique et social » ;
- assurer le droit à l'information pour tout le monde ;
- mettre en œuvre un Programme national de gouvernance publique pour appuyer le processus de développement du pays.

Une déclaration de principes a par ailleurs été faite par Monsieur le Premier Ministre dans laquelle il a déclaré son adhésion aux trois principes suivants :

1. Le concept de bonne gouvernance doit être placé au centre de toute élaboration de Politiques publiques à Madagascar ;
2. Les processus de prise de décision menés au sein de l'Administration publique malagasy se doivent de prendre en compte les critères de bonne gouvernance ;
3. La gouvernance de l'Administration publique doit être appréciée et évaluée à travers des indices appropriés.

Le document de politique multisectorielle qui intéresse la pêche est le **Programme sectoriel agricole (PSA)**. Les domaines prioritaires du PSA semblent toutefois, pour le moment, essentiellement tournés vers l'agriculture : extension de la superficie sous une gestion durable ; augmentation de l'accès aux marchés ; augmentation de l'offre alimentaire et réduction de la famine ; et amélioration de la recherche agricole et dissémination des technologies. Le PSA a toutefois prévu de prendre en compte les efforts présents et passés en matière d'élaboration de politiques et stratégies dans les trois sous-secteurs concernés par le PSA. Le PSA pourrait également « intégrer la Stratégie Nationale sur la Gouvernance des pêches maritimes dans le contexte institutionnel du PSA » (communication du représentant du PSA lors de l'Atelier de travail d'Antsirabe d'avril 2012). Cela devrait par conséquent faciliter la cohérence des objectifs exprimés dans la Stratégie nationale du secteur des pêches avec ceux du PSA/pêche.

Sur la base de ce qui précède, et compte tenu des enjeux et de problématiques liées au secteur de la pêche maritime, le but de la Stratégie nationale de bonne gouvernance des pêches maritimes devrait être d'assurer l'application de principes clés de bonne gouvernance dans la préparation et la mise en œuvre des actions publiques en matière de gestion du secteur des pêches maritimes, dans le but de poursuivre les objectifs sectoriels généraux suivants :

1. garantir l'intégrité du capital naturel et la durabilité des ressources halieutiques, et contribuer à la préservation de l'environnement marin et côtier ;
2. augmenter la création de richesses dans le secteur, en optant pour des approches différenciées selon la pêcherie, filière ou flotte considérée, aussi bien en ce qui concerne les modes d'exploitation que les modes de valorisation ;
3. veiller à une distribution plus équitable des richesses créées par le secteur en accord avec l'objectif national de développement économique et social du pays et de réduction de la pauvreté ;
4. augmenter la disponibilité et améliorer la qualité des produits de la pêche en accord avec les besoins alimentaires de la population malgache.

## **4.2. Principes clés de bonne gouvernance devant sous-tendre l'action publique en matière de gestion du secteur des pêches maritimes**

### **4.2.1. Ouverture-Transparence**

L'application de ce principe devrait constituer une priorité au vu de l'extrême faiblesse des systèmes d'information concernant le système pêche en termes de disponibilité, de fiabilité et d'accessibilité des données. Cela englobe un ensemble d'informations dans différents domaines, y compris sur l'état des stocks halieutiques, les règles régissant l'accès et l'exploitation des ressources, les modes d'exploitation et de valorisation, les performances économiques et sociales du secteur, les modes d'allocation des droits de pêche et de collecte des produits, etc.

Ce principe fait référence à la nécessité pour les différents acteurs et institutions, publics et privés (y compris la société civile), de fonctionner de façon plus transparente dans le but de :

- améliorer le fonctionnement des institutions ;
- appuyer le processus de gestion du secteur dans un contexte où une information fiable et pertinente doit être au cœur des décisions ;
- renforcer la confiance entre les différents acteurs, condition essentielle au renforcement du dialogue et à l'établissement de relations partenariales public/privé ;
- constituer un rempart supplémentaire à la corruption.

### **4.2.2. Responsabilité des institutions**

Ce principe fait référence à la capacité des institutions publiques à mettre en œuvre leurs mandats et leurs missions dans le plus strict respect des droits et obligations que leur confèrent les textes, et à rendre compte de leurs actions. Il s'applique en fait à un éventail très large de fonctions et de services de l'aménagement comprenant, entre autres, la fourniture d'une information de qualité en appui à la décision, l'attribution des droits de pêche, le suivi de l'exploitation et de la valorisation, la définition d'un cadre législatif et réglementaire actualisé et pertinent, le respect de la réglementation, l'application des sanctions en cas d'infractions aux différents échelons de la gouvernance, ou encore la formulation de plans de gestion des pêcheries.

Les enjeux liés à l'application de ce principe sont considérables puisqu'ils visent à contribuer de manière décisive à :

- diminuer la pêche INN (pour rappel, la pêche INN constitue un problème sérieux au regard de la durabilité de l'exploitation mais aussi de la réalisation des objectifs économiques et sociaux de l'aménagement) ;
- dépolitiser la gestion du secteur des pêches dans l'intérêt général, y compris en matière d'application des sanctions en cas d'infractions ;
- lever définitivement les doutes sur les nombreuses présomptions de corruption dans le secteur ;

- opérer des changements au sein des institutions dans leur manière de travailler et de programmer leurs activités afin de répondre au mieux aux besoins de l'aménagement, le cas échéant exprimés dans le cadre de plans d'aménagement par pêche, et ainsi de passer d'une logique de l'offre à une logique tournée vers la demande pour la fourniture des services de l'aménagement ;
- assurer une certaine continuité des politiques publiques dans le secteur, quels que soient les changements de responsables au plus haut niveau de l'Etat.

#### 4.2.3. Cohérence et subsidiarité

La notion de cohérence fait référence, en premier lieu, à la justesse (qualité) de l'action publique dans le secteur au regard des objectifs sectoriels de la pêche, de leur compatibilité avec d'autres politiques concernant le littoral (environnement et gestion intégrée des zones côtières en particulier), et aussi de la spécificité des pêcheries ou espaces de pêche considérés. La notion de cohérence fait également référence à la stratégie envisagée pour atteindre les objectifs recherchés à travers l'action publique.

Le lien que la Stratégie établit entre cohérence et subsidiarité signifie que dans le cas de certaines pêcheries ou unités de gestion spécifiques, il sera important de définir l'échelle de gestion la plus pertinente en distinguant le niveau local (ex. écosystème, baie, etc.), national ou sous-régional. Car ce devrait être autour de ces unités de gestion spécifiques que l'action publique devrait être organisée et dimensionnée, notamment en termes de maillage institutionnel et de mise en place de mécanismes de co-responsabilisation pour une utilisation optimale des ressources publiques.

Dans le cadre de l'application du principe de la cohérence et de la subsidiarité, un accent particulier devrait être mis sur les éléments suivants :

- Promotion de démarches de plan d'aménagement par pêche (au sens espèces ou groupe d'espèces associées) en accord avec l'approche écosystémique, tout en mettant l'accent sur la régulation de l'accès aux ressources, pour tenir compte des spécificités des pêcheries en termes de modes d'exploitation et de valorisation et de contribution potentielle aux objectifs sectoriels (croissance, rente, emplois) ;
- Promotion de démarche de plans de gestion locale pour les pêches traditionnelles (approche spatialisée de l'aménagement des pêcheries impliquant la pêche traditionnelle, et visant également à mettre un terme au régime de libre-accès aux ressources), tout en veillant à ce que ces plans spatialisés soient en conformité avec les plans d'aménagement par pêche lorsqu'ils existent ;
- Application d'un principe de précaution dans la planification des actions publiques en faveur d'une augmentation de la valeur ajoutée en aval des filières, car cela est de nature à créer indirectement de nouvelles incitations économiques pour la pêche et à exacerber les problèmes de surexploitation dans le contexte actuel de pêcheries faiblement régulées et en régime de libre-accès ;
- Renforcement de l'engagement actuel du pays en matière de coopération halieutique sous-régionale, en premier lieu avec la CTOI pour la gestion des thons et grands pélagiques, mais également dans le cadre des mécanismes de coopération existant à l'échelle de la sous-région AOA-COI pour ajuster certains instruments de politique (ex. harmonisation des protocoles d'accord de pêche, harmonisation du niveau des pénalités selon la catégorie des infractions, etc.) et améliorer l'efficacité de certains services de l'aménagement comme la surveillance ou la conduite d'investigations en cas de suspicion de pêche INN.

#### 4.2.4. Participation

La participation devrait constituer un autre principe fort de la bonne gouvernance à promouvoir dans le cadre de la Stratégie nationale car il est généralement admis que la qualité, l'efficacité et l'efficience de l'action publique est également fortement dépendante du niveau de participation des opérateurs et de la société civile à toutes les étapes de la planification. La participation abordée sous l'angle de la consultation doit également être considérée comme un moyen d'instaurer un dialogue permanent entre l'Etat et le secteur privé dans le but d'améliorer le fonctionnement des institutions et de les rendre plus responsables, sans bien sûr se substituer au pouvoir discrétionnaire de l'Etat qui demeure le propriétaire des ressources halieutiques et qui doit la gérer dans l'intérêt général.

L'application de ce principe de participation devrait se traduire dans les faits par la mise en place de mécanismes de concertation aux niveaux local et national, et lorsque cela est possible, par la mise en place de démarches partenariales public/privé reposant sur un partage des rôles et des responsabilités

dans la production de certains services de l'aménagement, à l'instar de ce qui se fait déjà pour la gestion de la pêcherie crevettière industrielle. A cet égard, il convient de souligner que les démarches de plans d'aménagement par pêcherie ou de plan de gestion locale des pêches traditionnels peuvent offrir des espaces de concertation et de transparence particulièrement adaptés pour renforcer le dialogue entre les différents acteurs publics (administration, recherche, surveillance) et privés (pêcheurs, opérateurs économiques, société civile) concernés.

La finalité de l'application du principe de participation est de tendre vers du « mieux-Etat » dans la manière de gouverner le secteur des pêches maritimes.

#### 4.2.5. Efficacité et efficience de l'action publique

L'efficacité et l'efficience de l'action publique seront fortement dépendantes de l'application des autres principes décrits ci-dessus, que sont l'ouverture-transparence, la responsabilité, la cohérence et la participation. Pour autant, quand bien même le contexte politique s'y prêterait, l'application de ces différents principes pourrait se heurter à un obstacle majeur à savoir les coûts élevés de gestion du secteur dans un contexte où les moyens actuels, financiers et humains, consacrés aux services de l'aménagement (administration, recherche, réglementation, suivi, contrôle et surveillance, application des sanctions) sont déjà relativement limités. Il y a donc besoin d'établir des priorités dans l'allocation des investissements publics et privés et de respecter une ligne de conduite dans leur planification dans le souci de concilier les besoins de la bonne gouvernance du secteur et les réalités économiques du pays.

Les éléments présentés ci-dessous permettent de répondre à ces exigences d'efficacité et d'efficience de la Stratégie nationale.

☞ La priorité devrait être accordée au renforcement des services et fonctions clés de la gestion du secteur, qui sont actuellement défaillants - tout en maintenant l'efficacité actuelle d'autres services clés comme la surveillance de la pêche industrielle nationale et le suivi des questions sanitaires et de contrôle-qualité des produits destinés à l'exportation ! Ces services et fonctions clés sont les suivants :

- Administration des pêches : suivi statistique et systèmes d'information sur les pêches, gestion de la flotte industrielle nationale, encadrement et suivi administratif des activités directes et indirectes liées à la pêche aux niveaux central et déconcentré ;
- Dispositif de recherche : recentrage des activités autour des fonctions récurrentes de la recherche indispensables à la bonne gestion du secteur comme le suivi-évaluation de la ressource et des écosystèmes, l'étude des systèmes pêche et la production d'avis scientifiques indépendants. Les services de la recherche devraient également faire l'objet d'une programmation scientifique qui tienne compte des besoins prioritaires de l'aménagement des pêcheries et qui soit soucieuse de rationaliser les moyens publics ou privés consacrés à ce service (en référence à la dispersion actuelle des structures de recherche et au manque de concertation et de coordination entre elles) ;
- Dispositif de contrôle et surveillance : renforcement du dispositif sur la pêche thonière étrangère, concentration des efforts concernant la pêche traditionnelle sur les pêcheries ciblant des ressources stratégiques et/ou sensibles (ex. crevette, holothurie, poulpe, langouste, crabe, requin) en agissant en priorité sur le contrôle des circuits de collecte ;
- Autorité sanitaire : contrôle-qualité des produits destinés aux marchés domestiques

☞ Des démarches de plans d'aménagement par pêcherie et de plans de gestion locale pour les pêches traditionnelles devraient être encouragées mais de manière graduelle, en commençant par les unités de gestion pouvant être considérées comme prioritaires aujourd'hui sur la base des critères suivants : pêcherie revêtant un caractère 'stratégique' du point de vue économique (valeur intrinsèque des ressources exploitées au regard de la rente halieutique, ou valeur ajoutée actuelle et potentielle), social (emplois notamment) et/ou environnemental ; et pêcherie dont la régulation paraît envisageable/réaliste à brève échéance dans le contexte actuel.

☞ Le principe de déléguer ou de cogérer la production de certains services de la gestion du secteur avec le secteur privé (opérateurs et/ou ONGs agissant dans le domaine marin) devrait faire l'objet d'une large acceptation, sous réserve toutefois de deux principales conditions : il ne doit pas s'agir de services en relation avec les missions régaliennes de l'Etat telles que la police des pêches ou le contrôle sanitaire, et l'Etat doit s'assurer que le service en question sera produit de manière plus efficace et efficiente en partageant ou en déléguant les responsabilités. Le champ des services pouvant être cogérés devrait inclure la sensibilisation, la formation, l'animation, la production d'études ou de travaux de recherche finalisée, la mise en place d'observatoires spécifiques ou

encore la surveillance participative (y compris 'self-policing' dans le cas de la pêche industrielle). Dans tous les cas, il sera par ailleurs important de veiller à ce que les acteurs privés respectent aussi des principes de bonne gouvernance, dont ceux de la transparence et de la responsabilité (capacité à assurer le service et à rendre compte de leur action).

☞ La planification de l'action publique devrait se faire de manière plus stratégique, y compris en matière d'amélioration du mécanisme actuel de financement de la gestion du secteur. Cela se réfère en particulier aux aspects suivants :

- amélioration du fonctionnement de l'AMPA au regard notamment de la procédure de programmation annuelle qui devrait être guidée par les actions prioritaires de la Stratégie nationale ;
- mise en cohérence du Projet général annuel de l'administration avec les besoins de renforcement de certains services et fonctions clés de la gestion du secteur ;
- amélioration de l'accès de la recherche et de la formation aux financements publics en faveur de la pêche ;
- financement des Services régionaux (qui manquent aujourd'hui cruellement de moyens de fonctionnement) ;
- augmentation des recettes budgétaires issues de la délivrance des droits de pêche et des permis de collecte et de la perception des amendes sur les infractions ;
- renforcement des démarches partenariales avec le secteur privé dans un souci d'efficacité de l'action publique.

☞ La professionnalisation de tous les acteurs de la filière, allant des pêcheurs aux unités de transformation et de conditionnement des produits de la pêche, en passant par les mareyeurs, les collecteurs et également les prestataires de services (ONG compris), devrait être encouragée systématiquement afin de réduire les coûts de l'encadrement du secteur et de la gestion des pêcheries.

## 5. Programme d'actions pour une meilleure gouvernance des pêches maritimes

Le but du programme d'actions est de faciliter l'application des principes clés de bonne gouvernance pour la gestion du secteur tels qu'ils ont été énoncés précédemment, tout en veillant à ce que les actions proposées s'inscrivent en bonne cohérence avec les objectifs sectoriels recherchés. Le programme d'actions a également pour objet de faciliter l'opérationnalisation de la Stratégie nationale, en offrant un cadre de planification et de programmation de l'action publique en faveur du secteur.

Les principes clés de bonne gouvernance sont fortement interdépendants. En les reprenant les uns après les autres pour organiser l'ordonnancement des actions, cela présenterait le risque de nombreuses redondances et de perte de lisibilité du document de Stratégie nationale. Aussi, il est préférable d'organiser les actions par fonction ou question clé en relation avec la bonne gouvernance du secteur.

C'est ainsi que les actions sont organisées autour de huit points correspondant à des fonctions ou questions critiques en relation avec la bonne gouvernance des pêches maritimes, tandis que les principes clés de bonne gouvernance auxquels ces actions se réfèrent sont indiqués entre parenthèses.

### 5.1. Promotion de démarches de plan d'aménagement sur les pêcheries prioritaires

***(Transparence, Responsabilité, Participation, Efficacité)***

La valeur ajoutée des plans d'aménagement réside en premier lieu dans leurs capacités à proposer des réponses appropriées du point de vue de l'aménagement des pêcheries, notamment parce qu'ils permettent de renforcer le cadre réglementaire général existant et d'adresser la question de la régulation de l'accès aux ressources pour tous les segments de pêche concernés par la pêcherie faisant l'objet du plan d'aménagement. Mais leur valeur ajoutée réside aussi dans le fait qu'ils sont amenés à jouer un rôle structurant et fédérateur pour les différentes institutions, publics et privés, du secteur. Ces dernières vont en effet pouvoir dimensionner leurs programmes de travail et ajuster la qualité de leurs services en fonction des demandes et des besoins exprimés dans les plans. Les démarches de plan d'aménagement sont en outre propices à la mise en place de démarches partenariales, d'une part, entre les institutions

publiques (ex. mécanismes permanents de concertation, protocoles de collaboration) et, d'autre part, entre les institutions publiques et privées (ex. participation de la profession à des programmes de recherche, mise en place de structures paritaires comme l'Observatoire). Le processus d'élaboration et de validation des plans d'aménagement est par ailleurs censé fortement impliquer le CCNGP, ce qui a pour effet de renforcer l'application du principe de la participation dans la gestion du secteur.

Par conséquent, les démarches de plan d'aménagement sont amenées à être au cœur des réformes du système de gouvernance actuel des pêches maritimes. La question est toutefois de préciser quelles sont les pêcheries qui devraient faire l'objet de plans d'aménagement en priorité, dans un contexte où il est préférable, pour raisons de coût/efficacité et de réalisme, d'éviter de disperser les efforts sur toutes les pêcheries et de les concentrer dans un premier temps sur celles pouvant être considérées comme 'prioritaires'. Outre le fait que cela aurait pour effet d'augmenter les chances de succès de ces démarches, qui demeurent très ambitieuses et innovantes dans la sous-région, sur ces pêcheries considérées comme 'prioritaires', cela permettrait de développer des capacités nationales dans ce domaine et d'étendre ces démarches avec sérénité sur l'ensemble des pêcheries.

Les pêcheries 'prioritaires' en raison du caractère stratégique qu'elles revêtent aujourd'hui d'un point de vue économique, social et/ou environnemental, et du réalisme en ce qui concerne leur aménagement compte tenu du contexte institutionnel actuel, devraient être les suivantes<sup>22</sup> : crevette côtière ; poulpe ; holothurie ; langouste ; et crabe de mangrove. La pêcherie de requins devrait également faire l'objet d'un plan d'aménagement en raison de la forte vulnérabilité et du caractère protégé de certaines espèces, en conformité avec ce que prévoit le Plan d'action international pour la conservation et la gestion durable des requins, Des éléments se rapportant à des points spécifiques que ces plans d'aménagement devraient aborder sont par ailleurs communiqués en annexe 7.2.

## 5.2. Renforcement des systèmes de suivi et d'information sur la pêche

### (Ouverture-transparence, Responsabilité)

#### 5.2.1. Amélioration des systèmes de suivi statistique actuels

Cette action, dont l'ampleur ne doit pas être négligée, devrait nécessiter la réalisation de plusieurs études spécifiques permettant de préciser l'approche à encourager et les implications que chacun des points suivants devrait avoir sur le fonctionnement et la répartition des responsabilités entre les différentes institutions publiques et privées concernées :

- Amélioration et standardisation du système de journaux de pêche pour la pêche industrielle nationale et étrangère ;
- Croisement et traitement plus systématique de différentes sources de données (journaux de pêche, rapports d'inspection, rapports d'observateurs, système SSN, visas de conformité (collecte), rapports des services régionaux, rapports des structures de recherche, rapports de l'ASH, rapports du CDPHM, etc.) ;
- Tenue de registres actualisés (navires, licence de pêche, permis de collecte et mareyage, cartes professionnelles et associations de pêcheurs pour la pêche traditionnelle) ;
- Augmentation de la fréquence des enquêtes de production et de l'enquête cadre de la pêche traditionnelle ;
- Développement d'un système de suivi par indicateurs de la pêche traditionnelle, en s'appuyant sur les résultats de l'enquête cadre en cours et des enquêtes de production ;
- Redynamisation des services statistiques régionaux avec obligation de publication des résultats agrégés de manière mensuelle ;
- Obligation de première mise en marché des produits de la pêche traditionnelle sur un nombre limité de sites de débarquement (à identifier et à agréer) ;
- Rigueur accrue dans le suivi des activités de commerce à l'exportation, notamment vers les pays asiatiques et les pays voisins (collaborations avec Douanes, Ministère du commerce, etc.), y

---

<sup>22</sup> A travers cette priorisation des plans d'aménagement, il n'est bien évidemment pas demandé de cesser les activités en cours en relation avec l'élaboration de plans d'aménagement. Cela fait notamment référence aux activités de la DGRH appuyées par le projet SWIOFP (Banque Mondiale) portant sur l'élaboration d'un plan d'aménagement des poissons démersaux. En revanche, il est fortement recommandé que lors des prochains arbitrages budgétaires (notamment via l'AMPA) ou que lors des discussions avec les partenaires, cette liste de priorités soit prise en compte.

compris en termes de levée de la confidentialité sur le volume, la valeur et la destination des exportations réalisées par les opérateurs ;

- Extension du domaine d'intervention de l'Observatoire économique (OEFC) à d'autres pêcheries revêtant un fort intérêt économique, dans le but de renforcer les capacités du MPRH en matière de modélisation bioéconomique et d'analyse économique.

Par ailleurs, l'amélioration des systèmes de suivi statistiques devrait être animée par un certain nombre de principes et d'actions :

- Rapprochement systématique à rechercher entre les fournisseurs de données et les institutions demandeurs de ces données afin de créer une émulation entre les différentes institutions, propice à l'amélioration de la qualité des données (fiabilité, pertinence, production en temps opportun). Les démarches de plan d'aménagement, qui ont aussi pour vocation de structurer la demande en informations pour guider le travail des institutions, ont à cet égard un rôle important à jouer ;
- Application ferme des sanctions prévues par la réglementation en cas de fausses déclarations par les opérateurs économiques. Cela devrait notamment être facilité par la professionnalisation du métier de collecteurs et par le renforcement du dispositif de surveillance de la pêche (cf. plus loin) ;
- Actions de sensibilisation et de concertation avec les forces de l'ordre chargées de la sécurité du territoire sur les contrôles routiers abusifs et leur effet incitatif sur la sous-déclaration des produits par les collecteurs ;
- Renforcement des capacités du MPRH en matière d'appui-conseil dans le domaine du développement et de la gestion de systèmes statistiques.

### 5.2.2. Mise en place d'un Système d'information sur la pêche

La finalité d'un système d'information est d'améliorer la transparence en appui à l'aménagement des pêches et également à la dépolitisation de la gestion du secteur et à la lutte contre la corruption. La mise en place de cet outil devrait également être considérée comme un moyen de favoriser le décloisonnement entre les différentes institutions, publiques et privées, concernées par la gestion du secteur. Le système d'information devrait être conçu et développé par une structure spécialisée du MPRH, de préférence rattaché à un niveau supra-direction afin de renforcer sa légitimité et de lui conférer plus de poids dans l'exécution de son mandat (par exemple, un niveau service voire direction ne permettrait pas à la structure d'avoir un niveau de dialogue suffisant avec des entités directement rattachées au Ministre comme l'AMPA, le CSP ou encore l'ASH). Le système d'information devrait être alimenté par un ensemble de fournisseurs de données et d'informations, entre autres via l'établissement de protocoles d'échange de données avec les différentes structures rattachées au MPRH, la recherche, le Ministère des finances, les Douanes, l'APMF, la profession, les ONGs, etc.

Un système d'information devrait par ailleurs pouvoir distinguer quatre grandes composantes :

- Cadre de gestion des pêches. Cette composante devrait permettre de rassembler et de rendre accessibles différents types d'informations d'ordre institutionnel et juridique (politique, plans d'aménagement, réglementation, institutions, programme général de l'administration, projets de développement, lien/activités avec la CTOI, etc.)
- Situation du système pêche. Cette composante devrait porter sur un ensemble d'informations actualisées concernant le système pêche : état des ressources, situation de la flotte, activités de pêche, protocoles/licences de pêche commerciale, exploratoire ou expérimentale, autorisations/permis de collecte, permis de mareyage, liste des contraventions et sanctions, avis des différentes instances de concertation aux niveaux local et régional, etc.
- Performances économiques et sociales du secteur. Les informations devraient autant que possible se rapporter à des unités de gestion cohérentes du point de vue de l'aménagement (ex. pêcherie) et porter sur différents aspects : emplois directs et indirects, richesses créées, schémas de répartition de la valeur ajoutée, balance commerciale, consommation de poisson, etc.
- Veille stratégique. Cette quatrième composante devrait contenir des informations en relation, d'une part, avec les innovations et perspectives en matière de technologie, de marchés, de droit international, et, d'autre part, avec le suivi de la qualité des écosystèmes notamment dans les zones sensibles (ex. zones récifales).

### 5.2.3. Développement d'une stratégie de communication

L'accessibilité de l'information sous une forme appropriée selon l'utilisateur est un aspect souvent négligé dans les systèmes d'information. Une stratégie de communication notamment articulée autour des points suivants devrait par conséquent être définie :

- Développement de procédures d'extraction automatique de rapports à partir du système d'information ;
- Remise en service et amélioration du site Web du MPRH rendant accessible au grand public une grande partie des données du système d'information ;
- Publication de bulletins, note de conjoncture et tous autres supports de communication.

## 5.3. Dépolitisation de la gestion du secteur et diminution des risques de corruption

### *(Transparence, Responsabilité, Participation)*

La dépolitisation de la gestion du secteur qui vise à mettre un terme aux relations de clientélisme et à la vision court-termiste des décideurs à l'égard de la gestion du secteur, et la diminution des risques de corruption, sont des processus qui prendront du temps et dont les résultats seront aussi tributaires de l'évolution de la situation politique et institutionnelle générale du pays. Un certain nombre d'actions sont toutefois souhaitables qui devraient participer à une évolution favorable de la situation.

#### 5.3.1. Dépolitisation de la gestion du secteur

- Actions de communication et de sensibilisation à l'attention des décideurs, aux niveaux national et local, sur les enjeux liés une meilleure gouvernance du secteur du point de vue social, économique et environnemental ;
- Dynamisation du Conseil consultatif national (CCNGP) à travers la révision de ses textes de manière à en faire un réel forum de concertation et à améliorer son efficacité (à travers notamment la création d'un secrétariat pour la préparation des réunions et le suivi de ses recommandations), la création de sous-commissions thématiques ou par pêcherie/filière, la sécurisation de son financement, le rehaussement de son niveau de rattachement institutionnel (le niveau direction est insuffisant, le niveau Secrétaire général serait idéal) et la mise en cohérence de son mandat avec celui du CN-GIZC sans la validation duquel aucun plan d'aménagement ne peut être en principe appliqué ;
- Amélioration du contrôle de l'exécution budgétaire du Projet général de l'administration, le cas échéant via la délégation d'un comptable du Ministère en charge des finances auprès des services compétents du MPRH ;
- Amélioration de l'encadrement du système de ristournes prélevées par les collectivités locales (Communes, Districts et Régions) afin d'éviter les pratiques de taxations en cascade aux différentes étapes de la transformation et de la commercialisation, qui sont contraires aux principes de la fiscalité ;
- Développement/renforcement des organisations nationales de pêcheurs par pêcherie ou filière ;
- Opérationnalisation de structures de concertation et de dialogue dans le secteur de la pêche au niveau local, dont le secrétariat serait assuré par les services régionaux des pêches. Cela nécessitera au préalable l'identification de la forme institutionnelle la plus adaptée et la nécessité de dégager des synergies et des complémentarités avec d'autres structures de concertation existant (Conseils consultatif de la pêche et de l'aquaculture créés par les textes de 1994, CRéPA, CR-GIZC).

#### 5.3.2. Diminution des risques de corruption

Les actions dans ce domaine devraient viser à limiter les risques d'abus de fonction et de pouvoir, de favoritisme, de trafics d'influence et de conflits d'intérêt dans l'exercice des pouvoirs discrétionnaires de l'administration et de ses fonctionnaires, afin de privilégier l'intérêt général dans la gestion du secteur.

Une action majeure devrait consister à veiller à faire preuve de **rigueur dans l'application des sanctions en cas d'infractions**. Le manque de rigueur actuel est imputable en grande partie aux faiblesses de la voie transactionnelle qui est systématiquement préférée en cas d'infractions à la voie judiciaire, que ce soit pour la pêche industrielle ou la pêche traditionnelle. La voie transactionnelle est

centralisée et seul le Ministre peut transiger aujourd'hui, quel que soit le type de pêche. Les propositions suivantes visent à améliorer l'application des sanctions :

- Instauration d'une Commission de transaction au niveau national et de Commissions de transactions au niveau régional, dont les attributions, le fonctionnement et la composition devraient être fixés par Décret, et dont les propositions devraient pouvoir être prises en compte par le Ministre au moment de la fixation du montant des amendes ;
- Délégation du pouvoir transactionnel pour le cas des infractions commises par la pêche traditionnelle ou les activités de mareyage à l'échelle de la région (car aujourd'hui il est très difficile de donner une suite légale en cas d'infractions pour la simple raison qu'il est difficile de demander à un contrevenant de se rendre à Antananarivo quel que soit le niveau d'infraction) ;
- Instauration d'un Comité chargé du suivi de l'application des décisions transactionnelles ;
- Réalisation de rapports d'évaluation externe sur le niveau de prise en compte des avis formulés par les différents organes consultatifs.

Une action majeure devrait consister à **améliorer la transparence**. Cet aspect a été abordé dans le point précédent relatif à la mise en place d'un système d'information et de communication dans la pêche. Dans le cadre de la lutte contre la corruption, un effort particulier devrait être mis sur la production, la publication et la diffusion la plus large possible (presse, internet), de manière systématique et régulière, des informations concernant :

- les droits et obligations des pêcheurs et opérateurs économiques, y compris réglementation en vigueur (classification des infractions et définition des sanctions et amendes correspondantes) et procédures de règlement des sanctions ;
- la liste des infractions commises et des sanctions correspondantes (notamment dans le cadre de la voie transactionnelle), et les rapports d'évaluation externe sur le niveau de prise en compte des avis formulés par les différents organes consultatifs dans le cadre de la procédure transactionnelle ;
- les avis et propositions formulés par les différents organes consultatifs (commission d'attribution des licences – cf. 5.5.1., commission sur les transactions, et comités consultatifs national et régionaux) ;
- les modalités de mise en œuvre du Projet général de l'administration.

D'autres actions visant à diminuer les risques de corruption devraient comprendre :

- Possibilité d'introduire pour certaines pêcheries un système d'appel d'offres transparent pour la délivrance des licences sur la base de plans annuels de licences ;
- Implication du BIANCO (Bureau Indépendant Anti-Corruption) dans le suivi de la gestion du secteur des pêches maritimes et conduite de campagnes de sensibilisation des opérateurs économiques sur les procédures de mobilisation des services du BIANCO ;
- Actualisation du plan sectoriel anti-corruption préparé en 2005 et opérationnalisation des mesures spécifiques de lutte contre la corruption qu'il prévoit.

## 5.4. Optimisation du fonctionnement des institutions

*(Cohérence, Responsabilité, Efficacité, Efficience)*

### 5.4.1. Renforcement du dispositif de recherche halieutique

Le dispositif actuel de recherche halieutique est nettement insuffisant au regard des besoins de la gestion du secteur, y compris pour certaines pêcheries stratégiques comme la pêche crevette. Le manque de moyens humains, matériels et financiers constitue certes un problème sérieux. Mais ce qui empêche l'émergence d'un dispositif répondant aux besoins d'une bonne gouvernance dans ce domaine est aussi, et surtout, à mettre en relation avec des problèmes d'ordre institutionnel. Un certain nombre de structures publiques et privées ont des activités dans le domaine de la recherche halieutique (IHSM, PNRC, CNRO, CNRE, labos universitaires, ONG, etc.), mais celles-ci travaillent le plus souvent en isolation et la programmation scientifique ne tient pas suffisamment compte des besoins de la gestion du secteur.

C'est dans ce contexte qu'il paraît impératif de mettre en place une **plateforme de coordination de la recherche halieutique** composée des représentants de toutes les structures publiques et privées ayant des activités dans le domaine de la recherche halieutique, et rattachée à une entité du MPRH de niveau hiérarchique élevé (Secrétaire général de préférence). Son objet serait d'identifier et de formaliser les

besoins prioritaires (à court, moyen et long terme) des gestionnaires dans le domaine de la recherche halieutique et d'appuyer le processus de coordination et de programmation des activités scientifiques en appui à la gestion. Cette plateforme pourrait aussi servir d'organe consultatif auprès de l'AMPA pour la programmation du financement des études et des travaux de recherche appuyés par l'Agence. Cette plateforme pourrait par ailleurs prévoir la création de sous-commissions par pêcherie, à mesure de l'état d'avancement des démarches de plans d'aménagement par pêcherie.

Le renforcement du dispositif de recherche halieutique devrait également reposer sur les considérations suivantes :

- prévoir des activités en matière de renforcement des capacités (moyens humains, matériels et financiers) des structures publiques concernées par la recherche halieutique ;
- évaluer la possibilité de conduire des réformes institutionnelles concernant l'IHSM de manière à renforcer son degré d'autonomie vis-à-vis de l'Université et ainsi lui donner la possibilité de conduire des recherches dans un cadre autre que celui de formations diplômantes, pas toujours compatible avec la nécessité de construire des avis scientifiques en réponse à des demandes formulées par les gestionnaire ;
- éviter de créer de nouvelles structures de recherche ad hoc telles que le PNRC car cela a pour effet indirect d'accentuer le clivage et les tensions entre les structures publiques et privées existantes et de les déstructurer en raison des mouvements de moyens humains et financiers que ces structures ad hoc génèrent au détriment de celles qui sont déjà en place ;
- encourager les ONGs impliquées dans des études à caractère scientifique à poursuivre leurs efforts en matière de renforcement des relations partenariales avec les structures nationales compétentes en matière de recherche sur les ressources halieutiques et l'environnement marin (la plateforme des ONGs marines récemment mise en place devrait jouer un rôle clé dans ce domaine de la collaboration institutionnelle).

A plus long terme, une alternative pourrait être de créer une structure de recherche halieutique rattachée au MPRH avec éventuellement un statut d'EPA, résultant de la 'fusion' de toutes les structures publiques (mise en commun des infrastructures, équipements et personnel), disposant d'antennes sous-régionales et prévoyant l'établissement de protocoles de coopération avec les ONGs impliqués dans des études et des travaux de recherche. Mais dans l'immédiat, c'est l'option visant à créer une plateforme de coordination de la recherche halieutique qui doit être privilégiée.

#### 5.4.2. Amélioration des services fournis par l'administration

La question de l'amélioration des services de **l'administration centrale** devrait être abordée dès le début de la mise en œuvre de la Stratégie nationale. Aussi, il paraît important de prévoir la conduite d'un audit institutionnel dès la première année de mise en œuvre de la Stratégie afin de renseigner les points suivants :

- Identification des besoins d'ajustement des postes du personnel administratif et d'appui au sein du MPRH ;
- Développement d'un corps des halieutes au sein de la fonction publique ;
- Réorganisation du MPRH en accord avec les orientations de la Stratégie, tout en mettant l'accent sur les aspects suivants :
  - renforcement des liens entre le cabinet et les directions techniques ;
  - renforcement du service juridique et du service chargé de la gestion des ressources humaines ;
  - responsabilisation d'une entité au sein du MPRH chargée de d'appuyer les travaux du Conseil consultatif (CCNGP) – cf. aussi 5.3.1. ;
  - création d'une entité en charge du système d'information sur les pêches ;
  - création d'une entité en charge de la plateforme de coordination de la recherche ; et
  - précision des rôles des services déconcentrés et renforcement/fluidité des mécanismes de liaisons/échanges entre le niveau central et le terrain.
- Renforcement des capacités d'expertise des services du MPRH dans les domaines suivants : statistiques, analyse juridique, analyse économique et aménagement des pêches ;
- Clarification du statut d'anciens cadres halieutes du MPRH détachés auprès d'autres départements depuis plusieurs années.

La question de l'amélioration des services de **l'administration déconcentrée** devrait être abordée en premier lieu sous l'angle du financement minimal de leurs activités. Cela pourrait se faire à travers une meilleure prise en compte des besoins exprimés par les DRPRH lors de l'élaboration du Projet général de l'administration financé par l'AMPA, et la présence d'un ou deux de leurs représentants au conseil d'administration de l'Agence. Le renforcement des effectifs en personnel technique qualifié et la dotation de moyens de fonctionnement en adéquation avec les missions des directions régionales, devraient constituer deux autres points d'entrée important.

Par ailleurs, il serait souhaitable d'améliorer les relations transversales entre les différents services déconcentrés de l'Etat afin de faciliter la réalisation d'autres missions de service public en relation avec la santé, l'éducation ou encore le prélèvement des impôts. Les directions régionales ont un rôle majeur à jouer dans ce domaine.

#### 5.4.3. Formation des cadres et techniciens du secteur

Afin de combler le fossé générationnel qui est en train de se creuser suite au vieillissement de la population de cadres et techniciens spécialisés dans la pêche (administration et recherche) et afin de combler les carences actuelles en ressources humaines affectant les différentes institutions publiques et privées du secteur, il est impératif de lancer au plus vite un **plan de formation**. L'élaboration du plan devrait se faire sur la base d'une évaluation des besoins publics et privés et prendre en compte les éléments suivants :

- Formations diplômantes :
  - Renouvellement des cadres moyens et supérieurs. Cela pourrait se faire en collaboration avec l'IHSM et l'ESSA (Agro) d'Antananarivo (un programme de formation en partenariat avec l'ENSAR sur financement BAD/PACP d'environ 50 personnes est en cours d'instruction) ;
  - Renouvellement des techniciens supérieurs. Cela pourrait se faire en collaboration avec l'EASTA de Mahajanga dans le cadre de projets inscrits dans la programmation de l'AMPA.
- Formations qualifiantes / recyclage :
  - Renforcement des capacités des services régionaux dans les domaines suivants : statistiques, gestion participative des ressources naturelles, communication.
  - Renforcement des services centraux de l'administration dans les domaines suivants : statistique, aménagement des pêches, analyse juridique, analyse économique.
- Promotion du développement de structures de formations privées dans le domaine halieutique et aquacole, tout en veillant à l'élaboration d'une charte de formation et d'un système d'habilitation de ces structures par le MPRH.

#### 5.4.4. Renforcement de la concertation avec le ministère en charge de l'environnement notamment dans le domaine du développement des AMP

La préservation du patrimoine naturel marin est fortement dépendante des modes d'exploitation et de gestion mis en œuvre dans le secteur de la pêche au regard de la durabilité des ressources halieutiques. D'autres facteurs, ne relevant pas de la responsabilité du secteur de la pêche, jouent également un rôle décisif dans ce domaine, eu égard notamment aux facteurs de dégradation des écosystèmes (ex. destruction de la mangrove) et de génération de pollutions marines. Par ailleurs, les approches en matière de préservation de l'environnement s'efforcent de plus en plus de concilier conservation et développement. C'est ainsi que dans le domaine de la préservation des écosystèmes marins et littoraux, de nombreuses initiatives en matière de développement d'Aires marines protégées (AMP) concernant la pêche ont vu le jour à Madagascar depuis quelques années, sous l'impulsion du Ministère en charge de l'environnement<sup>23</sup>.

Considérant que la bonne gouvernance des pêches devrait également consister à accorder une attention particulière aux questions concernant la préservation de l'intégrité des écosystèmes marins et littoraux, il est souhaitable que la Stratégie nationale prévoie des actions dans ce domaine. Ces actions peuvent être classées en quatre grandes rubriques :

---

<sup>23</sup> Il existe plusieurs instances de concertation et d'organes spécifiques dans le domaine de l'environnement parmi lesquels on peut mentionner : Madagascar National Park, Conseil national pour l'environnement, Comité interministériel de l'environnement, Office national de l'environnement.

- **Appui au développement d'un réseau d'AMP.** Pour faire face au caractère fragile des ressources marines et aux menaces que font peser les effets du changement climatique, de la destruction des habitats et de la surpêche sur la durabilité et la biodiversité de ces ressources, de nombreuses initiatives en matière de développement d'un réseau national d'AMP sont conduites depuis plusieurs années. A noter que ces initiatives sont assez proches sur le plan conceptuel des initiatives en matière de gestion participative de la pêche traditionnelle (cf. plus loin section 5.7.1.). Ces initiatives devraient être largement encouragées.
- **Redynamisation de la commission environnement-pêche.** Il existe plusieurs instances de concertation et d'organes spécifiques dans le domaine de l'environnement comme indiqué ci-dessus. En matière de concertation pêche/environnement, il existait auparavant une Commission environnement-pêche, dont la présidence était assurée par la Direction des pêches. Cette Commission avait permis de faciliter l'instruction de nombreux dossiers en relation notamment avec la mise en œuvre de la GELOSE. Cette Commission ne fonctionne plus aujourd'hui et il est important de la redynamiser afin de renforcer les liens entre le MPRH et le ministère chargé de l'environnement, et de veiller à une bonne articulation des initiatives en matière de mise en place d'AMP et de promotion de plans de gestion intégrée des zones côtières avec le développement durable et responsable du secteur des pêches maritimes.
- **Insertion du MPRH dans le dispositif national de prévention et de lutte contre les pollutions marines.** Cette question devrait faire l'objet d'une étude spécifique.
- **Fermeté dans l'application de la réglementation sur la pêche visant à préserver l'intégrité des écosystèmes** (ex. destruction physique des coraux pour faciliter le prélèvement des ressources, utilisation de poisons) – cf. section 5.6.3.

## 5.5. Amélioration du système de délivrance des droits de pêche industrielle et de collecte/mareyage des produits de la pêche

(Responsabilité, Cohérence)

### 5.5.1. Amélioration et harmonisation des protocoles d'accord de pêche.

Ce point se réfère en particulier à la nécessité d'augmenter les retombées du secteur dans l'économie nationale, de favoriser une gestion durable des ressources halieutiques et d'être en meilleure cohérence avec le dispositif (national et sous-régional) de lutte contre la pêche INN, et de faciliter d'autres services de la gestion des pêches industrielles comme la mesure et le suivi de la capacité et de l'effort de pêche. Parmi les questions importantes à aborder lors de la l'harmonisation/révision des protocoles d'accord de pêche, au niveau national mais également sous-régional, on mentionnera :

- la fixation des droits d'accès, avec notamment l'uniformisation de la durée et du taux de redevance pour tout navire étranger quelle que soit sa nationalité ;
- la mesure des caractéristiques des navires (ex. jaugeage, capacité de cale) ;
- les conditions attachées aux licences (ex. embarquement des observateurs, taux de captures accessoires autorisé, modalités de transmission des positionnements, modalités de transmission des journaux de pêche, etc.).

### 5.5.2. Rigueur et transparence dans l'attribution des licences de la pêche industrielle et de la pêche artisanale

Cela devrait se faire à travers la création, par la loi, d'une **Commission d'attribution des licences** dont le mandat, en tant qu'organe consultatif, serait d'examiner les demandes de licences (en référence notamment à un plan de licences annuel) et de formuler un avis au Ministre. Cette fonction consultative relève aujourd'hui de la compétence d'une Commission interministérielle créée par les textes de 1994, mais dont l'effectivité est demeurée faible notamment en raison de l'étendue et de la dispersion de son mandat. Les premières moutures du projet de loi sur la pêche (2006-2008) prévoyaient la création d'une commission consultative d'octroi des licences. Cette disposition a disparu dans la dernière mouture. Il est recommandé, dans le cadre de la révision de la loi, de maintenir la création de cette commission consultative qui constitue un outil important de la bonne gouvernance du secteur, sans remettre en cause le pouvoir discrétionnaire du ministre en matière de délivrance des licences. En effet, à travers la publication des avis formulés par cette commission et des décisions finales prises par le ministre, cela devrait inciter à plus de rigueur dans l'attribution des licences. La composition de cette commission devrait par ailleurs être pluridisciplinaire et comprendre des représentants de l'administration, de la recherche, de la surveillance, de la Primature, du ministère en charge des finances et des armateurs.

Par ailleurs, afin d'apporter plus de rigueur et de cohérence dans la fiscalité relative aux droits d'accès de la pêche industrielle, il conviendrait de promouvoir les travaux de modélisation bioéconomique sur la pêche et de s'appuyer autant que possible sur les résultats de ces travaux, à l'instar de ce qui se fait aujourd'hui dans le cas de la pêche industrielle crevettière.

Pour la pêche artisanale, la procédure d'octroi des licences devrait être explicitée par un texte réglementaire ne prévoyant pas la conclusion de protocole d'accord avec les armateurs, comme c'est le cas actuellement.

### 5.5.3. Rigueur dans l'attribution et la gestion des autorisations de pêche exploratoire et de pêche expérimentale

Cela se réfère à la nécessité de clarifier les conditions dans lesquelles des autorisations de pêche, exploratoire (prospection à des fins commerciales) ou expérimentale (à des fins scientifiques) peuvent être délivrées, et de renforcer les conditions attachées à l'exercice de ces droits de pêche de manière à prévenir tout abus dans l'utilisation des autorisations de pêche exploratoire (comme cela a déjà été le cas dans le passé, notamment sur l'holothurie) et à mieux intégrer les campagnes de pêche expérimentale dans la politique de développement et de gestion du secteur. Les différentes implications devraient être les suivantes :

- clarification dans les textes des définitions rattachées aux notions de pêche expérimentale et de pêche exploratoire ;
- amélioration des protocoles de pêche exploratoire, prévoyant notamment l'obligation d'embarquement d'un observateur du CSP (à la charge de l'armateur) et de transmission des données (sous une forme agrégée) aux autorités compétentes dans des délais raisonnables tout en veillant au respect de la confidentialité des données ;
- délivrance et exercice du droit de pêche expérimentale :
  - application stricte de la procédure de délivrance qui doit impliquer à la fois le ministère en charge de l'environnement et le MPRH ;
  - élaboration d'un protocole de collaboration scientifique avec un institut national de recherche halieutique prévoyant notamment l'embarquement d'un observateur scientifique (désigné par l'institut national) pris en charge intégralement par le titulaire de l'autorisation de pêche expérimentale et l'obligation de transmission des données brutes en fin de campagne et a posteriori des résultats des campagnes à l'institut national de recherche concerné et au MPRH ;
  - publication des résultats scientifiques des campagnes de pêche expérimentale (qui doivent tomber dans le domaine public) sous une forme appropriée.

### 5.5.4. Réforme du système de permis de collecte et mareyage.

L'enjeu majeur est de transformer le système de permis de collecte / mareyage des produits de la pêche en un véritable outil de gestion du secteur, alors qu'il n'est aujourd'hui qu'un outil de prélèvement de la rente à travers la vente de permis. Le système de délivrance des permis, tel qu'il est conçu aujourd'hui, favorise de surcroît les trafics d'influence et les abus de fonction et s'inscrit à l'encontre d'une gestion durable et responsable des ressources. Il y a donc besoin d'opérer des changements importants tant sur la nature de ces permis que sur la manière dont ils sont délivrés, en insistant sur les principes de la responsabilité des institutions et de la transparence. La réforme du système de permis devrait notamment aborder les points suivants :

- mise en place et respect de cahiers des charges bien précis et spécifiques selon le type de produit/marché/pêcherie pour l'exercice du droit de collecte (allant bien au-delà des certificats de conformité et de l'obligation de déclaration des produits collectés) ;
- création d'un statut de collecteur et de mareyeur (pour formaliser le métier de collecteur et faciliter le contrôle de leurs activités) ;
- renforcement de la procédure de délivrance/renouvellement des permis de collecte et de mareyage en liant l'acceptation de la demande au respect des conditions liées à l'exercice du droit de collecte/mareyage (cf. cahier des charges) et à la production d'une quittance fiscale liée à l'activité commerciale ;
- prise en compte d'un avis scientifique dans la procédure de délivrance des permis pour s'assurer de l'état des ressources et des dispositions prévues dans d'éventuels plans d'aménagement ;

- publication systématique des permis de collecte et de mareyage délivrés (dans le cadre du système d'informations).

Les services de la gestion du secteur qui devraient profiter de cette réforme sont nombreux et comprennent : le contrôle des captures de la pêche traditionnelle (système de quota par zone ou pêcherie, utilisation de la fiscalité relative aux droits de collecte en tant qu'outil de régulation de l'accès aux ressources, obligation de déclaration des produits collectés par espèce); l'amélioration des conditions sanitaires (dans un souci de protection des consommateurs); et la diminution des pertes post-captures (prescriptions en matière de manipulation, stockage et transport des produits dans les cahiers des charges).

## 5.6. Lutte contre la pêche illicite

*(Responsabilité, Subsidiarité)*

### 5.6.1. Renforcement du dispositif de surveillance de la pêche industrielle, en particulier dans la ZEE

Le renforcement du dispositif de surveillance constitue le premier rempart contre la pêche INN. Cela devrait reposer sur la combinaison de plusieurs actions d'ordre juridique ou institutionnel :

- Augmentation du niveau des amendes sur les infractions, en tenant compte du besoin d'harmonisation de la classification et du niveau de sanctions des infractions à l'échelle de la sous-région selon la gravité de l'infraction ;
- Effectivité de la mesure concernant l'obligation d'embarquement d'un observateur dans les protocoles d'accord de pêche (notamment dans le cas de la pêche étrangère) à travers la mise en place d'arrangements dans lesquels le système d'observateurs serait financé par les armateurs (via la contribution à un fonds spécifique) mais géré par l'administration afin de limiter le risque de collusion entre les observateurs et les capitaines ;
- Poursuite des opérations de surveillance sous-régionale et consolidation des efforts en matière de développement de réseaux d'échange d'informations entre les centres de surveillance des pays de la sous-région ;
- Renforcement des systèmes de traitement des données et diffusion des informations conformément aux résolutions de la CTOI, en particulier relatives à la pêche thonière ;
- Renforcement des capacités des agents de la surveillance, notamment en matière de formation des inspecteurs et d'amélioration des manuels de procédure et d'opérations, en collaboration avec les autres pays de la sous-région ;
- Développement des capacités du CSP en matière d'évaluation des risques dans le domaine du contrôle et de la surveillance des pêches ;
- Développement de systèmes d'investigation et de recherche d'infractions fondés sur l'analyse comparée de données et d'informations sur l'aval de la filière en provenance de différentes sources (marchés, usiniers, mareyeurs, collecteurs, exportateurs, douanes, ASH, etc.) ;
- Etude des moyens visant à inciter les capitaines à s'impliquer davantage dans le dispositif de surveillance de la pêche INN (self-policing) notamment à travers l'augmentation de la fréquence des patrouilles en mer ;
- Finalisation et adoption du plan d'action national de lutte contre la pêche INN préparé en 2008, en tenant compte des dernières innovations juridiques aux niveaux international et sous-régional et en veillant à la cohérence du PA-INN avec la Stratégie nationale.

Des réflexions en vue de la définition d'un statut pérenne pour le CSP devraient par ailleurs être menées dans les meilleurs délais.

### 5.6.2. Amélioration de la gestion de la flotte nationale ou affrétée

La lutte contre la pêche INN, de même que la mise en place d'un dispositif minimal en matière d'aménagement des pêcheries faisant l'objet d'une exploitation par une flotte nationale, est fortement dépendante de la bonne administration des navires nationaux en ce qui concerne l'immatriculation et la délivrance des licences. Une bonne administration de la flotte nationale ou affrétée renvoie aux questions clés suivantes :

- Prise en compte de conditions essentielles dans la procédure de délivrance du pavillon national (y compris vérification de l'historique INN du navire, vérification de la véracité des

caractéristiques techniques du navire comme la jauge ou la puissance, et pertinence au vu de l'état des ressources halieutiques pour éviter d'introduire des surcapacités de pêche) ;

- Tenue d'un registre actualisé des navires autorisés à pêcher dans les eaux sous juridiction malgache ou dans les eaux internationales ;
- Etablissement de liens plus formels entre les procédures de naturalisation d'un navire et de délivrance d'une autorisation de pêche ;
- Vérification régulière de la qualité des informations (le plus souvent basées sur des déclarations) concernant les capacités de pêche réelles des navires au moment de la fixation des droits de pêche.

Or, force est de constater que beaucoup de ces points sont insuffisamment abordés aujourd'hui et que certains manquements sont la conséquence de **mécanismes de collaboration et d'échanges entre l'APMF et le MPRH** insuffisamment formalisés. Cette question devrait être sérieusement prise en considération dans le cadre de la préparation du projet de loi sur la pêche, et également dans le cadre de la refonte du Code maritime de 2000 initiée depuis 2008. La question des caractéristiques minimales devant déclencher l'immatriculation auprès de l'APMF devrait par ailleurs être clarifiée (la pratique actuelle étant que seuls les bateaux dont le jaugeage est supérieur à 10TJB doivent être naturalisés et donc immatriculés), de même que la question de l'âge limite des bateaux pouvant être immatriculés.

Un autre point important en matière de bonne administration de la flotte nationale ou affrétée serait de prévoir la **contractualisation de sociétés de classification agréées** pour vérifier, en cas de suspicion, la véracité des informations déclarées par les armateurs avec la situation réelle concernant la puissance et le jaugeage des navires.

### 5.6.3. Renforcement du dispositif de surveillance de la pêche traditionnelle

Le renforcement du dispositif de surveillance de la pêche traditionnelle devrait reposer sur la combinaison de plusieurs actions, dont certaines devraient avoir un caractère purement coercitif afin de confirmer la volonté des pouvoirs publics de faire dorénavant respecter la réglementation dans l'intérêt de tous, alors que d'autres devraient avoir comme finalité de promouvoir le respect volontaire de la réglementation par les pêcheurs et les opérateurs économiques pour raisons de coût/efficacité du dispositif. Dans ce contexte, les principales actions devraient reposer sur ce qui suit :

- Actions d'alphabétisation fonctionnelle et de sensibilisation, en collaboration des ONGs, auprès des communautés de pêcheurs (y compris des jeunes) et des opérateurs de la filière aval sur le bien-fondé de la réglementation au regard des objectifs de durabilité des ressources et d'amélioration de leurs situations sociales et économiques ;
- Elaboration de plans annuels de surveillance fortement axés sur le contrôle des activités de collecte, mareyage et transformation des produits de la pêche ;
- Concentration des moyens de surveillance sur les zones prioritaires, à savoir les zones concernées par des plans d'aménagement par pêcherie ou faisant l'objet de plans locaux de gestion ;
- Renforcement de la collaboration entre le CSP et les forces de l'ordre (gendarmerie, marine nationale) dans le cadre de protocoles de collaboration en matière de surveillance et de recherche des infractions ;
- Responsabilisation des communautés de pêcheurs dans le cadre des plans de gestion locaux en matière de surveillance participative (notion de self-policing).

### 5.6.4. Rigueur dans l'application des sanctions

Ce point est fondamental dans le cadre de la lutte contre la pêche INN, qu'elle concerne la pêche industrielle ou la pêche traditionnelle, car il vise à renforcer le caractère dissuasif de la surveillance. Le point relatif à la rigueur dans l'application des sanctions en cas d'infraction a été traité dans la section 5.3.2., qui aborde la question de la diminution des risques de corruption. Il est rappelé ici pour mémoire.

## 5.7. Mise en place de modes de gestion des pêches traditionnelles compatibles avec l'aménagement des pêches

**(Cohérence, Responsabilité, Participation, Subsidiarité, Efficacité)**

### 5.7.1. Promotion de plans de gestion locale des pêches traditionnelles

Les enjeux liés aux plans de gestion locale sont considérables au regard de la gestion durable et responsable des pêches traditionnelles puisqu'ils visent les objectifs suivants :

- consacrer l'approche spatialisée, décentralisée et participative pour la gestion des pêches traditionnelles, en s'appuyant sur les initiatives en cours et passé en matière de définition de règles locales (Dina) pour un meilleur usage des espaces littoraux du point de vue de la gestion des ressources halieutiques et de la préservation de l'intégrité des écosystèmes littoraux ;
- traiter la question centrale de l'aménagement qui concerne la régulation de l'accès aux ressources, via par exemple l'instauration de permis de collecte et/ou de mareyage et/ou de permis de pêche spécifiques à la zone ;
- promouvoir une meilleure prise en compte de la dimension écosystémique de l'aménagement des pêches ;
- renforcer le dispositif de contrôle et surveillance de la pêche traditionnelle ; et
- contribuer à une meilleure gestion des conflits avec les pêcheurs migrants, en particulier avec les pêcheurs migrants-opportunistes.

Madagascar a acquis une expérience appréciable en matière de gestion des pêches traditionnelles sur la base de **démarches partenariales public/privé** (ex. projet ZAC, approche 'réserves', approche 'gestion participative, approche LMMA) sur laquelle il convient aujourd'hui de s'appuyer pour aller plus loin dans l'aménagement. Cela signifie qu'il conviendrait, d'une part, d'aborder le problème du libre-accès aux ressources (une question centrale de l'aménagement qui, de plus, pose des problèmes au regard du respect des Dina par les pêcheurs migrants) et, d'autre part, de privilégier le choix d'unités de gestion spatiales qui soient plus cohérentes avec le fonctionnement des systèmes pêche. En effet, la plupart des Dina sont définies aujourd'hui à l'échelle d'une circonscription administrative, en l'occurrence celle des Fokontany, ce qui est une échelle de gestion peu cohérente au regard de la bio-écologie des espèces et des dynamiques d'exploitation et de valorisation des ressources.

Il est par conséquent nécessaire de pouvoir **mettre en place des régimes juridiques permettant de compléter le cadre réglementaire existant en matière de possibilité de régulation de l'accès aux ressources** (en complément du système de carte professionnelle) **et d'adoption de mesures techniques spécifiques**, dans des zones présentant un intérêt particulier du point de vue économique, social et/ou environnemental. La possibilité de créer de tels régimes devrait être examinée dans le cadre de la relecture du projet de loi sur la pêche, tout en veillant à la conformité de cette possibilité avec les dispositions prévues par les textes relatifs à la mise en place de la GELOSE et de la GIZC mais qui visent des objectifs différents.

Le principe serait qu'une zone donnée s'étendant sur plusieurs circonscriptions administratives puisse être placée sous un régime juridique spécifique permettant l'élaboration de plans de gestion locaux et leur adoption par des comités de gestion paritaires (représentants de pêcheurs, opérateurs de la filière aval, chefs de village et maires concernés, administration déconcentrée des pêches, recherche et ONGs). Les plans de gestion et les cahiers des charges correspondant pourraient prévoir la détention d'un permis spécifique pour accéder aux ressources halieutiques de la zone considérée (moyennant paiement de droits d'accès perçus au niveau régional) et l'élaboration de mesures de gestion spécifiques selon le principe des Dina, en conformité avec les textes relatifs à la GIZC/Gelose et, le cas échéant, avec certains plans d'aménagement de pêcherie. Le comité de gestion pourrait en outre désigner un secrétariat technique paritaire en appui à la mise en œuvre et au suivi-évaluation des activités et mesures prévues par le plan, et chargé de faciliter les missions de contrôle et surveillance de la pêche.

Dans le cadre de la Stratégie, il est recommandé que la mise en place de Plans de gestion locaux des pêches traditionnelles se fasse dans un premier temps au niveau de zones pilotes, en s'appuyant sur les initiatives passées ou en cours.

### 5.7.2. Professionnalisation de l'activité de pêche et des activités associées

La question de la professionnalisation apparaît comme une condition essentielle à différents services et fonctions de l'aménagement, allant de l'engagement de la profession dans les démarches de plans d'aménagement et/ou de plans de gestion locale, à l'amélioration du dispositif de contrôle et surveillance, en passant par le développement de partenariats pour la collecte de données.

Les actions clés à prévoir en vue de la professionnalisation devraient inclure :

- Généralisation de la carte de pêcheur professionnel (dans une optique de faciliter les services et fonctions suivants de la gestion du secteur : encadrement et suivi administratif de l'activité de pêche, organisation socioprofessionnelle, aménagement des pêches, et traçabilité des produits de la pêche) ;
- Structuration et développement d'organisations professionnelles spécifiques par pêcherie et/ou par zones, en veillant à leur légitimité et représentativité ;
- Facilitation de l'accès des communautés de pêcheurs traditionnels aux services et infrastructures de base (alphabétisation fonctionnelle, santé, sécurité, ...) ;
- Actions IEC (Information-Education-Communication) en faveur des opérateurs de la pêche sur l'aménagement des pêches, avec un accent particulier sur les problématiques liées à la question du libre accès, sur le cadre juridique et sur la bonne gouvernance des pêches (le MPRH pourrait du reste obliger les partenaires à inscrire de telles actions dans tout projet en faveur de la pêche traditionnelle).

## 5.8. Augmentation et meilleure domestication des richesses créées par le secteur de la pêche

**(Cohérence, Efficacité)**

### 5.8.1. Amélioration du climat des affaires dans la pêche industrielle

L'amélioration du climat des affaires dans la pêche industrielle est une condition essentielle à l'émergence d'un secteur industriel performant et responsable, et capable de contribuer à l'objectif de maximisation des retombées économiques et sociales dans le secteur des pêches maritimes. Certains points en relation avec l'amélioration de ce climat ont été abordés précédemment comme la limitation des risques de corruption liés à l'obtention des actes administratifs, la diminution de la pêche INN ou encore la question de la sécurisation de l'accès aux ressources (loi et texte d'application, protocoles d'accord).

D'autres points mériteraient toutefois d'être analysés en profondeur dans le cadre d'études spécifiques, afin de déboucher sur des propositions concrètes en relation avec les problématiques suivantes :

- Promotion du développement d'infrastructures portuaires et à terre, en s'appuyant sur les initiatives existantes (ex. valorisation de l'espace portuaire du Port autonome de Fort Dauphin) ;
- Amélioration de l'accès au crédit ;
- Accompagnement du processus de modernisation de la flotte en aidant les investisseurs dans les choix d'ordre technologique notamment en matière de diminution des coûts énergétiques (R&D dans le cadre de partenariat public/privé) et les choix concernant le mode d'acquisition (import ou construction dans les chantiers navals du pays), et en mettant en place des mesures incitatives (droits de douane, fiscalité des entreprises, bonification de prêts, etc.) ;
- Promotion de démarches davantage partenariales pour accompagner la mise aux normes sanitaires des entreprises travaillant à l'exportation, dans un contexte où le besoin d'améliorer le dialogue entre l'ASH et les opérateurs privés est souvent mis en avant par l'industrie ;
- Evaluation des besoins en formation de la main d'œuvre maritime et mise en adéquation de ces besoins avec les programmes de formation et les capacités de l'Ecole Nationale d'Enseignement Maritime (ENEM), y compris en termes de recherche de co-financement en utilisant les possibilités offertes par l'AMPA pour relancer les programmes de formation.

### 5.8.2. Amélioration de la valorisation des produits de la pêche

- Réduction des risques d'altération de l'image de marque des produits de la pêche malgache destinés à l'exportation en raison de problèmes sanitaires ou environnementaux (ex. apparition de la maladie du 'white spot') à travers notamment le renforcement des capacités de l'ASH en matière de surveillance sanitaire et l'amélioration des conditions de traitement des déchets des unités de transformation et de conditionnement des produits de la pêche ;
- Evaluation des besoins des unités de transformation et de conditionnement des produits de la pêche en vue de l'amélioration de leurs performances économiques (ex. formation, crédit, mise aux normes, etc.) ;
- Renforcement du suivi sanitaire et du contrôle qualité des produits destinés aux marchés domestiques (qui aujourd'hui est quasi-inexistant) ;

- Appui au développement des circuits de commercialisation des produits frais, notamment le poisson ;
- Diminution des pertes post-captures (pêcherie de crabe en particulier) à travers le renforcement et le respect des conditions d'exercice du droit de collecte et mareyage (conditions de manipulation, stockage et transport des produits), le développement de centres de valorisation du poisson (type CDPH Mahajanga, mais reposant sur des contrats de partenariat avec des acteurs privés) dans d'autres zones comme à Morondava, et des actions de formation des opérateurs dans le domaine de la valorisation des produits ;
- Amélioration de l'organisation des marchés des produits de la pêche traditionnelle en promouvant l'instauration de sites agréés pour la collecte des produits, en particulier pour les produits de forte valeur marchande ;
- Meilleure prise en compte des intérêts économiques nationaux dans l'organisation des circuits à l'exportation vers les marchés asiatiques (en premier lieu sur le trévang).

### 5.8.3. Création de richesses et développement local au sein des communautés de pêcheurs

Outre les mesures liées à l'amélioration de la valorisation des produits de la pêche qui devraient bénéficier directement ou indirectement aux communautés de pêcheurs, d'autres actions devraient être encouragées parmi lesquelles :

- Désenclavement des sites de pêche ;
- Développement de systèmes de micro-crédit adaptés à la pêche traditionnelle ;
- Accompagnement des initiatives en matière de diversification des stratégies de pêche vers des ressources accessibles à la pêche traditionnelle ou artisanale et modérément exploitées (ex. poissons démersaux profonds et petits pélagiques sur la côte Est, pêche autour des DCP) ;
- Diversification des activités économiques, notamment à travers l'écotourisme ou l'aquaculture ;
- Renforcement des capacités des associations de pêcheurs en matière de valorisation des produits de la pêche (commandes et achats groupés de matériels de pêche, regroupement des produits pour augmenter la capacité de négociation sur le prix de vente des captures auprès des mareyeurs et collecteurs, etc.) ;
- Actions destinées à promouvoir une meilleure affectation des ressources financières prélevées localement par les collectivités locales sur le secteur de la pêche (ristournes notamment) en faveur du développement local dans les villages de pêcheurs :
  - évaluer la possibilité de revoir les textes d'application de la loi 94/007 portant organisation et fonctionnement des collectivités locales décentralisées afin qu'une partie des ressources financières issues des ristournes soient affectées en faveur du développement local dans les villages de pêcheurs ;
  - sensibiliser et aider les Régions et les Communes à identifier les besoins en matière de développement local dans les villages de pêcheurs.

## 6. Recommandations pour la mise en œuvre de la Stratégie nationale

Un facteur déterminant pour la réussite de la Stratégie nationale sera le retour à la stabilité des institutions à la faveur de l'avènement de la Quatrième République. La situation actuelle exacerbe en effet un certain nombre de dysfonctionnements du système de gouvernance des pêches maritimes, y compris en matière de corruption<sup>24</sup>.

L'avènement de la Quatrième République constitue par conséquent un facteur exogène de réussite du projet de bonne gouvernance des pêches maritimes sur lequel la Stratégie nationale ne peut bien évidemment pas agir.

Toutefois, des recommandations visant à baliser voire à commencer à mettre en œuvre le processus de réforme du système de gouvernance actuel du secteur des pêches maritimes dans l'attente d'un climat politico-institutionnel plus porteur, doivent être formulées. Ces recommandations pour la mise en œuvre

<sup>24</sup> Dans son discours de clôture de la 'Journée de lancement de la concertation sur la bonne gouvernance (CCI ; Ivato, 26/01/2012), Monsieur le Premier Ministre a insisté pour que l'une des actions pour améliorer la gouvernance publique à Madagascar devait consister à combattre la corruption qui constitue un « fléau économique et social ».

de la Stratégie nationale de bonne gouvernance des pêches maritimes sont articulées autour de la nécessité de :

- ☞ **Faire aboutir le processus de finalisation du projet de loi (y compris préparation des principaux textes d'application) avant la fin de l'année 2012**, dans la mesure où le cadre législatif et réglementaire constitue un instrument majeur de mise en œuvre des principes et orientations énoncés dans la Stratégie nationale, ainsi qu'une garantie de la continuité et de la cohérence des politiques publiques et de la responsabilité des institutions ;
- ☞ **Ancrer la Stratégie nationale dans les politiques publiques du pays**, en référence notamment au processus en cours de préparation du Programme sectoriel agricole (PSA) qui devrait constituer un cadre de politique et de planification majeur dans les années à venir dans les secteurs de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche ;
- ☞ **Etablir des priorités de court terme et de moyen terme dans la mise en œuvre de la feuille de route que constitue le programme d'actions de la Stratégie nationale**. La Stratégie aborde de nombreuses questions destinées à intégrer progressivement des principes de bonne gouvernance dans le processus d'élaboration et de mise en œuvre des actions publiques dans le secteur. Elle peut s'apparenter à une feuille de route, certes ambitieuse, mais dont l'ampleur reflète le caractère holistique et multidimensionnel de la bonne gouvernance du secteur. Toutefois, afin de faciliter sa mise en œuvre, il est impératif de dégager des priorités et également de saisir les opportunités existantes avec les projets en cours - A noter qu'un récapitulatif de l'ensemble des actions préconisées dans la Stratégie nationale est communiqué sous forme de matrice en annexe 7.1.

Dans le prolongement de ce qui précède, des recommandations plus spécifiques de court terme (CT) et de moyen terme (MT) sont présentées dans le tableau ci-dessous.

RECOMMANDATIONS	COMMENTAIRES
<b>Cadre législatif et réglementaire</b>	
CT - Finaliser le projet de loi sur la pêche et élaborer les principaux textes d'application	<p>Le processus de révision de l'Ordonnance de 1993 a été initié depuis fin 2005, mais n'a toujours pas abouti malgré les nombreuses avancées produites en la matière. Suite à l'adoption d'une Stratégie nationale de bonne gouvernance des pêches maritimes, il paraît maintenant essentiel de <b>baliser le processus de finalisation du projet de loi et de préparation de ses principaux textes d'application</b>, afin d'être prêt à verser les différents projets de texte dans le processus d'adoption dès que les conditions politiques et institutionnelles seront réunies.</p> <p>Un rappel des principes et idées forces à prendre en compte dans le cadre du processus de finalisation du projet de loi est communiqué en annexe 7.2.</p> <p>Le processus de finalisation devrait en outre prévoir la tenue d'une réunion spécifique du Conseil consultatif CCNGP.</p>
<b>Ancrage de la Stratégie nationale dans les politiques publiques</b>	
CT - Considérer la Stratégie nationale comme le document de politique de référence pour la pêche dans le cadre de la préparation du Programme sectoriel agricole (PSA / CADDP)	<p>Afin que la Stratégie nationale soit bien prise en compte dans le processus PSA (dont l'échéance a été fixée fin 2012), il est recommandé que celle-ci fasse l'objet d'une <b>publication sous un format officiel</b>, le cas échéant préfacée par Monsieur le Ministre des pêches et des ressources halieutiques, puis d'une large diffusion auprès des structures gouvernementales, partenaires au développement et ONGs impliqués dans le processus PSA.</p>

<p>CT - Renforcer les capacités de la Cellule de coordination de la politique sectorielle (CCPS) du MPRH en matière de coordination et de suivi de la mise en œuvre de la Stratégie nationale</p>	<p>Le constat d'un manque de capacité institutionnelle des services du MPRH à bien définir et s'approprier une stratégie sectorielle claire avait déjà été souligné lors d'une mission d'audit institutionnel réalisée en 2006 par la Banque Mondiale (PROFISH). Ce constat est toujours d'actualité et il est certain que la réussite de la mise en œuvre de la Stratégie nationale sera fortement dépendante des capacités du MPRH à assumer pleinement les fonctions de coordination et de suivi de la mise en œuvre de l'action publique dans le secteur, y compris en matière de recherche de financements et de développement de partenariats public/privé. C'est pourquoi il est fortement recommandé de renforcer les capacités de la CCPS, notamment à travers la mise à disposition pendant une durée de 2 à 3 ans d'une assistance technique nationale et étrangère dans le domaine de la planification et du suivi-évaluation.</p>
<p>CT - Formaliser le statut de certaines structures temporaires rattachées au MPRH (notamment CSP, PNRC et OEFC) dans le but de les pérenniser et de clarifier leurs compétences et leurs attributions en conformité avec ce que préconise la Stratégie nationale en matière institutionnelle</p>	<p>Certaines structures rattachées au MPRH ont actuellement un statut de structure de projet et ne pourront plus bénéficier de financements publics notamment via l'AMPA à partir de 2013.</p>
<p>CT - Veiller à la mise en cohérence des prochaines actions inscrites dans la programmation financière de l'AMPA avec les besoins et les priorités exprimés dans la Stratégie nationale</p>	<p>Dans ce cadre, un accent particulier devra être mis dans les domaines de l'amélioration du dispositif de recherche, de la mise en place d'un système d'information, et de la promotion de démarches de plans d'aménagement par pêcheurie sur les pêcheries 'prioritaires'</p>
<p>MT - Veiller à la prise en compte des actions préconisées dans la Stratégie nationale dans la programmation de l'aide régionale et internationale en matière de pêche prévue dans l'hypothèse d'une adhésion de Madagascar au processus de mise en place d'un nouvel « Accord de Partenariat Economique – APE » entre l'UE et le groupe ACP.</p>	<p>Suite à son éventuelle adhésion au processus APE, Madagascar pourrait bénéficier des fonds prévus dans l'enveloppe APE (gérée au niveau régional) et éventuellement de l'Aide au Commerce gérée par l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) pour appuyer les actions suivantes : relance du secteur Pêche/Aquaculture ; mise en conformité aux normes internationales des Autorités Compétentes nationales en charge de la certification sanitaire des produits agricoles et agroalimentaires destinés à l'exportation vers les marchés régional et européen ; mise en conformité des industries agroalimentaires et des produits qui en sont issus aux normes sanitaires européennes ou régionales.</p>
<p>MT - Organiser un atelier de communication et de concertation avec d'autres secteurs ayant un impact direct ou indirect sur la pêche maritime (notamment mines, pétrole, environnement, tourisme, gestion portuaire)</p>	<p>Cet atelier a pour objet de favoriser une meilleure prise en compte des spécificités et des intérêts de la pêche dans les politiques de développement du pays et d'aménagement du littoral. Cela pourrait notamment déboucher sur des actions d'ajustement de la réglementation relative aux études d'impact environnemental et social afin que la pêche soit davantage prise en considération qu'elle ne l'est aujourd'hui.</p>
<p>MT - Renforcer l'implication du MPRH dans la préparation et la mise en œuvre du Partenariat mondial WAVES à Madagascar, qui englobe également les ressources halieutiques dans le cadre de l'approche patrimoniale des ressources naturelles</p>	<p>-</p>

<b>Actions de la Stratégie nationale à promouvoir en priorité</b>	
CT – Lancer le programme de formation de cadres et ingénieurs halieutiques en cours d'examen dans le cadre du PACP appuyé par la BAD avant fin 2012	-
CT - Mettre en œuvre des futures recommandations de la mission de l'OAV, notamment en relation avec les mesures à prendre face à l'apparition de la maladie du White Spot	-
CT – Lancer le processus d'élaboration de plans d'aménagement sur deux ou trois pêcheries jugées prioritaires	Les pêcheries pouvant être considérées comme 'prioritaires' au regard des enjeux économiques, sociaux et/ou environnementaux et du réalisme de la démarche de plans d'aménagement associée à ces pêcheries sont, par ordre alphabétique : crabe de mangrove, crevette côtière, holothurie, poulpe et requin.
CT - Améliorer les systèmes statistiques et développer un système d'information sur les pêches	-
CT - Améliorer et harmoniser les protocoles d'accord de pêche	Tenir compte de la dimension régionale de l'aménagement de certaines pêcheries
CT - Réformer le système actuel de permis de collecte/mareyage en vue d'en faire un réel outil de bonne gouvernance du secteur	-
CT - Redynamiser la commission environnement-pêche	-
CT – Procéder à l'enregistrement obligatoire des mareyeurs auprès des services régionaux des pêches concernés	Le MPRH devra élaborer un canevas de registre standard à cet effet.
MT - Mettre en place les structures créées par la future loi sur la pêche qui participeront à une meilleure gouvernance du secteur	Cela comprend notamment les structures suivantes, dont la création de certaines sera tributaire du futur projet de loi : commissions de transaction, commission d'attribution des licences et plateforme de coordination de la recherche halieutique
MT - Réaliser un audit institutionnel dans la perspective de l'élaboration d'un cadre stratégique institutionnel visant à clarifier les responsabilités et améliorer le fonctionnement des institutions publiques et privées pour la fourniture des services de la gestion du secteur	<p>Ce cadre stratégique institutionnel pourrait prendre la forme d'un protocole d'accord entre les institutions publiques et privées concernées par la gestion des pêches et de l'environnement marin.</p> <p>Les résultats de l'audit devraient aussi servir à guider le processus de renforcement des capacités du MPRH, eu égard notamment à la réorganisation du ministère, à l'amélioration de la gestion des ressources humaines, et à la révision des textes concernant le CCNGP.</p>
MT – Améliorer les connaissances scientifiques sur l'état des principaux stocks halieutiques	Cette action devrait autant que possible être liée avec le lancement de démarches de plans d'aménagement sur les pêcheries 'prioritaires'.
MT - Elaborer des plans de gestion locale des pêches traditionnelles dans quelques sites pilotes	Cette action devra se faire conformément à ce que le futur cadre législatif et réglementaire de la pêche prévoira en termes de possibilité de mettre en place des régimes juridiques spécifiques (régulation de l'accès notamment), et valoriser les initiatives en cours en matière de gestion participative (y compris élaboration de Dina)

<p>MT – Réaliser une étude sur la modernisation et la diversification de la pêche industrielle nationale pour une meilleure intégration du secteur dans l'économie du pays</p>	<p>Cette étude devra notamment identifier les investissements publics nécessaires en matière d'infrastructures, de services divers et de formation des gens de mer</p>
<p>MT – Encourager les partenaires du secteur à appuyer le développement organisationnel des acteurs de la pêche (pêcheurs et autres opérateurs économiques)</p>	<p>-</p>



## 7. Annexes

### 7.1. Matrice récapitulative des actions (feuille de route) de la Stratégie nationale

ACTIONS	PRINCIPES DE BONNE GOUVERNANCE	REMARQUES/SOUS-ACTIONS LE CAS ECHEANT
<b>1. Promotion de démarches de plan d'aménagement sur les pêcheries prioritaires</b>	<i>Transparence, Responsabilité, Participation, Efficacité</i>	Pêcheries prioritaires: Crevette côtière; Holothurie; Langouste; Poulpe; Crabe de mangrove; Requin (en relation avec PAI-Requins)
<b>2. Renforcement des systèmes de suivi et d'information sur la pêche</b>	<i>Ouverture-transparence, Responsabilité</i>	<p><b><u>2.1. Amélioration des système de suivi statistique actuels</u></b></p> <p>2.1.1. Amélioration et standardisation du système de journaux de pêche pour la PIN et la PIE</p> <p>2.1.2. Croisement/traitement plus systématique des données provenant de différentes sources</p> <p>2.1.3. Tenue de registres actualisés</p> <p>2.1.4. Augmentation de la fréquence des enquêtes cadres et de production de la PT</p> <p>2.1.5. Développement d'un système de suivi par indicateurs de la PT</p> <p>2.1.6. Redynamisation des services statistiques régionaux</p> <p>2.1.7. Obligation de 1ère mise en marché des produits de la PT sur un nombre limité de sites agréés</p> <p>2.1.8. Rigueur accrue dans le suivi des activités de commerce à l'exportation</p> <p>2.1.9. Extension du domaine d'intervention de l'OEFC à d'autres pêcheries</p> <p><b><u>2.2. Mise en place d'un système d'information sur la pêche (SIP articulé autour de 4 composantes: Cadre de gestion des pêches; Situation du secteur des pêches; Performances économiques et sociales du secteur; Veille stratégique)</u></b></p> <p><b><u>2.3. Développement d'une stratégie de communication</u></b></p> <p>2.3.1. Dvt de procédures d'extraction automatique de rapports à partir du SIP</p> <p>2.3.2. Revitalisation du site Web du MPRH</p> <p>2.3.3. Publications diverses</p>

ACTIONS	PRINCIPES DE BONNE GOUVERNANCE	REMARQUES/SOUS-ACTIONS LE CAS ECHEANT
<b>3. Dépolitisation de la gestion du secteur et diminution des risques de corruption</b>	<i>Transparence, Responsabilité, Participation</i>	<b><u>3.1. Dépolitisation de la gestion du secteur</u></b>
		3.1.1. Actions de communication et de sensibilisation à l'attention des décideurs
		3.1.2. Dynamisation du Conseil consultatif national (CCNGP)
		3.1.3. Amélioration du contrôle de l'exécution budgétaire du Projet général de l'administration
		3.1.4. Amélioration de l'encadrement du système de ristournes
		3.1.4. Développement/renforcement des organisations nationales de pêcheurs
		3.1.6. Opérationnalisation de structures de concertation et de dialogue au niveau local
		<b><u>3.2. Diminution des risques de corruption</u></b>
		3.2.1. Rigueur dans l'application des sanctions
		- Instauration de commissions de transactions (niveau national et régional)
		- Délégation du pouvoir transactionnel au niveau régional dans le cas de la PT et activités mareyage
		- Instauration d'un comité chargé du suivi de l'application des décisions transactionnelles
		- Rapports d'évaluation externe sur le niveau de prise en compte des avis des commissions
		3.2.2. Amélioration de la transparence
		- droits et obligations des pêcheurs et opérateurs
		- liste des infractions commises et des sanctions correspondantes
- avis et propositions formulés par les différents organes consultatifs		
- modalités de mise en œuvre du Projet général de l'administration		
3.2.3. Possibilité de système d'appel d'offres transparent pour les licences sur certaines pêcheries		
3.2.4. Implication du BIANCO dans le suivi de la gestion du secteur des pêches maritimes		
3.2.5. Actualisation et mise en oeuvre du plan sectoriel anti-corruption de 2005		

ACTIONS	PRINCIPES DE BONNE GOUVERNANCE	REMARQUES/SOUS-ACTIONS LE CAS ECHEANT
<b>4. Optimisation du fonctionnement des institutions</b>	<i>Cohérence, Responsabilité, Efficacité, Efficience</i>	<b><u>4.1. Renforcement du dispositif de recherche halieutique</u></b>
		4.1.1. Mettre en place une Plateforme de coordination de la recherche halieutique
		4.1.2. Renforcement des capacités des structures publiques de recherche halieutique
		4.1.3. Evaluer la possibilité de conduire des réformes institutionnelles concernant l'IHSM
		4.1.4. Eviter de créer de nouvelles structures de recherche ad hoc telles que le PNRC
		4.1.5. Poursuite des efforts en matière de partenariat scientifique entre les ONGs et les structures publiques nationales
		<b><u>4.2. Amélioration des services fournis par l'administration</u></b>
		4.2.1. Ajustement des postes du personnel administratif et d'appui du MPRH
		4.2.2. Développement d'un corps des halieutes au sein de la fonction publique
		4.2.3. Réorganisation du MPRH :
		- renforcement des liens entre le cabinet et les directions techniques
		- renforcement du service juridique et du service chargé de la gestion des RH
		- responsabilisation au sein du MPRH d'une entité chargée de dynamiser le CCNGP
		- création d'une entité chargée du système d'informations sur les pêches
		- création d'une entité chargée de la Plateforme de coordination de la recherche
		- amélioration des liens entre les services centraux et les services déconcentrés
		4.2.4. Renforcement capacités d'expertise du MPRH : Statistiques, Analyse juridique; Aménagement des pêches; Analyse économique
		4.2.5. Clarification du statut d'anciens cadres halieutes du MPRH détachés auprès d'autres départements
		4.2.6. Renforcement des capacités des services de l'administration déconcentrée (financement et personnel)
		4.2.7. Amélioration des relations transversales entre les DRPH et les services déconcentrés de l'Etat
		<b><u>4.3. Formation des cadres et techniciens du secteur</u></b>
		4.3.1. Formations diplômantes (IHSM) pour le renouvellement des cadres moyens et supérieurs
		4.3.2. Formations diplômantes (EASTA Mahajanga) pour le renouvellement des techniciens supérieurs
		4.3.3. Formations qualifiantes / recyclage pour le renforcement des capacités des services centraux et régionaux
		4.3.4. Promotion de structures de formation privées (charte de formation et système d'habilitation par le MPRH)
		<b><u>4.4. Renforcement de la concertation avec le ministère de l'environnement</u></b>
		4.4.1. Appui au développement d'un réseau d'Aires marines protégées
		4.4.2. Redynamisation de la commission environnement-pêche
4.4.3. Insertion du MPRH dans le dispositif national de prévention et de lutte contre les pollutions marines		
4.4.4. Fermeté dans l'application de la réglementation sur la pêche visant à préserver l'intégrité des écosystèmes		

ACTIONS	PRINCIPES DE BONNE GOUVERNANCE	REMARQUES/SOUS-ACTIONS LE CAS ECHEANT
<b>5. Amélioration du système de délivrance des droits de pêche industrielle et de collecte/mareyage</b>	<i>Responsabilité, Cohérence</i>	<b><u>5.1. Amélioration et harmonisation des protocoles d'accord de pêche</u></b>
		- uniformisation de la durée et du taux de redevance
		- uniformisation de la mesure des caractéristiques des navires
		- clarification et uniformisation des conditions attachées aux licences
		<b><u>5.2. Rigueur et transparence dans l'attribution des licences de la PI et de la PA</u></b>
		5.2.1. Création, par la loi, d'une commission d'attribution des licences
		5.2.2. Promotion de travaux de modélisation bioéconomique (cohérence dans la fiscalité relative aux droits d'accès de la PI)
		5.2.3. Révision de la procédure d'octroi des licences de la PA
		<b><u>5.3. Rigueur dans l'attribution et la gestion des autorisations de pêche exploratoire et de pêche expérimentale</u></b>
		5.3.1. Clarification des définitions rattachées aux notions de pêche expérimentale et de pêche exploratoire
		5.3.2. Amélioration des protocoles de pêche exploratoire
		- obligation d'embarquement d'un observateur du CSP
		- obligation de transmission des données aux autorités compétentes
		5.3.3. Délivrance et exercice du droit de pêche expérimentale :
		- application stricte de la procédure de délivrance impliquant le ministère de l'environnement et le MPRH
		- élaboration d'un protocole de collaboration scientifique avec un institut national de recherche halieutique
		- publication des résultats scientifiques
<b><u>5.4. Réforme du système de permis de collecte et mareyage (en appui à l'aménagement)</u></b>		
5.4.1. Cahiers des charges bien précis et spécifiques selon le type de produit/marché/pêcherie		
5.4.2. Création d'un statut de collecteur et de mareyeur		
5.4.3. Renforcement de la procédure de délivrance/renouvellement des permis		
5.4.4. Prise en compte d'un avis scientifique dans la procédure de délivrance des permis		
5.4.5. Publication systématique des permis délivrés		

ACTIONS	PRINCIPES DE BONNE GOUVERNANCE	REMARQUES/SOUS-ACTIONS LE CAS ECHEANT
<b>6. Lutte contre la pêche illicite</b>	<i>Responsabilité, Subsidiarité</i>	<b><u>6.1. Renforcement du dispositif de surveillance de la pêche industrielle, en particulier dans la ZEE</u></b>
		6.1.1. Augmentation du niveau des amendes sur les infractions
		6.1.2. Effectivité de la mesure concernant l'obligation d'embarquement d'un observateur (mise en place d'un fonds spécifique)
		6.1.3. Poursuite et consolidation de la coopération sous-régionale (surveillance, réseaux d'échange d'informations)
		6.1.4. Renforcement des systèmes d'échange des informations (résolutions de la CTOI)
		6.1.5. Renforcement des capacités des agents de la surveillance
		6.1.6. Développement des capacités du CSP en matière d'évaluation des risques dans le domaine du SCS
		6.1.7. Développement de systèmes d'investigation et de recherche d'infractions reposant sur l'aval des filières
		6.1.8. Promotion du self-policing pour lutter contre la pêche INN
		6.1.9. Finalisation et adoption du PA-INN
		<b><u>6.2. Amélioration de la gestion de la flotte nationale ou affrétée</u></b>
		6.2.1. Prise en compte de conditions essentielles dans la procédure de délivrance du pavillon national
		6.2.2. Tenue d'un registre actualisé des navires battant pavillon malgache autorisés à pêcher
		6.2.3. Etablissement de liens plus formels entre naturalisation d'un navire et délivrance d'une autorisation de pêche
		6.2.4. Vérification régulière des informations sur les capacités de pêche réelles des navires
		6.2.5. Renforcement des mécanismes de concertation et de collaboration entre le MPRH et l'APMF
		6.2.6. Contractualisation le cas échéant de sociétés de classification agréées pour vérifier les capacités des navires
		<b><u>6.3. Renforcement du dispositif de surveillance de la pêche traditionnelle</u></b>
		6.3.1. Alphabétisation fonctionnelle et sensibilisation auprès des pêcheurs et des opérateurs de la filière aval
		6.3.2. Elaboration de plans annuels de surveillance fortement axés sur le contrôle de l'aval
6.3.3. Concentration des moyens de surveillance sur les zones prioritaires		
6.3.4. Renforcement de la collaboration entre le CSP et les forces de l'ordre (gendarmerie, marine nationale)		
6.3.5. Responsabilisation des communautés de pêcheurs en matière de surveillance participative		
<b><u>6.4. Rigueur dans l'application des sanctions</u></b> (PM - cf. 3.2.1.)		
<b>7. Mise en place de modes de gestion des pêches traditionnelles compatibles avec l'aménagement des pêches</b>	<i>Cohérence, Responsabilité, Participation, Subsidiarité, Efficacité</i>	<b><u>7.1. Promotion de plans de gestion locale des pêches traditionnelles</u></b>
		7.1.1. Mise en place d'un régime juridique permettant de compléter le cadre réglementaire général (principe à introduire dans la loi)
		- possibilité de réguler l'accès aux ressources (en complément du système de carte professionnelle) sur un espace donné
		- possibilité de définir et d'adopter des mesures techniques spécifiques à l'échelle de la zone considérée (via système de Dina)
		- possibilité de créer des organes locaux de gestion des pêches (comité de gestion et secrétariat technique paritaires)
		7.1.2. Elaboration et adoption de plans de gestion locale des PT sur des zones pilotes (en s'appuyant sur initiatives passées et en cours)
		<b><u>7.2. Professionnalisation de l'activité de pêche et des activités associées</u></b>
		7.2.1. Généralisation de la carte de pêcheur professionnel
		7.2.2. Structuration et développement d'organisations professionnelles spécifiques par pêcherie et/ou par zones
		7.2.3. Facilitation de l'accès des communautés de pPT aux services et infrastructures de base
7.2.4. Actions IEC en faveur des opérateurs de la pêche (aménagement des pêches, gouvernance, cadre juridique)		

ACTIONS	PRINCIPES DE BONNE GOUVERNANCE	REMARQUES/SOUS-ACTIONS LE CAS ECHEANT
<b>8. Augmentation et meilleure domestication des richesses créées par le secteur de la pêche</b>	<i>Cohérence, Efficacité</i>	<b><u>8.1. Amélioration du climat des affaires dans la pêche industrielle</u></b>
		8.1.1. PM (cf. actions précédentes): diminution risques de corruption, diminution pêche INN, sécurisation accès aux ressources
		8.1.2. Promotion du développement d'infrastructures portuaires et à terre
		8.1.3. Amélioration de l'accès au crédit
		8.1.4. Accompagnement du processus de modernisation de la flotte industrielle
		8.1.5. Promotion de démarches davantage partenariales pour la mise aux normes sanitaires des entreprises travaillant à l'export
		8.1.6. Formation de la main d'œuvre maritime (en relation avec l'ENEM)
		<b><u>8.2. Amélioration de la valorisation des produits de la pêche</u></b>
		8.2.1. Prévention des risques d'altération de l'image de marque des produits de la pêche malgache (réf. white spot notamment)
		8.2.2. Evaluation des besoins des usines en termes d'amélioration des performances économiques
		8.2.3. Renforcement du suivi sanitaire et du contrôle qualité des produits destinés aux marchés domestiques
		8.2.4. Appui au développement des circuits de commercialisation des produits frais
		8.2.5. Diminution des pertes post-captures (cahier des charges permis de collecte, formation, centres de valorisation)
		8.2.6. Amélioration de l'organisation des marchés via l'instauration de sites agréés pour la collecte des produits
		8.2.7. Amélioration de la prise en compte des intérêts économiques nationaux dans les circuits à l'export vers les marchés asiatiques
		<b><u>8.3. Création de richesses et développement local au sein des communautés de pêcheurs</u></b>
		8.3.1. Désenclavement des sites de pêche
		8.3.2. Développement de systèmes de micro-crédit adaptés à la PT
8.3.3. Diversification des stratégies de pêche vers des ressources accessibles à la PT ou à la PA et modérément exploitées		
8.3.4. Diversification des activités économiques (écotourisme, aquaculture, etc.)		
8.3.5. Améliorer l'affectation des ressources issues des ristournes pour le développement local des villages de pêcheurs		

## 7.2. Principes et idées force à prendre en compte pour la finalisation du projet de loi sur la pêche

Les principes et idées forces à prendre en compte dans le cadre du processus de finalisation devraient comprendre les questions suivantes :

- Actualisation du projet de loi pour tenir compte des évolutions récentes du droit international (notamment Mesures de ressort de l'Etat du port) et des accords sous-régionaux dans le domaine de la pêche, et des changements récents concernant la gouvernance de la gestion des ressources naturelles à Madagascar (textes relatifs notamment à la décentralisation, la GELOSE, la GIZC et les AMP) ;
- Renforcement des capacités du pays à prévenir et lutter contre la pêche INN, en prenant en compte les recommandations du PA-INN préparé en 2008 et en mettant l'accent sur l'augmentation du niveau de pénalités selon le type d'infractions (en cohérence avec la pratique dans les autres pays de la sous-région), sur l'amélioration de la procédure transactionnelle et sur le financement du système d'observateurs par les armateurs ;
- Mise en cohérence avec d'autres principes clés et options institutionnelles de bonne gouvernance recommandés dans la Stratégie nationale : notion de plan d'aménagement par pêcherie, notion de plan de gestion locale des pêches traditionnelles, amélioration du processus d'attribution des licences, gestion de la flotte nationale (lien avec le Code maritime), promotion du partenariat public-privé, responsabilité accrue des institutions, sécurisation de l'accès aux ressources, etc. ;
- Interdiction de certaines pratiques et engins (ex. matériel de plongée, maillage minimal).

Des commentaires d'ordre technique ont été apportés au dernier projet de loi en circulation lors du processus d'élaboration de la Stratégie nationale. Ces commentaires figurent dans le rapport de l'une des commissions techniques ad hoc mises en place pour appuyer la préparation de la Stratégie nationale. D'autres commentaires, d'ordre technique et/ou juridique, ont également été apportés au courant de l'année 2011 par d'autres parties prenantes du secteur des pêches maritimes (GAPCM, collectif des ONG marines et UE notamment). Tous ces commentaires devront être dûment pris en considération au moment de la finalisation du projet de loi et de la préparation des principaux textes d'application.

Par ailleurs, il sera important de mener une analyse juridique des textes concernant directement ou indirectement la pêche (Code maritime, COAP, Code minier et pétrolier, Code de l'environnement, GELOSE, GIZC, décentralisation, etc.), afin d'assurer la cohérence du projet de loi sur la pêche avec ces différents textes, et également de retravailler sur la rédaction de la dernière mouture du projet de loi dont la cohérence initiale du point de vue juridique a été fortement altérée suite aux différents amendements et ajouts apportés au cas par cas depuis 2007 (y compris au niveau des définitions).

Enfin, il serait préférable de limiter le champ d'application du projet de la loi à la pêche, et donc de prévoir l'élaboration de deux projets de loi distincts, l'un portant sur la pêche et l'autre sur l'aquaculture. Les raisons qui président à cette préférence tiennent à des raisons de cohérence technique car il s'agit de deux secteurs ne demandant pas les mêmes règles de jeu pour leur développement et leur gestion durable, et aussi afin d'éviter de freiner l'adoption du texte si l'on considère que les éléments se rapportant à l'aquaculture sont insuffisamment analysés et pourraient bloquer tout le processus. Si, malgré tout, la décision de conserver les deux secteurs dans le même projet de loi devait être retenue, il conviendrait de veiller à ce que les dispositions relatives à l'aquaculture soient les plus générales possibles et de renvoyer les éléments plus précis aux textes d'application.

## 7.3. Points spécifiques à considérer dans le cadre de l'aménagement des pêcheries 'prioritaires'

Les points mentionnés ci-dessous reprennent les principaux résultats des réflexions conduites dans le cadre des commissions techniques ad hoc et de l'Atelier de travail d'Antsirabe. Ils ne sont pas exhaustifs et devront être approfondis dans la perspective de la promotion de démarches de plan d'aménagement sur les pêcheries pouvant être considérées comme 'prioritaires'. Leur présentation en annexe de la Stratégie nationale a toutefois pour objet de s'assurer que ces points, ainsi que d'autres qui seront définis lors des concertations entre les différentes parties prenantes, seront pris en compte lors de l'élaboration des plans d'aménagement par pêcherie.

**Crevettes côtières** (dont l'unité de gestion devrait recouvrir la fraction capturée par la pêche industrielle et celle par la pêche traditionnelle)

- Réactivation des travaux de modélisation biologique et bioéconomique (pour appuyer l'élaboration de scénarios de gestion) en intégrant le segment de la pêche traditionnelle
- Relance des activités de recherche, en veillant à ce que celles-ci soient davantage tournées vers les besoins de la gestion que ce ne fut le cas dans les années 2000 (dans un souci d'améliorer la construction des avis scientifiques), à ce que la profession soit davantage impliquée dans les opérations de collecte et validation des données, et à ce qu'un effort particulier soit fait en matière de vulgarisation scientifique et de communication des résultats
- Amélioration du système de suivi statistique tous segments confondus
- Relance du dialogue pluri-acteurs via la tenue d'un nouvel atelier d'aménagement (dernier organisé en 2005), le cas échéant relayé par la tenue d'une session extraordinaire du CCNGP
- Mise en place de mesures d'urgence dans la pêche traditionnelle telles que la fixation d'un maillage minimal pour les sennes de plage et l'interdiction formelle de certains engins ou techniques de pêches dans des zones sensibles du point de vue bioécologique (en relation avec le décret 2058-2009 relatif à la création de zones crevettières biologiquement sensibles), combinée avec un renforcement du dispositif de contrôle et de surveillance dans ces zones sensibles
- Contribution aux efforts en matière de protection des zones de nourricerie et de pré-grossissement, en particulier dans les zones de mangroves
- Evaluation du zonage actuel de la pêche industrielle au regard de sa cohérence du point de vue de la durabilité des ressources et des conflits d'usage en zone côtière.

#### **Holothurie**<sup>25</sup>

- Mesures d'aménagement à considérer :
  - Contrôle du niveau de prélèvement par les contrôles en aval (limitation du nombre de permis de collecte, possibilité d'introduire la notion de quotas dans les permis de collecte, implication du CSP dans les procédures relatives aux autorisations d'exportation vers l'Asie) ;
  - Délivrance des permis de collecte à des collecteurs identifiés, et non de manière systématique aux sociétés d'exportation ;
  - Révision du taux de redevance sur les permis de collecte en fonction du potentiel de stock et du contexte socio-économique, avec possibilité de mise en place d'un système d'appel d'offres pour l'attribution des permis
  - Délimitation des zones de pêche autorisées (pour protéger les géniteurs), y compris mise en place de fermetures spatio-temporelles
  - Ajustement de la réglementation sur la taille minimale des captures sur la base d'une amélioration des connaissances scientifiques sur la ressource (ressource plurispécifique)
  - Protection et réensemencement de zones sensibles en utilisant les possibilités offertes par l'aquaculture
- Application stricte de la réglementation sur la pêche en plongée
- Amélioration des connaissances scientifiques sur les dynamiques bioécologiques et la situation des ressources, et travaux de recherche appliquée sur les taux de conversion entre trélangs et holothurie
- Actions en matière de restructuration des filières de commercialisation et de valorisation des produits dans une optique d'augmentation de la valeur ajoutée et de meilleure captation des richesses dans le pays

---

<sup>25</sup> Prière de se référer également aux conclusions et recommandations de l'étude (en cours) appuyée par le programme SmartFish sur l'analyse filière de la pêcherie d'holothurie et de sa gouvernance.

## **Poulpe**

- Mesures d'aménagement à considérer :
  - Contrôle du niveau de prélèvement par les contrôles en aval (limitation du nombre de permis de collecte, possibilité d'introduire la notion de quotas dans les permis de collecte) ;
  - Révision du taux de redevance sur les permis de collecte en fonction du potentiel de stock et du contexte socio-économique
  - Fermetures spatio-temporelles (repos biologique annuel en particulier)
  - Mise en place de réserves marines intégrales
  - Définition et application stricte d'une réglementation sur la protection des récifs coralliens
- Poursuite du processus participatif d'élaboration de Dina dans le cadre des initiatives locales conduites avec l'appui d'ONGs
- Amélioration des connaissances scientifiques sur les dynamiques bioécologiques et la situation des ressources
- Possibilité de limiter le nombre de pêcheurs autorisés par zones, en relation avec la promotion de plans de gestion locaux des pêches traditionnelles

## **Crabe de mangrove**

- Mesures d'aménagement à considérer :
  - Protection des mangroves
  - Contrôle du niveau de prélèvement par les contrôles en aval (limitation du nombre de permis de collecte, possibilité d'introduire la notion de quotas dans les permis de collecte) ;
  - Révision du taux de redevance sur les permis de collecte en fonction du potentiel de stock et du contexte socio-économique
  - Fermetures spatio-temporelles
- Poursuite du processus participatif d'élaboration de Dina dans le cadre des initiatives locales conduites avec l'appui d'ONGs
- Application stricte de la réglementation (taille minimale, crabe 'mou', etc.)
- Amélioration des connaissances scientifiques sur les dynamiques bioécologiques et la situation des ressources
- Diminution des pertes post-captures (révision des conditions attachées aux permis de collecte)

## **Langouste**

- Mesures d'aménagement à considérer :
  - Contrôle du niveau de prélèvement par les contrôles en aval (limitation du nombre de permis de collecte, possibilité d'introduire la notion de quotas dans les permis de collecte) ;
  - Révision du taux de redevance sur les permis de collecte en fonction du potentiel de stock et du contexte socio-économique
  - Fermetures spatio-temporelles, y compris mise en place de réserves gérées par les communautés et suivies par des structures de recherche
- Amélioration des connaissances scientifiques sur les dynamiques bioécologiques et la situation des ressources
- Application stricte de la réglementation actuelle (taille minimale et femelles ovées notamment) et actualisation des textes
- R&D sur les appâts, la confection des casiers et la possibilité de développer des viviers en cohérence avec les réalités économiques et sociales
- Possibilité de limiter le nombre de pêcheurs autorisés par zones, en relation avec la promotion de plans de gestion locaux des pêches traditionnelles

## Requins

- Amélioration des connaissances scientifiques sur les dynamiques bioécologiques et la situation des ressources
- Mise en place d'une réglementation sur l'exploitation en cohérence avec les mesures préconisées dans le Plan d'action international pour la conservation et la gestion durable des requins (PAI-Requins) et les quelques résolutions de la CTOI concernant les captures accessoires de requins et la pratique du 'shark fining'
- Révision des conditions attachées aux licences portant sur le taux autorisé de captures accessoires de requins, en tenant compte de la dimension sous-régionale de l'aménagement de ces pêcheries
- Renforcement du dispositif de contrôle et de surveillance de la pêche industrielle (réglementation sur les rejets et les captures accessoires et sur la pratique du 'shark fining')
- Moratoire sur la pêche traditionnelle et la pêche artisanale
- Renforcement des contrôles au niveau des exportations de produits vers l'Asie (via notamment le renforcement des collaborations Douanes/ASH/CSP)