



PROJET D'APPUI AU RENFORCEMENT DES CAPACITÉS D'ANALYSE
DES FACTEURS DE VULNÉRABILITÉ STRUCTURELLE
ET LA PROMOTION DE L'ÉCONOMIE BLEUE

NOTE D'ORIENTATION

ETUDE SUR LE RENFORCEMENT DU CADRE JURIDIQUE DE LA GOUVERNANCE DU SECTEUR PECHE

2021
POLICY BRIEF



La présente note d'orientation décrit les résultats obtenus à l'issue de l'étude sur le renforcement du cadre juridique de la gouvernance du secteur pêche composée du diagnostic des textes juridiques et réglementaires du secteur de la pêche, du diagnostic des autorisations et des accords de pêche, du mécanisme de gouvernance se rapportant à l'étude sur la faisabilité d'un système informatisé du secteur de la pêche y compris une orientation claire sur les possibilités de mise en place d'un guichet unique d'enregistrement des contrats et de déclaration des paiements en vue d'un meilleur contrôle et surveillance du secteur pêche. Elle fournit par la suite des recommandations argumentées pour faire face aux problèmes inhérents au secteur pêche et s'adresse aux parties prenantes du secteur pêche voire à un public plus large. En d'autres termes, il s'agit en particulier des acteurs institutionnels (Collectivités Territoriales Décentralisées ou CTD, des Services Territoriaux Décentralisés ou STD dont ceux du secteur pêche), des négociateurs, des ONGs, de la société civile, des décideurs politiques ou toute autre personne pouvant influencer les politiques. Cette note d'orientation présente d'une part, un caractère informatif compte tenu des informations importantes tirées de l'étude et d'autre part un aspect de démarche de plaidoyer orientée vers les intérêts du secteur pêche. Elle démontre ainsi combien il est essentiel d'investir dans le cadre juridique de la gouvernance du secteur pêche.



LE CONTEXTE ET LA PROBLEMATIQUE



Madagascar est un Etat insulaire situé dans l’océan Indien et est séparé de l’Afrique par le Canal de Mozambique. Elle compte 25 millions d’habitants environs. Parmi les pays d’Afrique, Madagascar figure dans le peloton de tête à subir les impacts négatifs du changement climatique. La pauvreté ambiante qui touche plus des deux tiers de la population s’est ainsi accentuée. La récente crise générée par la corona virus a encore davantage aggravée la situation et conduit à une forte diminution du produit intérieur brut (PIB) [1]. On observe ainsi un accroissement de la population vulnérable aussi bien en milieu urbain qu’en milieu rural et la population des pêcheurs n’est pas en reste, et se trouve même, dans sa majorité, dans une situation de pauvreté extrême. L’effondrement des ressources publiques (fiscales, non fiscales, aide budgétaire) depuis quelques années a affaibli l’Etat qui perd ses capacités de contrôle et de négociation notamment dans les secteurs stratégiques. Dans le secteur de la pêche, cet effondrement a favorisé le développement de la pêche illicite ou a conduit à des mauvaises négociations, source de plusieurs discussions sur des protocoles douteux non reconnus.

Outre ces problèmes contemporains, le secteur de la pêche a été dans le temps englouti dans un périple d’instabilité institutionnelle qui lui a fait changer fréquemment d’ancrage institutionnel de rattachement et ne lui a pas permis d’avoir la force régaliennne qu’elle mérite. Laquelle instabilité a conduit à des changements fréquents de dirigeants, à un gap de texte et de stratégie au niveau du secteur de la pêche. Couplé à d’autres contraintes telle la pression démographique, la pêche illicite, ces tristes réalités nuisent à l’environnement de la pêche qui est amené à se dégrader de plus en plus, et favorisent la surexploitation, sans cesse en hausse, des ressources.

[1] Selon le Fonds Monétaire International

(<https://www.imf.org/fr/News/Articles/2021/10/26/pr21310-IMF-and-Madagascar-Reach-Staff-Level-Agreement-on-First-Review-of-Extended-Credit-Facility>) le tau de croissance est de -7,1% en 2020 et selon le projet des Lois N°018/2021 portant lois des Finances pour 2022, le taux de croissance est de +3,5% en 2021

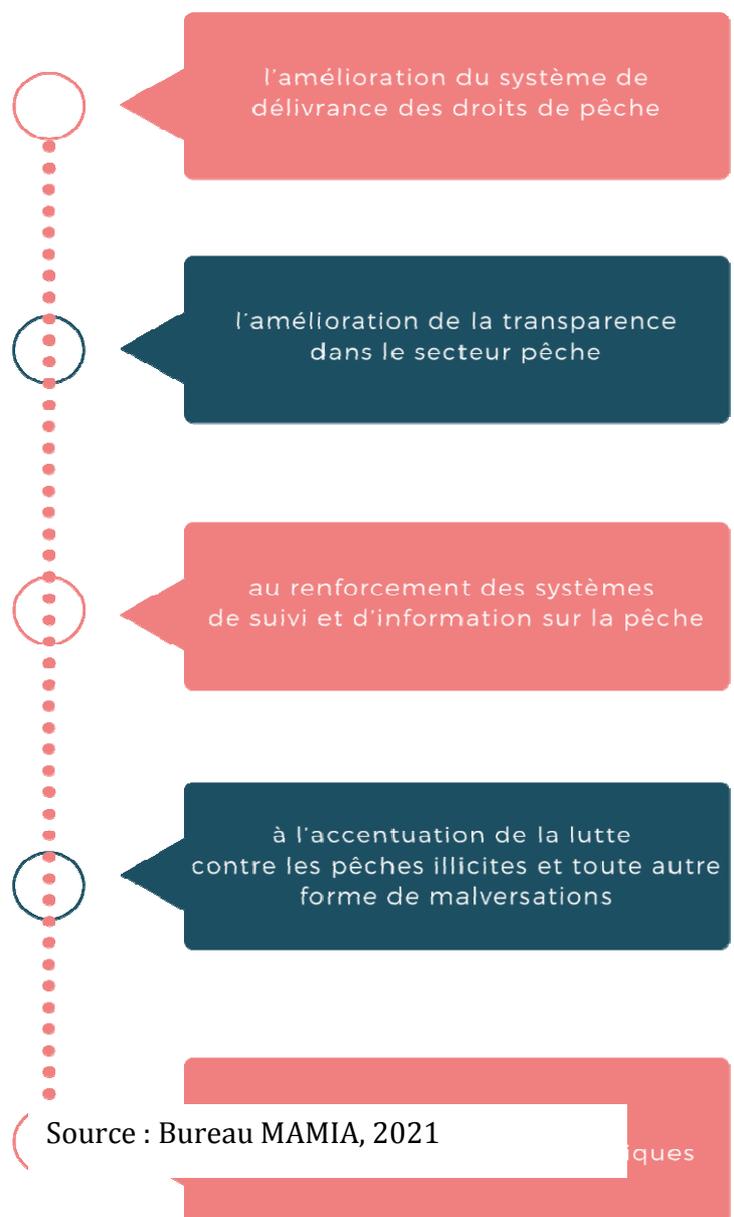


L'inadaptation des textes existants provient tantôt de quelques lacunes des textes eux-mêmes, tantôt des changements de circonstances qui font apparaître des problèmes nouveaux, ou encore de la nécessité de poser en termes nouveaux des questions traitées par le législateur. Il ressort de ces analyses que les textes n'appliquent pas de manière précise les théories de la gestion rationnelle des pêcheries. Plus précisément, ils n'aménagent pas suffisamment le rapport entre préservation des ressources et exploitation commerciale des produits. Ils ne reflètent pas assez les intentions du Gouvernement, notamment d'exploiter l'ensemble de la zone économique en permettant l'accès des eaux aux navires de pêche étrangers par voie d'accord prenant en compte la notion de compensation (et non plus la seule réciprocité).

La problématique à traiter se traduit ainsi par une question fondamentale qui est « Comment l'amélioration du cadre juridique impactera-t-elle sur la gouvernance et donc sur la productivité et la durabilité du secteur de la pêche ? »

A priori, un cadre juridique bien adapté conduira au renversement de cette tendance négative du secteur de la pêche au profit d'une dynamique de développement positive avec comme corollaire l'amélioration des conditions de vie de la population en particulier celles des pêcheurs malagasy ainsi que la réduction à termes de la malnutrition.

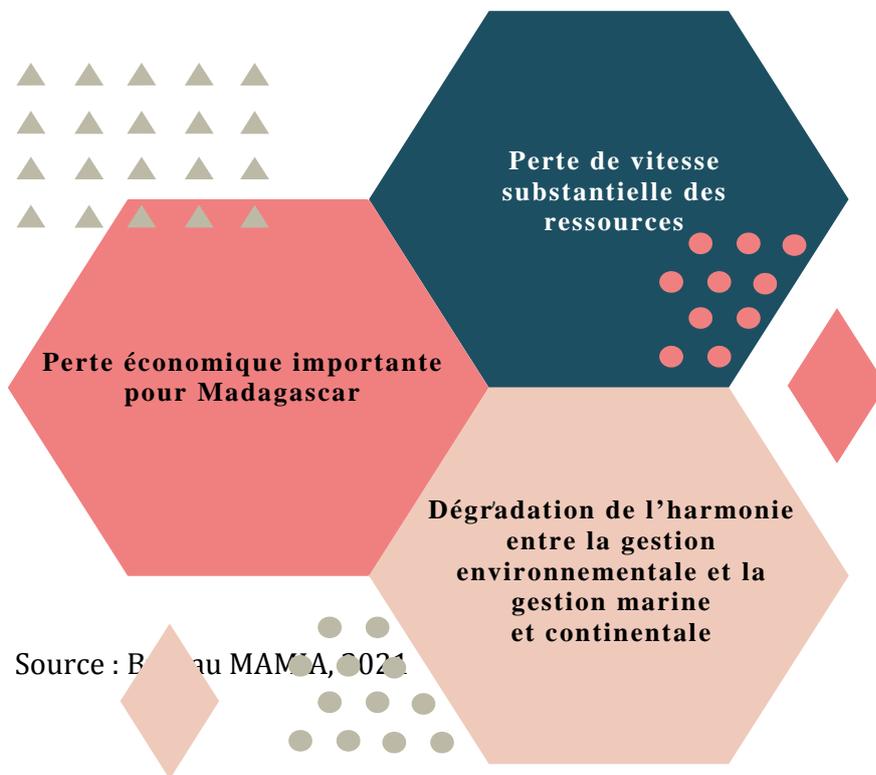
Ce cadre juridique amélioré conduira notamment :



Le bienfondé d'une bonne gouvernance : quels sont les impacts anticipés de la situation actuelle ?

Si la situation actuelle perdure, on assistera à une panoplie d'indicateurs négatifs entre autres :

- (i) une dégradation de l'harmonie entre la gestion environnementale et la gestion marine et continentale ;
- (ii) une perte économique importante pour Madagascar, et
- (iii) une perte de vitesse substantielle des ressources



Pourquoi agir ?

Renforcer le cadre juridique de la gouvernance du secteur pêche améliore la qualité de la gouvernance à tous les échelons administratifs et au niveau des acteurs de ce secteur pêche impactant positivement sur son développement.

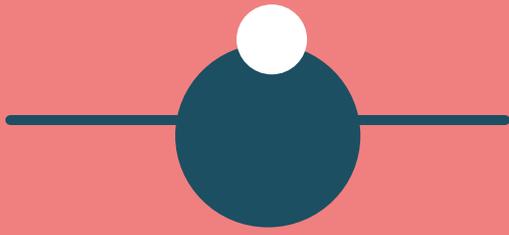
Ce renforcement se traduira par :



Source : Bureau MAMIA, 2021

Il est ainsi possible d'établir des liens plus solides entre les parties prenantes au moyen d'approches plus adaptées (protocole type, transparence dans les démarches, etc..) et d'instaurer une confiance mutuelle entre tous les acteurs du secteur.

OÙ EN EST-ON



QUE DEVONS- NOUS FAIRE ?



La logique d'intervention de l'analyse de cadre juridique de gouvernance de la pêche veut que les textes juridiques soient dans un premier temps diagnostiqués dans leur ensemble. Vient ensuite le diagnostic des instruments de mise en œuvre qui sont les protocoles et les conventions. Ceux-ci seront ajustés en fonction de la réalité. L'aspect système d'information et le transfert de compétence bouclent cette logique.

La première constatation est la pléthore de textes juridiques pris sous forme d'arrêtés mais souvent révisés ou annulés au gré des nouveaux dirigeants. Paradoxalement, ces textes ne sont pas ou sont peu disponibles au niveau des services régionaux. Il est cependant à noter que, à Madagascar, les textes juridiques sur la pêche sont en diapason avec la disponibilité des ressources en constante diminution. Ainsi, l'on constate l'intégration de la recherche, de la gestion des ressources, des contrôles des efforts de pêche et des engins au fur et à mesure que les textes sont élaborés.

On déplore cependant que ces textes ne sont pas suffisamment bien répartis : textes déséquilibrés au niveau des filières (en faveur des crevettes), textes déséquilibrés au niveau des régions (peu de textes et pas de continuité), voire même l'existence d'un vide juridique. De bonnes pratiques sont à tirer des pays de l'Océan Indien et des autres pays. Le nombre de textes juridiques au niveau de Maurice et des Seychelles est peu élevé mais se caractérise par leur simplicité en particulier pour les pénalités, leur stabilité et leur consistance impliquant une stabilité de la gouvernance du secteur de la pêche dans ces pays.

Le diagnostic des protocoles d'accord montre des défaillances dans les protocoles (cas avec l'Union européenne, des navires étrangers et des navires malagasy) actuellement en vigueur et auxquelles Madagascar ne tire que très peu d'avantage. L'analyse fine de la situation a montré que Madagascar dispose d'une marge financière importante si elle s'aligne sur les bonnes pratiques seychelloises et que les retombées économiques locales seront palpables moyennant une prise de décision adéquate (débarquement obligatoire d'un pourcentage de la capture dans un port convenu, achat de fournitures locales). Ces réalités poussent à une nécessité d'élaborer des textes réglementaires pour un meilleur cadrage des activités (effort de pêche, redevance, journal de pêche, observateur, ravitaillement des fournitures et services à Madagascar, restrictions sur les zones de pêche et les espèces cibles). La durabilité des ressources sera alors acquise.



Il est ainsi impérieux de matérialiser les instruments de mise en œuvre des textes réglementaires par l'élaboration de protocoles type standard adéquats. Ceux-ci permettront de : (i) assurer la durabilité des ressources marines et la protection des espèces protégées ; (ii) améliorer la gouvernance du secteur de la pêche ; (iii) accroître les retombées directes sur la communauté des pêcheurs traditionnels ; (iv) préserver les intérêts des pêcheurs nationaux ; (v) améliorer la chaîne de valeur du secteur de la pêche ; (vi) accroître les ressources financières (recettes publiques) tirées de l'exploitation des ressources marines et ; (v) inciter le secteur privé à s'investir dans le domaine de la pêche à Madagascar.

De même, un contrat type de concession pour les infrastructures de l'Etat optimisera les retombées économiques de ces dernières par une meilleure utilisation adéquate des infrastructures. En accompagnement, des services consultatifs seront à mettre en place afin d'améliorer les connaissances et les compétences des pêcheurs en matière de traitement, de stockage et de connectivité des marchés ce qui contribuera sensiblement à la réduction des pertes après capture.

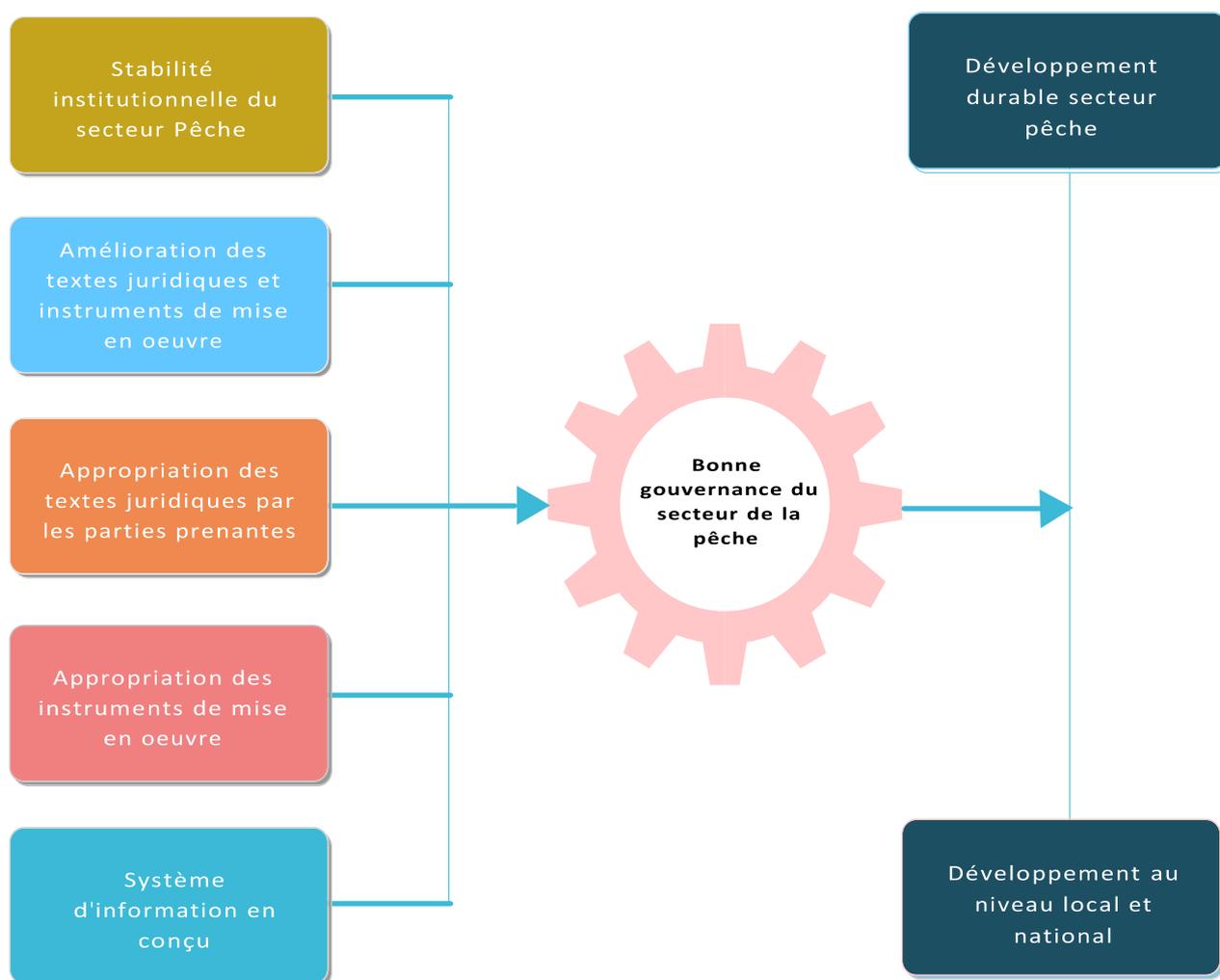
La gouvernance du secteur de la pêche ne pourra se faire sans une bonne gestion du système d'information. En effet, la disponibilité d'informations fiables et en temps réel améliore substantiellement les outils d'aide à la gestion et constitue un atout en matière de prise de décision. En outre, ces informations serviront de cadre de référence pour les investissements publics et privés dans le secteur et permettront de lever les dysfonctionnements qui compromettent la durabilité des ressources. Pour y parvenir, l'actuel système d'information devra ainsi être amélioré et renforcé toujours dans l'optique d'une meilleure disponibilité, d'accessibilité et de transparence des informations.

Une fois les outils développés (protocoles type et convention, système d'information), le renforcement de capacité des acteurs complètera le processus de la gouvernance du secteur de la pêche. A ce titre, un plan de formation devra se faire sur la base d'une évaluation des besoins du public et du privé. La formation comprendra plusieurs modules, entre autres : les statistiques, la gestion participative des ressources naturelles, la communication, l'aménagement des pêcheries, l'analyse juridique, l'analyse économique. Les carences en ressources humaines affectant les différentes institutions publiques et privées rattachées au secteur seront alors en grande partie comblées et la technique de rédaction des textes législatifs et réglementaires maîtrisée.

(i) il est encore possible de redresser la situation moyennant une volonté à prendre en main la situation. Le pays peut s'inspirer des bonnes pratiques des Seychelles et de Maurice.

(ii) la dimension gouvernance du secteur de la pêche est un passage obligé si Madagascar souhaite développer durablement le secteur de la pêche. Pour cela, le renforcement des textes juridiques est une thématique prépondérante pour le développement du secteur de la pêche.

Les déterminants d'une bonne gouvernance et ses impacts



Source : Bureau MAMIA, 2021

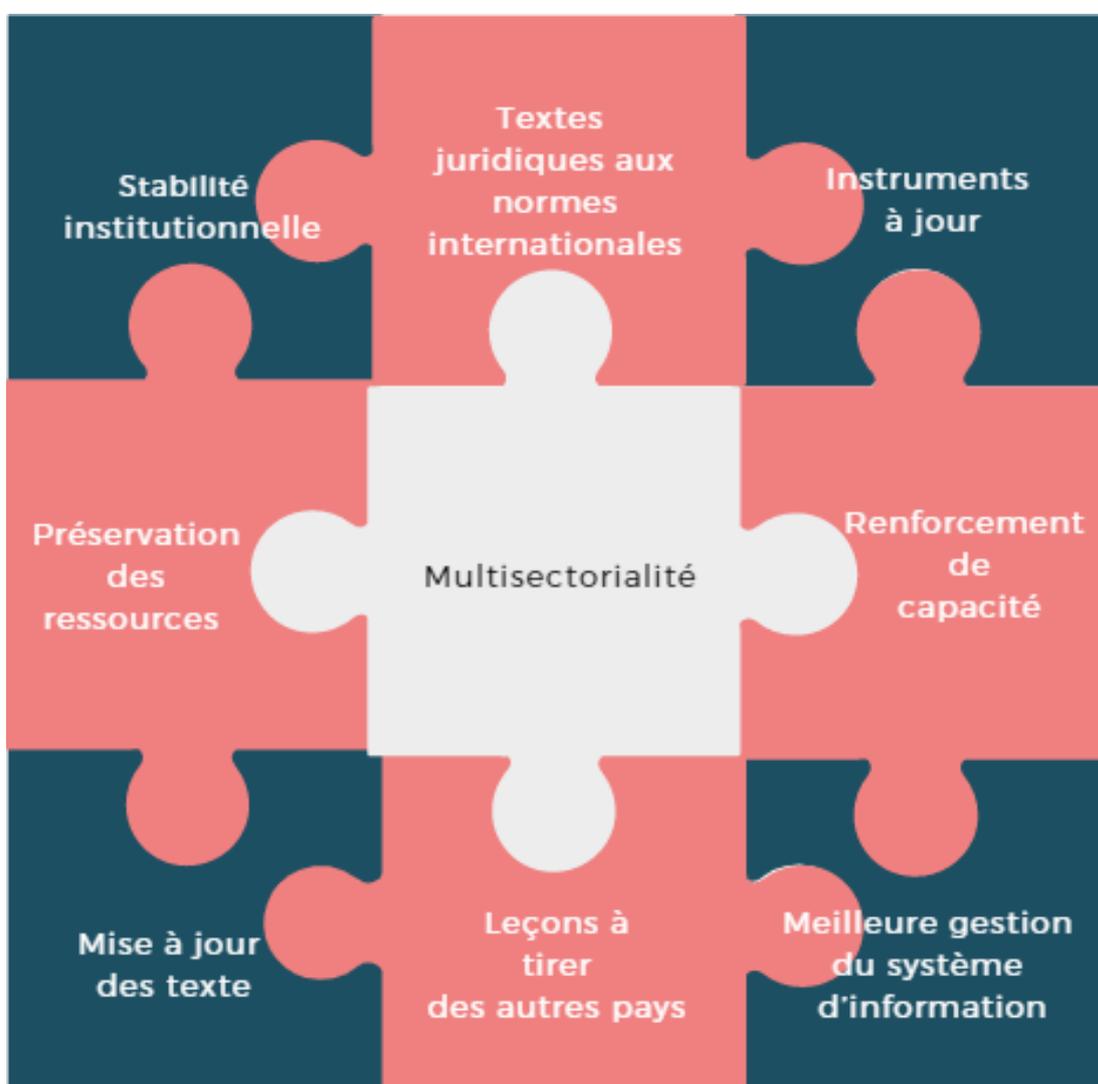
(iii) l'appropriation des textes juridiques et la gestion des informations sont les éléments clés de la mise en œuvre des outils développés et permet la participation active et objective dans les prises de décisions.

(iv) toutes ces actions permettront de valoriser les ressources et d'entraîner des mutations positives pour un développement local réussi.

Recommandations

Les recommandations mettent en cohérence les actions des décideurs politiques, des acteurs directs du secteur de la pêche et des techniciens du domaine. L'utilité d'une telle mise en harmonie est l'adoption d'une vision partagée sur le développement durable du secteur et la meilleure coordination et complémentarité des actions au niveau de ces entités. Le rôle des décideurs se situe à un niveau stratégique et ce, dans le but d'améliorer le bien-être des acteurs du secteur de la pêche et d'accroître la richesse locale et nationale. La mission des techniciens consiste à faire des propositions innovantes quant à l'amélioration du cadre juridique de la gouvernance du secteur de la pêche.

Les recommandations portent sur quelques points cruciaux :



Source : Bureau MAMIA, 2021

Recommandations



➤ La stabilité institutionnelle

L'élaboration de textes juridiques ne peut se faire si le secteur ne dispose pas de pouvoir politique donc d'autorité pouvant influencer sur les décisions. La stabilité institutionnelle devra se matérialiser par l'existence et la pérennisation d'un ministère en charge de la pêche.

➤ Des instruments à jour

Les protocoles type devront être alignés au niveau des bonnes pratiques régionales et internationales avec un gain conséquent pour Madagascar. Les contrats type de concession devront être bâtis selon le principe de « gagnant-gagnant » en vue d'optimiser l'usage des infrastructures publiques.

➤ Les textes juridiques aux normes internationales

L'alignement des textes juridiques aux conventions internationales que Madagascar a ratifiées est une nécessité. Les retards dans les ratifications et l'élaboration de décret d'application sont à éviter.

➤ La préservation des ressources

Des mesures draconiennes devront être prises en faveur des filières à risque de surexploitation tels que le crabe, le concombre de mer, la langouste, ... Les textes juridiques élaborés en ce sens doivent présenter un caractère répressif.

➤ La multisectorialité

Il est impérieux d'approfondir et de règlementer les relations entre le secteur pêche, le secteur environnemental, l'économie bleue et les autres secteurs de l'économie (finance, mine etc...), l'objectif étant de mettre une cohérence d'ensemble entre les activités de tous ces secteurs.

➤ La mise à jour des textes

Un système de veille juridique devra être mise en place pour une réactualisation au moment opportun des textes juridiques. L'approche participative doit être favorisée dans l'élaboration des textes en intégrant dans le processus la consultation de toutes les parties prenantes.

Recommandations

➤ **Le renforcement de capacité**

Le renforcement des capacités en ressources humaines est un gage de l'implication des cadres et techniciens de la pêche dans la gestion durable du secteur. L'administration au niveau régional devra être spécifiquement ciblée.

➤ **Les leçons à tirer des autres pays**

Madagascar doit tirer profit de l'application des bonnes pratiques régionales et internationales. Cela exige entre autres une bonne capacité de négociation.

➤ **Une meilleure gestion du système d'information**

Le système d'information mis en place devra s'adapter aux innovations technologiques, fournir des informations de bonne qualité et répondre aux desideratas des parties prenantes du secteur de la pêche (techniciens, chercheurs, décideurs, entreprises, société civile, ONGs). Il améliorera en outre la transparence dans le domaine de la pêche. Finalement, il devra faire valoir les informations sur l'évaluation de stock et les études sur les différents types de pêches (haute mer, démersale, ...) en vue de prise de décisions stratégiques adéquates et d'élaboration des textes juridiques conséquents.





MINISTRE DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES

SECRETARIAT GENERAL

**PROJET D'APPUI AU RENFORCEMENT DES CAPACITES D'ANALYSE DES
FACTEURS DE VULNERABILITE STRUCTURELLE ET LA PROMOTION DE
L'ECONOMIE BLEUE**

**Financement : Facilité d'Appui à la Transition (FAT)
Accord de Don N° : 5900155015354**



CONTRAT N°001/MEF/SG/ARCEB.21

**EUDE SUR LE RENFORCEMENT DU
CADRE JURIDIQUE DE LA
GOUVERNANCE DE LA PECHE
(Résumé)**

Consultant : Bureau MAMIA

**Lot XC 41 Ankararankely Fiadanana Ambohimalaza (103)
Antananarivo Madagascar**

Pour toutes correspondances, veuillez contacter:

Mamy ANDRIANTSOA: mamy.andriantsoa@moov.mg

Table des matières

1. Contexte et objectif de la mission.....	18
2. Résumé du diagnostic des textes juridiques du secteur pêche de Madagascar	19
3. Résumé du diagnostic des autorisations et accords de pêche.....	21
4. Résumé des contrats-types sur les autorisations et accords de pêche.....	24
5. Résumé du contrat-type de concession dans le secteur pêche à Madagascar.....	26
6. Résumé de l'étude de faisabilité d'une plateforme intégrée pour la gestion du secteur de la pêche	28

Acronyme :

AFD	Agence Française de Développement
AMPA	Agence malagasy de la pêche et de l'aquaculture
ARCEB	Projet d'Appui au Renforcement des Capacités d'analyse des facteurs de vulnérabilité Structurelle et la Promotion de l'Economie Bleue
ASH	Autorité Sanitaire Halieutique
CEDP	Centre d'études pour le développement de la pêche
CNRO	Centre National de Recherches Océanographiques
CPSOOI	Commission des pêches du Sud-Ouest de l'Océan Indien
CSP	Centre de Surveillance des Pêches
CTOI	Commission des Thons de l'Océan Indien
CV	Cheval vapeur
FFOM	Forces, faiblesses, opportunités et menaces
GAPCM	Groupement des aquaculteurs et pêcheurs de crevette de Madagascar
GT	Gross Tonnage
IH.SM	Institut halieutique des sciences marines
MPAEF	Ministère de la Production Animale et des Eaux et Forêts
MPEB	Ministère de la Pêche et de l'Economie Bleue
OEPA	Observatoire Economique des Pêches et de l'Aquaculture
ONG	Organisation Non Gouvernementale
PACPT	Projet d'Appui aux Communautés des Pêcheurs de Toliara
PAM	Programme Alimentaire Mondial
PIB	Produit Intérieur Brut
PPP	Partenariat Public Privé
SECREN	Société d'Etat pour la construction et la réparation navales
SFA	Seychelles Fishing Authority
SIP	Système d'Information de la pêche
SWIOFC	Southwest Indian Ocean Fisheries
SWIOFISH	South West Indian Ocean Fisheries
UEI	Unités engins industriels
WWF	Worldwide Fund for Nature
ZEE	Zone Economique Exclusive

1. Contexte et objectif de la mission

La pêche est l'un des trois principaux secteurs porteurs (avec entre autres le secteur minier et le tourisme) sur lesquels le gouvernement malagasy compte asseoir le développement économique du pays. Elle contribue à hauteur de 6% du Produit Intérieur Brut (PIB), procure environ 200.000 emplois directs et indirects sur mer et sur terre et figure parmi les principaux pourvoyeurs de devises du pays¹.

Le secteur connaît un essor considérable et participe pour beaucoup au développement et à la relance de l'économie malagasy. Madagascar dispose, en outre, d'une potentialité halieutique riche et suffisamment diversifiée pour assurer l'avenir du secteur. Les données de base suivantes justifient cette richesse de Madagascar en termes de potentialités halieutiques.

Pour la pêche :

- 5.600 km de côte ;
- 390.853 hectares de mangroves² ce qui constituent une véritable niche écologique ;
- 1.140.000 km² de ZEE, soit presque le double de la superficie de Madagascar qui est de 590.750 km², disposant d'une énorme potentialité en ressources marines et en ressources biologiques diversifiées ;
- 117.000 km² de plateau continental présentant un intérêt écologique et économique indéniable pour le devenir des habitants de la zone côtière ;
- 1.500 km² de plans d'eau naturels favorables à la pisciculture en cage et/ou en enclos.

Pour l'aquaculture :

- 50.000 hectares de tannes propices à l'aquaculture de crevette et dont la quantité y produite pourrait dépasser largement celle de la pêche côtière ;
- 155.000 hectares de lacs et lagunes d'intérêts halieutiques ;
- et 1.300.000 hectares de rizières³ dont 150.000 hectares propices à la rizipisciculture.

Mis en place au début de l'année 1980, le département de la pêche est relativement récent. Sur le plan institutionnel, il a connu et a fait l'objet de plusieurs changements ; parfois direction ou direction générale, parfois ministère ou secrétariat d'État. Depuis le 15 août 2021, il est devenu un département indépendant en tant que Ministère de la Pêche et de l'Économie Bleue (MPEB). Ces mutations structurelles successives ont été accompagnées de changements très fréquents de dirigeants et, en conséquence, d'une pléthore de textes législatifs et réglementaires au gré des opportunités notamment sur les crabes, crevettes, langoustes, thons, requins et holothuries.

¹Source : Observatoire Economique de la Pêche et de l'Aquaculture, 2016

²Source : WWF Madagascar, 2018

³Source : PAM, 2019

Depuis 2015, sur recommandation de la stratégie nationale de la bonne gouvernance des pêches élaborée en 2012, le secteur s'est doté d'une loi sur la pêche et l'aquaculture qui définit notamment les différentes catégories de pêche existantes à Madagascar et leurs spécificités respectives en termes de gestion et d'exploitation.

L'objectif de la mission porte sur la revue des textes juridiques et institutionnels du secteur de la pêche et ne tient pas compte de l'aquaculture. Le gouvernement actuel a donné comme mot d'ordre la **primauté du développement au niveau des régions par la mise en place des gouverneurs et des provinces**. Cette nouvelle organisation a donné lieu à la délégation de pouvoir et à la mise en place d'un système de gestion localement efficace.

Le gouvernement malagasy, à travers le Projet d'Appui au Renforcement des Capacités d'analyse des facteurs de vulnérabilité structurelle et la promotion de l'Economie Bleue (ARCEB), a missionné le Bureau MAMIA à effectuer l'étude sur le renforcement du cadre juridique de la gouvernance de la pêche.

Les résumés présentés dans ce rapport relèvent de :

- diagnostic des textes juridiques du secteur pêche de Madagascar ;
- diagnostic des autorisations et accords de pêche ;
- contrats-types sur les autorisations et accords de pêche ;
- contrat-type de concession dans le secteur pêche à Madagascar ;
- étude de faisabilité d'une plateforme intégrée pour la gestion du secteur de la pêche ;

2. Résumé du diagnostic des textes juridiques du secteur pêche de Madagascar

L'approche méthodologique peut se résumer comme suit : la collecte et le traitement des informations constituées par des textes juridiques.

Pour la collecte, les entités au niveau central et au niveau décentralisé ont servi d'ancrage. Au niveau central, il s'agit de : la direction générale en charge de la pêche, les directions techniques du département des pêches, la direction en charge de la pêche et ses services rattachés, la cellule en charge des affaires juridiques et du contentieux, la surveillance des pêches, et d'autres entités. Au niveau décentralisé, treize services régionaux à vocation maritime et trois services régionaux à vocation continentale ont été contactés. Au niveau international, deux pays ont fait partie de l'étude : Maurice et Seychelles. A cause du contexte COVID 19 qui a limité les déplacements, les données ont été recueillies via email et téléphone et obtenus sur support numérique. Un atelier sur la collecte des données a eu lieu afin de compléter les informations manquantes. Une classification de ces textes fut effectuée selon leur type, leur catégorie d'exploitation et leur pays d'origine et l'analyse diagnostic a donné les résultats qui suivent.

Au total 348 textes juridiques ont été collectés au niveau national. Ils se répartissent comme suit : 7 accords et conventions internationaux, 14 lois, 6 ordonnances, 65 décrets, 58 arrêtés interministériels et 176 arrêtés ministériels. Au niveau décentralisé, 22 arrêtés provinciaux et régionaux furent collectés. Pour

Maurice, 59 textes juridiques ont pu être obtenus dont 5 Acts (loi) et 54 réglementations (textes réglementaires). Quant à Seychelles, la collecte fut laborieuse et faiblement fructueuse vue le haut niveau de confidentialité accordé aux textes : au total, 4 Acts et 5 Régulations furent collectés.

Par principe et de par sa nature, le droit international repose sur des conventions internationales. Dans le domaine de la pêche, deux éléments importants sont à souligner : l'établissement de la ZEE au milieu des années 70 et la Convention des Nations Unies sur le Droit de la Mer en 1982. Sur les 9 traités existants⁴, sept (7) furent adoptés par Madagascar avec comme procédures associées : l'adhésion, la signature définitive, la ratification, et le consentement à être lié. Un fort décalage temporel a lieu entre la ratification de ces conventions et la mise en place des décrets d'application. La ratification et/ou l'adhésion de Madagascar à ces conventions internationales se fait par voie de décret ou d'ordonnance après avis favorable de l'Assemblée nationale et du Sénat.

Le secteur de la pêche a souffert de l'instabilité institutionnelle qui se manifeste à travers la diversité de ses structures de rattachements successives. C'est seulement en 1985 que la Direction de la Pêche et de l'Aquaculture (Décret 85-127 du 03/05/1985) fut créée suite à la restructuration du Ministère de la Production Animale et des Eaux et Forêts (MPAEF). Durant les onze années qui ont suivi, le secteur est resté au niveau de direction au sein de la hiérarchie administrative et n'a accédé à un rang ministériel qu'en 1996. Le Ministère de la Pêche et de l'Economie Bleue a vu le jour en 2021. Le nombre de textes juridiques élaborés par le secteur de la pêche est plus élevé en période d'indépendance institutionnelle du secteur. Les faiblesses institutionnelles traversées par le secteur ont fortement impacté sur la gouvernance du secteur et ce, dans un contexte en perpétuelle mutation à savoir : ratification des conventions internationales, adhésion dans des organisations régionales, multiplication des ONG œuvrant dans les secteurs pêche et environnement et la création continue des aires protégées marines et terrestres.

Par ailleurs, la pression sur les ressources halieutiques se fait de plus en plus forte dans le temps, à cause des pêches illicites et de la surexploitation, le tout aggravé par la croissance démographique conjuguée à la migration de la population sur les côtes et à la désindustrialisation. Les technologies de pêche ont progressé et les réglementations ont dû suivre. Avant l'indépendance, l'exploitation du secteur de la pêche est de type traditionnel (chasse et collecte). Les engins de pêche utilisés furent très archaïques et la technique de conservation des produits se résume au salage, séchage, et fumage. Durant la période post indépendance, les efforts de pêche se sont fait sentir. A titre d'exemple, en 1969 a eu lieu la première année de l'exploitation de la pêche crevettière par chalutage. Ainsi les réglementations sont devenues de plus en plus strictes : contrôle de la salubrité et des conditions de conservation des produits de la mer d'origine animale destinés à la consommation, procédure applicable à la répression des infractions et réglementation de l'exercice de la pêche par chalutage dans la mer territoriale.

Depuis 1970, le domaine de la recherche dans le secteur de la pêche s'est développé. Par la suite, l'orientation globale de la gestion du secteur de la pêche s'est tournée vers la protection des ressources. En 1993, l'Ordonnance n°93-022

⁴ Un traité est un accord international conclu entre les Etats

du 04/05/1993, portant réglementation de la pêche et de l'aquaculture fut promulguée, ce qui fut le cas également en 2016, de la Loi n°2015-053 du 03/02/2016, portant Code de la Pêche et de l'Aquaculture. En 2018, Madagascar a opté pour le nombre d'unités engins industriels (UEI) par zone (arrêté n°2434/2018 du 07/02/2018 portant fixation de la valeur de l'unité d'engin de pêche pour la campagne des pêches de crevette côtière pour l'année 2018)

La filière crevettière a le plus connu de textes règlementaires. Celle-ci a bénéficié de l'appui de l'AFD ainsi que de l'existence de structure tel que le GAPCM.

Au niveau décentralisé, la non-disponibilité des textes constitue un facteur de blocage à cause, notamment, du remplacement successif des dirigeants mais aussi de la non-possession des textes juridiques en vigueur par les services régionaux. Par ailleurs, beaucoup d'arrêtés régionaux se rapportent essentiellement à la période de fermeture des pêches dans les plans d'eau intarissables.

Pour ce qui est de l'environnement, la question de la durabilité de l'exploitation est désormais posée depuis les années 1990. Les Plans d'Aménagement des Pêcheries et les transferts de gestion des ressources sont devenus des mesures considérées comme efficaces face aux conflits récurrents entre les différentes catégories de pêcheurs et à l'insuffisance ou de présence des techniciens relevant du département des pêches.

Les analyses comparatives au niveau de l'Océan Indien ont donné les résultats qui suivent. Maurice et Seychelles se distinguent par le nombre peu élevé de textes juridiques qui, de surcroît sont catégorisées uniquement en Act (Loi) et réglementations (décret). Les Seychelles accordent une grande confidentialité à ses informations et mettent en exergue le distinguo entre la gestion des pêcheries qui relève de la SFA (Seychelles Fishing Authority) et les mesures de gestion dont plein pouvoir est donné au ministre chargé de la pêche. Madagascar a un avantage comparatif en matière d'outils de gestion grâce à la mise en place des textes réglementaires des outils de suivi économique (OEPA), de suivi et surveillance (CSP), de la recherche (CNRO, IH.SM, CEDP), se rapportant à l'aspect sanitaire (ASH) et à l'aspect financier (AMPA). On note par ailleurs, la grande simplification des textes en matière de pénalités pour Maurice et Seychelles. Maurice se distingue par l'importance accordée à la gestion de stock et qui se traduit par une durée prolongée de fermeture de pêche. Peu d'amendement ou de modification des textes d'application ont lieu au niveau de Maurice et Seychelles, ce qui dénote, pour ces pays, une stabilité de la gouvernance du secteur.

Pour ce qui est des menaces, les trois pays subissent les effets négatifs des fléaux contemporains à savoir : le changement climatique, la pollution, l'insuffisance et le manque d'information sur le stock des ressources. Finalement, l'existence de la CTOI est un support institutionnel important pour les trois pays.

3. Résumé du diagnostic des autorisations et accords de pêche

L'approche méthodologique se résume à la collecte et le traitement des informations constituées des autorisations de pêche et des accords de pêche. Pour la collecte, les entités au niveau central et au niveau décentralisé ont servi d'ancrage. Treize (13) services régionaux décentralisés à vocation maritime et ceux à vocation continentale ont été contactés. Un effort particulier pour le niveau central a été fait, étant donné que la direction en charge de la pêche a fait partie

des entités contactées. Toutes les autorisations en vigueur ou non ont été collectées et la collecte des accords de pêche s'est fait de manière systématique. La collecte a été faite en deux étapes et a été participative. Une liste a été préparée par le Consultant et les cadres du ministère en charge de la pêche ont été impliqués, par la suite, pour la complétion de la liste afin de la rendre exhaustive. Pour le diagnostic des accords de pêche, une analyse FFOM a été effectuée, ce qui a permis de tirer les bonnes pratiques issues de ces accords. Sur le plan international, la collecte des informations au niveau de Maurice et des Seychelles a été faite via téléphone et outil numérique.

L'analyse diagnostic a donné les résultats qui suivent.

Les autorisations de pêche continentale analysées ont débuté en 1994 année d'apparition du décret n°94-169 du 03 février 1994. Les textes règlementaires d'ancrage de la pêche continentale ont évolué pour faire face à une demande croissante. Les exploitants individuels doivent ainsi être membre de groupement, d'association ou de coopératives. Par le décret n°2004-169 du 03/02/2004, la délivrance d'autorisation est assujettie à une redevance forfaitaire et le permis de pêche annuel est nominatif. Vient ensuite le décret n°2016-1308 du 25/10/2016 qui stipule que la gestion et le développement des plans d'aménagement devront être renouvelée périodiquement par le ministère. Les textes règlementaires issus de ce décret constituent des balises juridiques bien structurées pour la pêche continentale car ils portent sur les engins de pêche (arrêté n°2419/2018 du 07/02/2018), sur les plaques d'immatriculation des pirogues (arrêté n°2420/2018 du 07/02/2018 et sur la délivrance des cartes de pêcheurs arrêté n°2421/2018 du 07/02/2018).

Les résultats sur les accords de pêche sont développés ci-après.

Pour le cas de l'Union européenne, le principe de l'accord est basé sur l'accès pour les navires de pêche européens dans la ZEE de Madagascar en échange d'une compensation financière (droit d'accès et aide au développement de la pêche nationale). La durée moyenne d'un protocole est de trois ans et les espèces ciblées sont les thonidés et les espèces assimilées. La compensation financière annuelle a connu une hausse pour les 5 protocoles compris entre 1998 et 2012 (protocoles de 1998, 2001, 2004, 2007 et 2012). Elle est passée de 304.000 euros à 975.000 euros. Un ajustement de la contrepartie financière a été apporté au dernier protocole avec un montant annuel de 866.250 EUR pour chacune des deux premières années du protocole et de 787.500 EUR pour chacune des deux années suivantes.

L'analyse comparative entre Madagascar, Maurice et Seychelles montre des disparités entre les trois pays. Le tonnage de référence de Seychelles est très élevé, 50.000 tonnes contre 15.750 tonnes pour Madagascar et 4.000 tonnes pour Maurice. Les prix de référence sont relativement similaires avec un niveau un peu plus élevé pour Maurice (55 euros contre 50 euros pour Madagascar et Seychelles). Les barèmes relatifs aux appuis au secteur de la pêche dépendent des négociations.

La structure des protocoles sont quasi similaires et aborde les thématiques suivantes : la contrepartie financière, les appuis sectoriels, la coopération scientifique pour une pêche responsable, l'existence d'une commission mixte pour

la révision d'un commun accord pour la possibilité de pêches et des mesures techniques, la pêche expérimentale, les conditions d'exercice de la pêche, la suspension, le cadre juridique, la dénonciation, la confidentialité des données et les annexes des protocoles d'accord de pêche. La position de chaque pays diffère au niveau de chaque thématique avec des principes communs à savoir : l'octroi d'une autorisation de pêche avant le début de toutes activités, le respect de la non-discrimination entre les différentes flottes et les engagements dans le cadre de l'accord de Cotonou. Au titre de disparité, on peut relever plusieurs points. Primo, la révision apportée dans le cadre de la commission mixte en cas de dépassement de tonnage de référence. Pour Maurice, les deux parties peuvent ajuster le tonnage de référence et adapter en conséquence la contrepartie financière, pour Seychelles, le montant de la contrepartie financière à verser est augmentée de 50 euro pour chaque tonne supplémentaire capturée. Secundo, la redevance pour la première année pour Madagascar (60 euro/t) est faible comparativement à Maurice (65 euro/t) et Seychelles (80 euro/t). Tertio, la durée de validité de l'autorisation de pêche figure dans la Regulation pour Maurice, alors qu'elle se trouve dans le protocole pour Madagascar. Quarto, le nombre de marins embarqués est différents pour chacun des trois pays : deux sur les senneurs et un sur les palangriers > 100 GT pour Madagascar, douze marins qualifiés au total pour Maurice, deux marins qualifiés pour chaque senneur pour Seychelles.

Pour les protocoles d'accord relatifs aux navires battant pavillon étranger, globalement, des disparités et lacunes existent au niveau de la structure des protocoles nécessitant la mise en place d'un protocole standard. Celles-ci impactent sur le contenu des protocoles tels : l'enregistrement officiel des contrats, la définition des zones de pêches.

Au niveau des articles, chaque protocole pour les navires battant pavillon étrangers comprend en général : la conditionnalité du protocole, la zone d'activité, les espèces cibles et les navires d'appui à utiliser, les bateaux et techniques de pêche pour les activités commerciales ou licence de bateau d'appui pour les navires d'appui, les conditions d'exercice de la pêche, les croquis et caractéristiques des engins, la licence, le remplacement de navire, la durée du protocole, la redevance, le mode de paiement de la redevance, le rapport de pêche, la déclaration et sortie dans la ZEE, les observateurs, l'embarquement de marins, l'inspection et la surveillance, le suivi satellitaire, la prévention, le respect des mesures de gestion, la contribution à l'économie locale et à la sécurité alimentaire de la population, le règlements de différends, la dénonciation et renonciation, la langue utilisée pour le protocole et l'adresse pour la correspondance. Les variantes dans le remplissage de ces articles et l'inexistence de certains articles dans certains protocoles plaident pour une harmonisation des protocoles.

Madagascar dispose de marges financières importantes s'il s'aligne sur les pratiques seychelloises. L'exploitation de la SECREN est un créneau à exploiter par Madagascar. Il est important de s'aligner sur les directives de la Commission des Pêches du Sud-Ouest de l'Océan Indien (SWIOFC/CPSOOI) adoptées en 2019 sur les conditions minimales d'accès aux pêcheries.

Pour les navires battant pavillons malagasy, la structure du protocole en termes d'articles est quasi similaire à ceux des navires battant pavillons étrangers mentionnés en supra. De manière identique, l'harmonisation est de mise. A titre d'exemple, les croquis et caractéristiques des engins de pêche ne figurent pas dans

certaines protocoles ou ont été évoqués dans un article à part entière ou encore le numéro de compte pour le versement des redevances n'est pas mentionné.

Les améliorations devront surtout porter sur les défaillances et/ou faiblesses à savoir : (i) la diversité des protocoles, (ii) le changement fréquent du contenu des protocoles, (iii) l'instabilité institutionnelle du secteur de la pêche, et (iv) le fait que les nouvelles sociétés opérant dans le secteur de la pêche soient souvent avantagées par rapport aux anciennes.

En guise de recommandation, il est nécessaire d'élaborer des textes réglementaires pour un meilleur cadrage des activités (journal de pêche, observateur etc..). Par ailleurs, le ravitaillement des fournitures et services à Madagascar devra être impératif.

Pour clore, la mise en œuvre des recommandations relatives aux bonnes pratiques internationales et la mise en place de protocole standard peuvent apporter des changements majeurs dans le domaine de la pêche à Madagascar. Madagascar doit en outre, rendre plus dynamiques et performantes les collaborations actuelles avec les coalitions régionales, telles la CTOI et le CPSOOI en vue de rééquilibrer les forces dans le cadre des négociations d'une ressource partagée. Finalement, les aspects liés à la durabilité et les restrictions relatives aux zones et espèces ciblées devront être renforcés.

4. Résumé des contrats-types sur les autorisations et accords de pêche

L'approche méthodologique est fondée sur la nécessité d'harmoniser les accords de pêche et d'éviter les lacunes et imperfections dans leur contenu. La prise en compte du contexte, la capitalisation des acquis et le respect des textes juridiques sont à la base de l'élaboration des contrats-types. Les protocoles standards proposés corrigent ainsi les imperfections constatées.

Les nouveaux protocoles aboutiront in fine à : (i) Assurer la durabilité des ressources marines et la protection des espèces protégées (ii) améliorer la gouvernance du secteur de la pêche (iii) renforcer les clauses sociales pour accroître les retombées directes sur la communauté des pêcheurs traditionnels ; (iv) sauvegarder les intérêts des pêcheurs nationaux ; (v) améliorer la chaîne de valeur du secteur de la pêche ; (vi) accroître les ressources financières (recettes publiques) tirées de l'exploitation des ressources marines et ; (v) inciter le secteur privé à s'investir dans le domaine de la pêche à Madagascar.

Ils créeront ainsi un climat de collaboration serein au niveau de tous les acteurs du secteur (Etat, population, secteur privé) tout en préservant la durabilité des ressources et améliorant la chaîne de valeur du secteur.

Plusieurs types de protocole seront traités : (i) le protocole type pour les navires battant pavillon malagasy sur le type de pêche commercial et expérimental, industriel > 50 CV ou artisanal < 50CV, (ii) le protocole type pour les navires battant pavillon malagasy effectuant la collecte, (iii) le protocole type pour les navires battant pavillon étranger sur le type de pêche commercial et (iv) le protocole type pour les navires battant pavillon étranger pour l'utilisation de navire d'appui. Des conditions minimales sont requises, entre autres l'existence

d'un mandataire local, la présentation de l'historique de pavillonnage pour chaque navire battant pavillon étranger, l'enregistrement officiel pour les navires battant pavillon malagasy et, la présentation de la quittance de dépôt de l'association ou du groupement ou de la coopérative en conformité avec les textes juridiques nationaux en vigueur. Les protocoles d'accord type proposés s'alignent avec les normes internationales et les conditions minimales d'accès harmonisées à l'échelle sous-régionale (Océan Indien). Les résultats des travaux issus du rapport L3 sont les suivants.

Pour tous les protocoles type proposés, les textes règlementaires qui les régissent sont cités en tout début du protocole. Il s'ensuit l'identité et les pouvoirs des signataires (représentant de l'Etat et mandataires).

L'analyse simultanée des quatre types de protocoles proposés donne la structuration par article qui suit.

La liste des articles énumérés dans les protocoles sont résumés comme suit :

Articles du protocole	Pavillon Malagasy industriel et artisanal	Pavillon Malagasy collecte	Pavillon étranger	Navire d'appui étranger
Dispositions préliminaires	X	X	X	X
Conditionnalités du protocole	X	X	X	X
Zone de pêche	X	Zone de collecte	X	Zone d'activité
Espèces cibles et prohibées	X	Celles du permis de collecte	X	
Navires autorisés	X	Navire de collecte	X	X
Techniques et engins de pêche	X		X	
Contrôle base à terre	X	X		
Contrôle navire avant campagne	X	X	X	X
Licence et renouvellement	X	X	X	X
Remplacement navire	X	X	X	X
Durée, renouvellement et annulation	X	X	X	X

Redevance	X	X	X	X
Mode de paiement redevance	X	X	X	X
Rapport	De pêche	De collecte	De pêche	D'activité
Débarquement capture	Obligatoire	Obligatoire	A encourager accessoire	
Observateurs	X	X	X	X
Marins	X	X	X	A encourager
Inspection et surveillance	X	X	X	Non systématique
Procédure arraisonnement	X	X	X	X
Suivi satellitaire	X	X	X	X
Prévention pollution	X	X	X	X
Respects des mesures de gestion	X	X	X	
Contribution économie nationale	X		X	X
Règlement différends	X	X	X	X
Dénonciation ou renonciation	X	X	X	X
Langue utilisée	X	X	X	X
Adresse correspondance	X	X	X	X

Les caractéristiques des protocoles type reflètent les spécificités des activités. A titre d'exemple, le terme rapports se décline en rapports de pêche pour le type commercial, expérimental et les navires battant pavillon étranger, en rapport de collecte pour le type industriel et en rapport d'activité pour les navires d'appui. Il est à noter également la présence d'autres dispositions pour les navires battant pavillon étranger en cas de modifications de clauses.

Pour conclure, les protocoles type proposés dans le cadre de la mission sont exhaustifs en termes d'article et plus détaillé en termes d'informations demandées. Il est envisageable de faire ultérieurement une lecture horizontale c'est-à-dire par article en vue d'une comparaison entre les types de protocole.

5. Résumé du contrat-type de concession dans le secteur pêche à Madagascar

L'approche méthodologique de l'élaboration du contrat-type a été basée sur la consultation de plusieurs documents se rapportant sur la concession dans le

domaine du développement rural. Laquelle consultation a été couplée avec une descente terrain pour les débarcadères mis en place dans le cadre du Projet d'Appui aux Communautés des Pêcheurs de Toliara (PACPT). La rencontre avec différents acteurs sur terrain (ONGs, société civile, secteur privé, administration) a permis de collecter leurs points de vue sur la concession des débarcadères mis en place par le projet PACPT mais aussi de mieux appréhender la réalité terrain. A l'issue des collectes d'informations sur table et sur pièce, un contrat type de concession assortie de cahier de charge pour la nouvelle gestion a été élaboré par le Consultant. Le contrat-type de concession proposé est valable pour toutes infrastructures du ministère en charge de la pêche avec des certaines modifications.

Les résultats des travaux sont présentés comme suit.

Le contrat se fait entre l'Etat malagasy représenté par le ministre en charge de la pêche et la société ou l'association. Il comporte 11 articles listés ci-après : objet du contrat, durée du contrat, cahier de charge, résiliation avant terme, redevance du coût de la concession, caution, gestion de l'exploitation, clause des intempéries, suivi de l'exécution du contrat et des cahiers de charge, respect du contrat de location de concessions et instance de recours. Bien qu'assez exhaustif dans son listage, le contenu des articles nécessite des réflexions spécifiques. Les points relativement délicats à aborder dans les négociations porteront sur :

- La durée qui est fonction de plusieurs facteurs dont la valeur résiduelle
- La redevance dont le montant qui est fonction de la qualité, de l'utilisation de l'infrastructure
- La gestion de l'exploitation : le Programme Annuel d'Exploitation est un déterminant majeur de la rentabilité
- Le suivi de l'exécution du contrat et des cahiers de charges

Le cahier de charge reste classique et comprend plusieurs composantes : la clause de la notification du concessionnaire, l'inventaire des biens et matériels existant, la propriété des biens et matériels, la condamnation des biens et matériels, l'acquisition de nouveaux biens et matériels, la maintenance et la réparation des immeubles, la réparation des biens et matériels, la maintenance des immeubles et matériels, l'assurance des biens et matériels, le maintien de la collaboration avec le personnel permanent actuel et/ou le gestionnaire actuel, l'utilisation de la main d'œuvre temporaire, l'utilisation du patrimoine foncier, le suivi des cahiers de charges.

Pour les débarcadères, le réalisme du cahier de contrat de concession et du cahier de charge peut être confronté aux descentes terrains qui ont été effectuées. Une forte disparité existe au niveau de l'état des débarcadères. Une fiche technique

(photo à l'appui) a été élaborée pour chaque débarcadère. Les informations au niveau de ces fiches permettent d'appréhender les réelles atouts et potentialités

de chaque débarcadère ainsi que leurs faiblesses. Le remplissage des informations clé dans le contrat-type en dépend substantiellement.

Pour conclure, la rentabilisation du patrimoine et des domaines fonciers tel que stipulé dans la loi sur le Partenariat Public Privé (PPP) 2015-039 du 03/02/2016 nécessite une mise en œuvre réaliste et l'élaboration des contrat et cahier de charge à travers des recoupements adéquats.

6. Résumé de l'étude de faisabilité d'une plateforme intégrée pour la gestion du secteur de la pêche

L'approche méthodologique se résume à l'identification des outils informatiques actuellement utilisés au niveau de la pêche. Des rencontres au niveau des différents responsables impliqués directement ou non aux outils informatiques du MPEB, notamment du bureau des statistiques, du service informatique de la pêche et du projet SwioFish2 ont été effectuées.

L'identification a donné les résultats qui suivent.

Le service informatique de la pêche n'a pas de direction à part entière mais est rattaché à la Direction de la Communication et de l'Information. De ce fait, on constate une insuffisance de ressources matérielles et humaines spécialisées dans le domaine de l'informatique. Néanmoins une application dénommée « Système d'Information de la pêche (S.I.P) » en partenariat avec le projet SwioFish2 est actuellement en cours de finalisation au sein du MPEB.

Les résultats sur l'étude de faisabilité d'une plateforme intégrée sont développés ci-après.

Le S.I.P permet déjà d'effectuer une gestion informatisée du secteur de la pêche avec une approche filière. Il dispose également de la base de données des sociétés de pêches, des registres des pêcheurs et pirogues, mais aussi la production, la commercialisation et l'exportation des produits de la pêche. L'étude s'est donc axée sur la mise en place d'une plateforme intégrée interagissant avec le S.I.P et aussi avec les autres systèmes informatiques de la pêche.

L'analyse s'est aussi portée sur l'orientation d'une mise en place d'un guichet unique de gestion des contrats et des paiements. Ils seront considérés comme des modules de la plateforme intégrée.

Des réformes sur les textes en vigueur doivent être faites au préalable avant d'envisager la mise en œuvre de la plateforme intégrée ou des guichets uniques.

En guise de recommandation, il est nécessaire d'élaborer des textes réglementaires pour un meilleur cadrage des activités relatives à la mise en place de la plateforme intégrée. Par ailleurs, un renforcement de capacité des agents existants ainsi qu'un renforcement des ressources humaines dans le domaine de l'informatique au sein du service informatique du MPEB est indispensable. Il est aussi nécessaire de faire des acquisitions de matériels performants et à jour pour pouvoir gérer correctement la plateforme.

Pour clore, la mise en place d'une Direction des Systèmes d'Information au sein du MPEB est primordiale si on veut envisager la pérennité et la stabilité de la plateforme intégrée.