



SmartFish
Working Papers

No 007

Document de support a la formation
sur la gouvernance des pêches
maritimes dans la sous-région AOA-OI



Funded by
European Union

Prepared by
Christophe Breuil



This publication has been produced with the assistance of the European Union. The contents of this publication are the sole responsibility of the author and can in no way reflect the views of the European Union.

TABLE DES MATIÈRES

1.	INTRODUCTION A LA GOUVERNANCE DES PECHEES	5
1.1.	QUELLE DEFINITION POUR LA GOUVERNANCE ?.....	5
1.2.	QU'ENTEND-ON PAR « BONNE GOUVERNANCE DES PECHEES » ?.....	6
1.3.	POURQUOI EST-IL SOUHAITABLE DE TRAVAILLER SUR LA QUESTION DE LA BONNE GOUVERNANCE DES PECHEES ?.....	9
2.	PRINCIPES DE BONNE GOUVERNANCE DANS LA PECHE.....	10
2.1.	OUVERTURE / TRANSPARENCE.....	10
2.2.	RESPONSABILITE	13
2.3.	COHERENCE	15
2.4.	PARTICIPATION.....	18
2.5.	EFFICACITE ET EFFICIENCE	20
2.6.	ADAPTABILITE-REACTIVITE	23
2.7.	SUBSIDIARITE-PROPORTIONNALITE.....	24
3.	CONCLUSIONS	26
4.	ANNEXES: PRECISIONS SUR CERTAINS ELEMENTS DU CADRE DE GOUVERNANCE.....	29
4.1.	PLANS D'ACTION DE LUTTE CONTRE LA PECHE INN	29
4.2.	PLANS D'AMENAGEMENT PAR PECHERIE	30
4.3.	ROLE DE LA FISCALITE DANS LA PECHE	32

Avant-propos

Ce document a été préparé dans le cadre des activités du programme SmartFish en matière de renforcement des capacités des pays de la zone AOA-OI pour une meilleure gouvernance des pêches maritimes.

Sa vocation première est de constituer un support de formation pour organiser et animer des ateliers-sous-régionaux de formation sur la gouvernance des pêches maritimes dans la sous-région AOA-OI. Ce document a été testé et validé lors de l'atelier sous-régional de formation sur la gouvernance des pêches maritimes à l'attention des pays francophones de la sous-région AOA-OI, qui s'est tenu à Antananarivo, Madagascar, du 31 janvier au 02 février 2012.

Le document est organisé en deux parties. La première partie porte sur les définitions générales et les concepts associés à la gouvernance des pêches. La deuxième partie porte spécifiquement sur les principes de bonne gouvernance. Pour chaque principe, des informations générales et de portée souvent théorique sont d'abord communiquées. Des exemples concrets en matière d'application ou de non-application du principe étudié dans la sous-région AOA-OI sont ensuite donnés afin de mettre en perspective ces principes de bonne gouvernance avec la manière dont le secteur des pêches est aujourd'hui géré. A noter par ailleurs que des précisions concernant certains éléments du cadre de gouvernance, souvent moins bien connus, font l'objet d'une annexe afin de faciliter l'analyse de la situation du secteur au regard des principes de bonne gouvernance.

En conclusion, le document rappelle les avantages liés à l'utilisation des outils d'analyse de la gouvernance en appui au processus d'ajustement des politiques et des institutions de la pêche, et formule un certain nombre de conseils destinés à faciliter la mise en application des principes de bonne gouvernance pour une meilleure gestion des pêches maritimes dans la sous-région.

1. INTRODUCTION À LA GOUVERNANCE DES PÊCHES

1.1. QUELLE DÉFINITION POUR LA GOUVERNANCE ?

Dans sa plus simple définition, la gouvernance est une notion qui renvoie à la manière de gouverner. Dans le même ordre d'idée, la bonne gouvernance signifie « bien gouverner ».

La signification du concept de « bonne gouvernance » est toutefois sujette à beaucoup de controverses, selon la culture ou l'idéologie politique qui la sous-tend. On peut ainsi clairement distinguer trois grandes conceptions de la « bonne gouvernance », qui renvoient au clivage 'traditionnel' des systèmes de planification mis en œuvre par les Etats : celle du « tout-Etat » (ou de l'Etat-providence) basée sur la recherche de l'intérêt général à travers des systèmes de planification centralisés à outrance, celle d'une vision minimaliste du rôle de l'Etat dans l'organisation politique et économique des sociétés et du recentrage de l'action publique sur ses missions régaliennes (vision ultra-libérale), et entre les deux celle du « mieux-Etat » qui vise à mettre en place des modes de pilotage et de régulation plus souples, répondant mieux aux besoins des sociétés actuelles et fondés sur un réel partenariat entre les différents acteurs (administration, politiques, société civile) et aux différents niveaux (local, national et international).

Cette dernière conception de la bonne gouvernance véhicule un ensemble de valeurs et de principes sociétaux comme l'accès à l'information, la lutte contre la corruption, la gestion efficace des ressources, le développement durable pour les générations actuelles et à venir (des points de vue social, économique et environnemental), le dialogue entre les différents acteurs pour asseoir la décision, etc. Cette conception de la bonne gouvernance tend à être de plus en plus admise au niveau international car elle vise à rendre l'action publique plus efficace et proche de l'intérêt général, et donc plus légitime. Aussi, c'est cette conception de la gouvernance qu'il a été jugé pertinent de retenir dans le cadre du présent document portant sur la (bonne) gouvernance des pêches.

Dans sa définition la plus large, la gouvernance fait référence aux processus d'élaboration, de fonctionnement, d'application, de suivi et d'impact d'une politique ou de toute action spécifique comme un projet, tout en reconnaissant que ce processus ne doit pas impliquer que l'administration et qu'un certain nombre de principes vertueux doivent guider ce processus.

Pour la Banque Mondiale, le concept de gouvernance est défini comme étant la manière dont le pouvoir est exercé pour gérer les ressources économiques et sociales pour le développement d'un pays. La notion de bonne gouvernance renvoie à différents notions et principes comme la transparence, l'accès à l'information, l'État de droit, le dimensionnement du secteur public ou encore l'existence d'un contrôle démocratique sur l'administration (impliquant l'obligation de 'redevabilité' de l'action publique à l'égard des citoyens).

Pour l'Union européenne (UE), la notion de gouvernance désigne aussi les règles, les processus et les comportements qui influent sur l'exercice des pouvoirs, particulièrement du point de vue de l'ouverture, de la participation, de la responsabilité, de l'efficacité et de la cohérence (cf. Livre blanc sur la gouvernance européenne publié par la Commission des communautés européennes en juillet 2001). Le principal enjeu associé à la notion de

bonne gouvernance est d'ouvrir davantage le processus d'élaboration des politiques de l'UE afin d'assurer une participation plus large des citoyens et des organisations à leur conception et à leur application, et de veiller à ce que les politiques répondent plus efficacement à leurs préoccupations.

Selon S. Garcia et al. (2011)¹, en se basant sur les définitions données par *Institute on Governance, 2002*², il est indiqué que « fondamentalement la gouvernance touche au pouvoir, aux relations et aux responsabilités, et renvoie à plusieurs questions (qui a de l'influence ? qui décide ? de quelle manière les décideurs rendent-ils compte de leurs actions ?) », que « la gouvernance peut être utilisée dans un contexte global, national ou local », et que « elle existe partout où les gens s'organisent, formellement ou informellement, pour développer des règles et des relations entre eux, dans la poursuite de leurs buts et objectifs ».

La question de la bonne gouvernance est au centre de nombreux débats internationaux puisqu'elle invite les gouvernements à évaluer en permanence les différents systèmes de gouvernance, y compris ceux concernant les ressources naturelles et l'environnement, et à les améliorer. Kofi Annan, alors Secrétaire Général des Nations Unies disait que « la bonne gouvernance et le développement durable sont indivisibles » et que « la bonne gouvernance est probablement le chemin le plus sûr pour en finir avec la pauvreté et soutenir le développement ».

1.2. QU'ENTEND-ON PAR « BONNE GOUVERNANCE DES PÊCHES » ?

Appliquée au secteur de la pêche, la notion de bonne gouvernance est souvent invoquée comme étant une condition essentielle à l'atteinte de l'objectif d'une pêche durable aux plans bioécologique, social et économique, et responsable. Dans ce contexte, bien gouverner le secteur des pêches consiste à appliquer à chacun des éléments caractérisant le mode d'exploitation, de gestion et de valorisation des ressources halieutiques - encore appelé éléments du cadre de gouvernance de la pêche (ex. politiques, institutions, lois et réglementations, etc.) - des principes de bonne gouvernance.

Selon la Banque Mondiale (*Saving Fish and Fishers, 2004*), les modèles de bonne gouvernance s'inscrivent dans le contexte d'une approche écosystémique prenant en compte les composantes biotiques, abiotiques et humaines des écosystèmes et leurs interactions de manière holistique. Cela doit reposer notamment sur des cadres décisionnels, législatifs et de mise en œuvre définissant clairement les acteurs, leurs ressources et leurs droits et devoirs en matière d'accès aux ressources. Le corollaire étant qu'il est nécessaire d'établir un système effectif de décentralisation ou de développer des mécanismes permettant d'impliquer étroitement les parties prenantes dans la gestion du secteur (i.e. gestion concertée ou cogestion). Lorsque les conditions d'une bonne gouvernance ont été réunies, cela doit aider à conduire un ensemble de réformes destinées à mettre un terme aux situations de crise halieutique et de surpêche et à recréer de la richesse en amont et en aval du secteur..

Selon le Département des pêches de la FAO (Cf. site internet de la FAO), la gouvernance moderne des pêches est un concept systémique relatif à l'exercice des pouvoirs économiques, politiques et administratifs, et qui se caractérise, entre autres, par des principes directeurs et des objectifs tant conceptuels qu'opérationnels. La FAO ne

¹ Garcia. S., D. Gascuel, L.M. Hénichart, J. Boncoeur, F. Alban et D. de Monbrison (décembre 2011) Etat de l'art du rôle des aires marines protégées sur la gestion des pêches. AFD/CSRP/BRLi (en cours de publication)

² Institute on Governance, 2002. *Governance Principles for Protected Areas in the 21st century*. Ottawa, IUCN, Canadian International Development Agency and Parks Canada.

donne pas de définitions précises sur la bonne gouvernance des pêches, mais le Code de conduite pour une pêche responsable (CCPR) de 1995, et ses nombreuses Directives techniques pour une pêche responsable - dont celle portant spécifiquement sur l'Approche écosystémique des pêches (AEP) - contient un ensemble de normes et de principes pour une bonne gouvernance des pêches, parmi lesquels on peut mentionner :

- l'application d'une approche de précaution en matière de gestion des pêches dans les situations d'insuffisance de données ou d'incertitude des connaissances scientifiques, afin de pallier le manque de « transparence » concernant certaines pêcheries ;
- la promotion du principe de « participation » à toutes les étapes de la décision pour l'aménagement des pêches ;
- la promotion de la coopération internationale, ce qui participe à une prise en compte du principe de « subsidiarité » pour la gestion de certaines pêcheries ; ou encore
- la recherche d'une optimisation des équilibres entre les différents usagers des richesses marines tout en préservant la biodiversité, la minimisation des impacts des activités humaines sur les écosystèmes marins et la promotion d'approches en matière de gestion des pêches allant au-delà de la gestion traditionnelle par stock monospécifique et prenant en compte les interactions entre les espèces, la qualité des habitats et les changements globaux dans le souci d'une « cohérence » des actions publiques en faveur du secteur au regard des principes du développement durable.

Le CCPR constitue par conséquent un cadre de référence normatif essentiel pour la définition de politiques et la formulation de normes juridiques pour une pêche responsable et inclusive des principes du développement durable. Mais il ne se prononce pas explicitement sur d'autres principes importants de la gouvernance des pêches comme « la responsabilité » ou encore « l'efficacité et l'efficience » des institutions qui renvoient plus spécifiquement à la manière dont les pouvoirs sont exercés, ce qui constitue une dimension importante de la gouvernance.

En ce sens, la (bonne) gouvernance des pêches embrasse un ensemble plus large de normes et de principes contenus dans le CCPR, tout en étant en très bonne cohérence avec ce que prescrivent le CPPR et ses Directives techniques pour une gestion durable et responsable des pêches.

Pour le programme SmartFish, le cadre de gouvernance de la pêche se définit comme l'ensemble des politiques, institutions, lois et réglementations, mécanismes et services qui régissent la définition, l'adoption et la mise en œuvre d'actions spécifiques en matière de développement et d'aménagement des pêches. Les principaux éléments de ce cadre de gouvernance peuvent être rangés en quatre grandes catégories : Documents de politique et de planification ; Instruments juridiques ; Institutions publiques et privés ; Services et autres mécanismes de l'aménagement (cf. aussi encadré 1).

Une bonne gouvernance est atteinte lorsque le cadre de gouvernance incorpore progressivement un ensemble de principes reconnus que sont notamment l'ouverture et la transparence, la responsabilité, l'efficacité (et l'efficience), la participation, la cohérence, l'adaptabilité-réactivité et la subsidiarité-proportionnalité.

ENCADRÉ 1: PRINCIPAUX ÉLÉMENTS DU CADRE DE GOUVERNANCE DES PÊCHES

1. Documents de politique et de planification :
 - politiques et plans de développement sectoriels ;
 - plans d'action de lutte contre la pêche INN (pêche illicite, non déclarée et non réglementée) ;
 - plans d'aménagement par pêcherie.
2. Instruments juridiques : loi et réglementations régissant la pêche de manière directe (notamment en ce qui concerne l'accès aux ressources) ou indirecte (ex. textes sur l'environnement), y compris accords de pêche internationaux.
3. Institutions publiques (administrations, collectivités locales, centres de surveillance, instituts de recherche) et privées (société civile au sens large du terme, y compris entreprises, organisations socioprofessionnelles, communautés de pêcheurs et ONGs) directement concernées par la pêche.
4. Services et autres mécanismes de l'aménagement :
 - dispositif de suivi, contrôle et surveillance (SCS), y compris application des sanctions en cas d'infractions ;
 - systèmes statistiques et/ou d'information sur les pêches ;
 - dispositif de recherche ;
 - mécanismes de participation et arrangements contractuels entre l'Etat et d'autres entités publiques ou privées (y compris contrats de concession de droits d'accès ou de pêche, et plans de cogestion au sens du partage des responsabilités entre l'Etat et les acteurs de la pêche) ;
 - fiscalité (directe et indirecte) dans la pêche ;
 - mécanismes de financement de l'aménagement.

Certains éléments du cadre de gouvernance des pêches présentés dans l'encadré 1 ne nécessitent pas de commentaires particuliers dans la mesure où ils sont relativement bien connus des personnes participant aux ateliers de formations organisés par le programme SmartFish. Ce qui n'est peut-être pas le cas d'autres éléments qui nécessitent d'être précisés afin de faciliter leur analyse au regard des critères de bonne gouvernance. Il s'agit des plans d'action de lutte contre la pêche INN, des plans d'aménagement par pêcherie, et de la fiscalité en tant qu'outil de régulation de l'accès et donc du niveau de prélèvement de la pêche sur les ressources halieutiques. Ces trois éléments sont brièvement explicités en annexe.

A souligner également que ces principes de bonne gouvernance doivent s'appliquer aux différents échelons de la gestion du secteur :

- la dimension 'locale', dont la délimitation peut refléter des considérations territoriales en référence à l'organisation administrative de l'Etat et des textes sur la décentralisation lorsqu'ils existent, géographiques

(en particulier lorsqu'il s'agit de systèmes insulaires), écosystémiques (ex. bassin versant) et/ou culturelles ;

- la dimension nationale (ou fédérale dans le cas de pays comme la Tanzanie) ; et
- la dimension régionale de la gouvernance lorsqu'il s'agit de pêcheries reposant sur des stocks partagés (cas de ressources démersales ou de petits pélagiques), de pêcheries reposant sur des stocks chevauchants ou hautement migrateurs (cas des thons et thonidés), ou de pêcheries d'intérêt commun pour lesquelles la coopération halieutique peut constituer un levier utile pour en améliorer la gestion.

1.3. POURQUOI EST-IL SOUHAITABLE DE TRAVAILLER SUR LA QUESTION DE LA BONNE GOUVERNANCE DES PÊCHES ?

Une étude sur la gouvernance des pêches maritimes dans la zone AOA-OI, conduite en 2011 dans le cadre du programme SmartFish³, soulignait en conclusion que la mauvaise gouvernance est à l'origine de nombreux dysfonctionnements des systèmes de pêche maritime et que ces dysfonctionnements se traduisent dans beaucoup de cas par une incapacité des pays de la sous-région à :

- endiguer le processus de surexploitation et de fragilisation des ressources halieutiques ;
- réaliser pleinement le potentiel de contribution des pêcheries aux objectifs de développement et de réduction de la pauvreté dans les pays, qu'ils soient en rapport avec la création de richesses, la lutte contre le chômage, la génération de devises ou l'augmentation des recettes budgétaires dans le secteur de la pêche, la satisfaction de la demande domestique en produits de la mer ou encore l'intégration harmonieuse des pêches dans les politiques d'aménagement du littoral ;
- garantir une meilleure répartition des richesses créées dans le secteur, en référence notamment aux suspicions d'abus et d'actes de corruption dans le secteur et aux conditions d'accès aux ressources, dans un souci d'équité et de meilleure contribution du secteur aux objectifs de réduction de la pauvreté et des inégalités.

Les enjeux liés à une meilleure gouvernance des pêches maritimes, au sens de l'amélioration du fonctionnement des politiques et des institutions régissant la pêche dans la sous-région, sont par conséquent considérables.

Le concept de gouvernance des pêches constitue aussi une base méthodologique très utile pour guider le processus d'amélioration du fonctionnement des politiques et des institutions dans la pêche, qui est un processus amorcé dans la plupart des pays de la sous-région et qui devrait être amené à se renforcer et à impliquer l'ensemble des parties prenantes (administration, responsables politiques et société civile). Cette base méthodologique propose en effet une grille d'analyse et des critères d'évaluation pertinents basés sur les principes de bonne gouvernance permettant de mieux apprécier la manière dont est géré le secteur et d'alimenter les réflexions sur le « **comment mieux faire et à moindre coût** ».

³ Breuil, C. (2011) Analyse du cadre de gouvernance des pêches maritimes dans la zone AOA-OI (Madagascar, Somalie, Seychelles, Tanzanie, Kenya, Maurice, Comores) en appui à l'élaboration du Plan d'actions du programme SmartFish dans le domaine de l'amélioration de la gouvernance des pêches maritimes. AGROTEC (IOC IRFS Programme – EDF 10).

A noter par ailleurs que les Directives techniques de la FAO pour une pêche responsable sur l'Approche écosystémique des pêches soulignent que « la bonne gouvernance devrait guider la gestion AEP » et que « des arrangements institutionnels appropriés, un cadre juridique habilitant, une bonne participation des parties prenantes, le développement de capacités, des incitations, ainsi que l'adoption d'une approche relative aux moyens d'existence durables, sont des éléments clés pour un processus AEP réussi ».

2. PRINCIPES DE BONNE GOUVERNANCE DANS LA PÊCHE

Les définitions des principes de bonne gouvernance sont données ci-dessous. Celles-ci sont inspirées en partie de définitions contenues dans un récent rapport de la FAO en appui à la préparation d'un projet de développement durable des pêches en Afrique de l'Ouest⁴. Les définitions relatives aux critères de l'évaluation des politiques publiques recommandés par le Centre d'aide au développement de l'OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques)⁵, ont également servi de référence notamment en ce qui concerne le principe de cohérence.

2.1. OUVERTURE / TRANSPARENCE

Ce principe fait référence à la nécessité pour les institutions (publiques et privées) de fonctionner de façon plus transparente - dans un souci d'améliorer leur fonctionnement ainsi que la qualité de leurs relations entre elles -, d'appuyer le processus décisionnel concernant la gestion du secteur et de renforcer la confiance entre les différents acteurs, gage du respect des décisions de régulation et de choix stratégique.

Le développement de systèmes d'information et de communication adaptés occupe une place centrale dans la mise en application de ce principe d'ouverture et de transparence. Cela implique notamment que l'information puisse être :

- de qualité (données fiables),
- suffisante et pertinente au regard des besoins de gestion du secteur,
- et fonctionnelle en ce sens qu'elle doit être compréhensible (le cas échéant sous une forme simplifiée), disponible en temps opportun et accessible (via des supports de communication ou dans le cadre de forums d'échange appropriés).

En effet, une information non vérifiée, tronquée ou retenue, communiquée tardivement ou ne répondant pas aux questions soulevées par une problématique particulière, constituent autant de freins au bon fonctionnement du système de gestion et à l'émergence de relations partenariales entre les différents acteurs publics et privés du secteur. Cela conduit aussi à entretenir, à tort ou à raison, un climat de méfiance avec parfois des présomptions

⁴ Appui à la préparation d'un projet de développement durable des pêches dans neuf pays de l'Afrique de l'Ouest. Programme FAO Banque Mondiale pour la Commission sous-régionale des pêches (GEF PPG Grant N° TF 091824). Rapport préparé par J. Catanzano, B. Samb et C. Bodiguel, et édité par D. Gréboval et M. Tandstat. FAO, Rome, juin 2009.

⁵ Pour plus d'informations, se référer au site web www.oecd.org/dac/evaluationnetwork

d'abus et de corruption dans la manière de gérer les affaires publiques (délivrance de droits de pêche de manière abusive, utilisation systématique de la procédure de transaction dans le cas d'infractions, etc.).

L'information auquel fait référence ce principe d'ouverture et de transparence est multiple. Elle doit porter sur l'état des ressources et de l'environnement, sur les interactions d'ordre écosystémique entre les différents stocks exploités et les autres usages des ressources marines, sur l'activité de pêche (flotte, licences de pêche, montant des droits de pêche, accords de pêche internationaux, capture, effort, coûts, prix, infractions, sanctions suite aux infractions, etc.), sur les activités post-captures ou encore sur la contribution du secteur au développement économique et social du pays.

L'information doit aussi porter sur l'ensemble des dispositions institutionnelles et juridiques régissant le secteur, y compris les conditions et les procédures relatives à l'accès aux ressources (ex. licences, quotas de production, concessions de droits d'accès), la réglementation nationale et parfois locale portant sur l'exercice du droit de pêche (ex. mesures techniques de l'aménagement), les plans d'aménagement par pêcherie, les plans de développement sectoriel, les mesures fiscales appliquées à la pêche, etc. Car cela participe à l'instauration d'un climat de confiance entre l'administration, les responsables politiques et la société civile, et à la prévention des actes de corruption.

La question de l'échelle à laquelle se réfère l'information (segment de pêche, ressource, espace) est également importante, surtout lorsqu'il s'agit d'appuyer les décisions dans le cadre d'un plan d'aménagement pour une pêcherie donnée et qu'il est nécessaire de disposer d'une information pertinente au regard de l'unité de gestion considérée. Par exemple, les statistiques collectées au niveau des points de débarquement de la petite pêche ne permettent pas, dans la plupart des cas, de faire ressortir la diversité des stratégies de pêche et de bien comprendre les dynamiques sociales et économiques caractérisant l'exploitation de ressources et/ou d'espaces pouvant faire l'objet de plans d'aménagement spécifiques.

Par ailleurs, l'absence ou l'insuffisance de données sur l'efficacité de certains services de l'aménagement comme le SCS et leur impact sur les systèmes d'exploitation ne permet pas d'appuyer efficacement le processus d'amélioration de ces services de l'aménagement. Par exemple, des données précises sur les infractions constatées, ayant fait l'objet de poursuites judiciaires et ayant abouti à des pénalités différentes selon la catégorie d'infractions permettent de faire des évaluations pertinentes de la réglementation et du dispositif de SCS dans le but d'améliorer l'efficacité du dispositif et de rendre les sanctions plus dissuasives.

L'accès à ce type d'information portant sur le cadre juridique et institutionnel (et la compréhension de son bien-fondé) constitue aussi l'une des conditions essentielles au respect volontaire des règles par les opérateurs de la pêche, en particulier dans le cas de la petite pêche où la multiplicité et la diversité des acteurs complexifie davantage la fonction de police des pêches.

ENCADRÉ 2: APPLICATION ET NON-APPLICATION DU PRINCIPE D'OUVERTURE-TRANSPARENCE DANS LA SOUS-RÉGION

☞ Application du principe

- Conduite de plus en plus systématique d'ateliers pluri-acteurs dans le cadre des exercices de planification
- Efforts d'information sur les droits et obligations des pays vis-à-vis du droit international en matière de gestion des ressources halieutiques PA-INN (Madagascar, Maurice, Seychelles) ;
- Accent mis sur le développement de systèmes d'information et de communication dans les documents de planification les plus récents
- Création de Conseils consultatifs nationaux dans les projets de loi les plus récents
- Insertion dans les projets de loi les plus récents du principe de la transparence des différents acteurs eu égard à la fourniture et à l'accès à l'information
- Publication de certains accords de pêche sur Internet (ex. accords de pêche de partenariat avec l'UE)
- Développement de sites Web de la part d'ORGP (ex. CTOI) et d'ONG internationales impliquées dans la gestion des pêches, permettant un meilleur accès à l'information
- Efforts de transparence dans certains pays en matière de publication d'informations relatives aux infractions et aux sanctions, parfois via des sites Web
- Efforts d'amélioration des systèmes de suivi dans la plupart des pays (inclusion des données VMS et augmentation du nombre de rapport d'inspecteurs pour la pêche industrielle, conduite régulière d'enquêtes cadres dans la pêche artisanale, mise en place de systèmes de suivi différenciés selon le type de pêcherie, création d'observatoires répondant aux besoins d'ouverture et de transparence, etc.)
- Efforts de publication de données statistiques sur la pêche via des bulletins annuels produits par l'administration

☞ Non-application du principe

- Forte prégnance de la logique de l'offre dans la manière de définir et mettre en œuvre les systèmes d'information et de communication (chaque institution produit ce qu'elle peut/veut) – cela tient notamment au fait que les systèmes de gestion ne sont pas suffisamment influencés par les besoins exprimés par les instances de concertation et/ou les plans d'aménagement, et aussi parce que les organisations socioprofessionnelles sont jeunes et en sont encore au stade de l'apprentissage institutionnel ce qui ne leur permet pas de bien définir leurs besoins
- Manque de transparence concernant certaines informations stratégiques pourtant indispensables dans le cadre du renforcement de la lutte contre la pêche INN (ex. registre des navires, historique des navires étrangers, liste des infractions commises par les bateaux nationaux, échange d'information sur la pêche thonière avec la CTOI notamment en relation avec l'application des mesures de l'Etat du port)
- Manque de transparence concernant l'allocation des droits de pêche dans le segment industriel

- Opacité caractérisant la plupart des données (en quantité et en valeur) sur le commerce extérieur des produits de la mer
- Persistance de nombreuses incertitudes sur les données et l'évaluation de nombreux stocks

2.2. RESPONSABILITÉ

Le principe de la responsabilité fait référence à la capacité des différentes institutions, publiques et privées, à mettre en œuvre leurs mandats dans le cadre des processus législatifs et exécutifs sur lesquels repose la gestion du secteur.

Cela sous-entend que :

- toutes les fonctions de la gestion puissent être couvertes par une institution et que cela soit clairement reflété dans le mandat des différentes institutions publiques et privées concernées par la gestion du secteur ;
- le partage des responsabilités entre les différentes institutions dans le processus de gestion soit clairement établi ;
- les doublons dans la répartition des responsabilités entre les différentes institutions soient évités ;
- les différentes institutions soient en mesure de mettre en œuvre les fonctions qui leur ont été attribuées, conformément aux droits et devoirs que leur confèrent les textes ;
- les différentes institutions soient en mesure de rendre compte de leurs actions et de leurs résultats et de les mettre en perspective avec les responsabilités qui leur ont été confiées.

Pour les institutions publiques, ce principe peut s'appliquer à un éventail assez large de fonctions et de services de l'aménagement allant de l'attribution de droits de pêche au suivi de l'exploitation et de la valorisation jusqu'à la définition du cadre réglementaire, le respect de la réglementation ou encore l'application des sanctions en cas d'infractions aux différents échelons de la gouvernance.

Pour les institutions privées, ce principe réside principalement dans leurs capacités à participer de manière effective, et dans l'intérêt général, au processus de gestion du secteur.

Promouvoir une bonne application de ce principe de la responsabilité des institutions peut nécessiter l'établissement de cadres institutionnels stratégiques précisant pour chaque fonction nécessaire à la gestion, les responsabilités, les objectifs opérationnels spécifiques (ou tâches) assignés à chacune des institutions, les moyens à mettre en œuvre pour réaliser ces objectifs (mandat, moyens humains, moyens financiers, mécanismes de concertation, synergies entre institutions, etc.), et les procédures de suivi-évaluation.

Un enjeu important à travers l'établissement de ces cadres institutionnels stratégiques est d'appuyer les réformes institutionnelles ambitieuses que portent les plans d'aménagement (quelles que soient les unités de gestion retenues) en promouvant des institutions qui soient davantage tournées vers les besoins de la gestion (i.e. vers une logique de la demande) et qui agissent de manière coordonnée en vue de contribuer à la réalisation du projet politique commun, et des objectifs y afférant, que constitue chaque plan d'aménagement. Un enjeu *a minima* de ces cadres institutionnels stratégiques est de faciliter la mise en œuvre effective des plans d'aménagement, qui est une

fonction souvent négligée au moment de leur élaboration et qui s'avère souvent fortement préjudiciable à l'efficacité des plans.

ENCADRÉ 3: APPLICATION ET NON-APPLICATION DU PRINCIPE DE RESPONSABILITÉ DANS LA SOUS-RÉGION

☞ Application du principe

- Mise en place de démarches partenariales avec le privé pour renforcer les capacités des institutions publiques dans certains domaines comme la recherche (ex. programmes de recherche participatifs) ou les systèmes d'information (ex. observatoire de la pêche crevettière à Madagascar)
- Amélioration de la concertation entre l'administration des pêches et d'autres structures gouvernementales dans certains pays, allant jusqu'à la mise en place de guichets uniques (ex. 'seafood hub' à Maurice)
- Dans le domaine de la surveillance, responsabilité accrue de la surveillance de la pêche industrielle à la faveur de la mise en place de cadres concertés entre les centres de surveillance et d'autres structures de l'Etat (garde-côtes, marine nationale, police, gendarmerie, etc.)
- Initiatives sur le plan juridique en matière de création de commissions d'attribution des licences et de commissions de transaction dans le but d'améliorer l'application des règles en matière d'accès et d'exploitation des ressources
- Renforcement de l'ancrage institutionnel des centres de surveillance dans la plupart des pays
- Promotion de la démarche de plans d'aménagement par pêcherie dans la plupart des pays ce qui atteste de la volonté d'améliorer le cadre institutionnel et juridique de l'aménagement
- Promotion dans certains pays de programme de lutte anti-corruption dans la pêche dans le but notamment d'améliorer le fonctionnement des institutions
- Actions diverses en matière d'appui au renforcement des capacités des organisations socioprofessionnelles et dans certains pays des organisations communautaires de pêche
- Mise en place dans certains pays de mécanismes de financement du secteur en complément des dotations budgétaires de l'Etat

☞ Non-application du principe

- Moyens de travail en personnel qualifié et budgets de fonctionnement nettement insuffisants pour la plupart des administrations de la pêche au regard des missions qui leur sont dévolues (avec exacerbation de ces problèmes de manque de moyens dans les pays ayant opté pour des systèmes de gouvernance privilégiant la décentralisation)
- Constat d'un manque de rigueur dans beaucoup de pays en matière d'application des conditions minimales d'accès aux ressources (immatriculation, tenue de registres actualisés, délivrance des permis ou des licences de pêche)
- Manque de continuité des politiques dans certains pays à mettre en relation avec le turn-over important au niveau des postes de responsabilités (niveau ministre et directeur)

- Existence de projets de textes (loi, décrets, arrêtés) en cours d'adoption depuis de nombreuses années
- Transposition insuffisante des recommandations de la CTOI dans les dispositifs législatifs et réglementaires des Etats membres
- Capacités insuffisantes de la société civile, notamment en raison de la jeunesse et du manque d'organisation des organisations socioprofessionnelles, à exercer des formes de pression pour une application plus rigoureuse des règles régissant l'accès aux ressources et leur exploitation
- Persistance du problème de manque de moyens humains au sein des structures chargées de la surveillance, avec notamment des besoins en formation des inspecteurs
- Recherche donnant encore une large place aux programmes financés par les bailleurs au détriment des programmes tournés vers les besoins et demandes de l'aménagement des pêches, et s'appuyant rarement sur les observations effectuées par les pêcheurs

2.3. COHÉRENCE

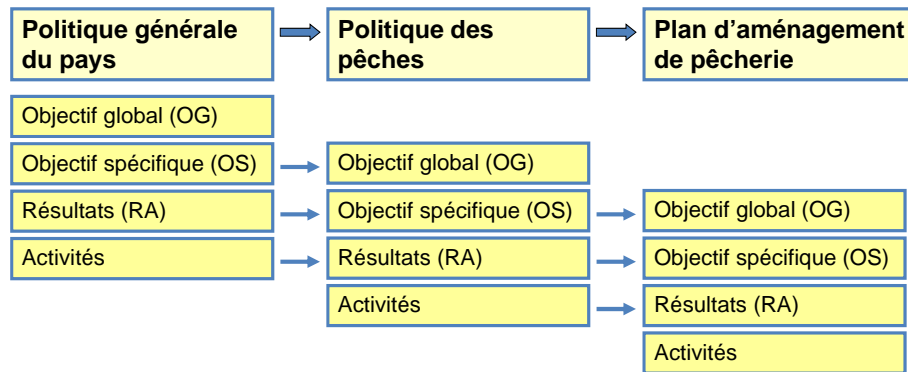
Le principe de la cohérence renvoie à deux grandes notions : la cohérence externe et la cohérence interne.

Pour être cohérente, une politique, une action ou un instrument de politique doit avant tout viser des objectifs qui soient en rapport avec une demande (ex. attente de bénéficiaires, objectif macro-économique, objectif sectoriel, objectif de développement local) et/ou un besoin (ex. état d'un écosystème ou d'une ressource halieutique, situation et spécificités d'un segment de pêche ou d'une unité de gestion particulière). Cela fait référence à la notion de justesse ou de bien-fondé des objectifs d'une action, qui renvoie à la notion de **cohérence externe** d'une action. La cohérence externe permet aussi d'apprécier si l'objectif recherché n'est pas incompatible voire contradictoire avec les objectifs poursuivis par d'autres politiques, actions ou instruments de politiques, que ce soit dans le secteur ou en dehors du secteur de la pêche. Ce manque de compatibilité peut résulter d'un manque de concertation et/ou de coordination entre les institutions, de même qu'il peut résulter parfois de la myopie (vision court-termiste) ou de l'opportunisme de responsables politiques (clientélisme).

Appliquée à un document de politique ou de planification sectoriel, l'analyse de la cohérence externe doit ensuite se faire à trois niveaux :

- Le premier niveau, assez général, porte sur le choix des objectifs sectoriels qui doivent refléter les objectifs macro-économiques du pays et indiquer la vision à long terme concernant la gestion du secteur.
- Le deuxième niveau regarde la cohérence des objectifs sectoriels de la pêche avec les objectifs d'autres politiques publiques (sectorielles ou en relation avec l'aménagement du littoral), ainsi que la cohérence de ces politiques externes au secteur avec les objectifs sectoriels de la pêche (y compris au regard de la pérennité des ressources dans la mesure où d'autres facteurs que la pêche peuvent avoir un impact significatif sur l'abondance des stocks).
- Le troisième niveau concerne le choix des objectifs pour les différentes unités de gestion composant le secteur, tout en veillant à ce que les objectifs spécifiques assignés à chaque unité de gestion soient compatibles avec les objectifs sectoriels.

Cette déclinaison en cascade des objectifs de différents niveaux peut être représentée schématiquement ci-dessous en utilisant les termes généralement employés dans le cas de méthodes de planification ciblée sur les objectifs.



Le troisième niveau est plus complexe à appréhender d'un point de vue technique et politique. Par exemple, si l'on prend le cas d'un pays où l'objectif sectoriel prioritaire est de maximiser la rente halieutique, la mise en cohérence des objectifs par pêche avec cet objectif de premier niveau peut en effet être plus problématique. Ainsi, une pêche composée d'un seul segment de pêche industrielle, composée d'un nombre limité d'armateurs et/ou de navires, et reposant sur l'exploitation d'une ressource de forte valeur marchande et destinée à l'export pourra se voir plus facilement assigner un objectif de maximisation de la rente qu'une pêche composée d'un segment artisanal, composé de milliers d'unités de pêche polyvalentes opérant à partir d'une centaine de sites, et reposant sur l'exploitation d'une ressource destinée en partie à l'export et en partie aux marchés domestiques. Dans ce deuxième cas, il est fort probable que les objectifs de maintien de l'emploi (dans sa dimension quantitative) et de maintien des approvisionnements sur les marchés domestiques continueront à influencer le processus décisionnel pendant de nombreuses années au détriment de l'objectif de maximisation de la rente.

Le principe de cohérence peut aussi faire référence à la notion de **cohérence interne** qui va regarder si une politique, une action ou un instrument de politique a été correctement conçu au regard des objectifs visés et des résultats recherchés. Cela permet de regarder si les stratégies mises en œuvre – par exemple en matière d'accès aux ressources (système d'allocation de quotas, système de concession de droits de pêche, système de contrôle des quantités de produits mises sur le marché, etc.), de conservation des ressources (ex. maillage, fermeture spatiale et/ou temporelle de zones sensibles, dispositif de sélectivité, restrictions sur certains engins, etc.), de contrôle de l'application de la réglementation, ou encore de développement des institutions en appui à l'aménagement - vont permettre d'atteindre les objectifs de premier niveau en référence aux objectifs sectoriels et/ou de deuxième niveau si des objectifs spécifiques ont été assignés à différentes unités de gestion (ressource, écosystème, segment de pêche, territoire, etc.).

Ainsi un élément donné du cadre de gouvernance peut avoir une forte cohérence externe au regard de l'objectif recherché, tout en ayant une faible cohérence interne si la manière envisagée pour atteindre cet objectif s'avère inadéquate et finalement peu logique. L'utilisation de la Méthode du cadre logique dans les exercices de planification est recommandée pour favoriser une application satisfaisante du principe de cohérence interne des actions. Des démarches visant à mettre en perspective les besoins de la gestion - tels qu'ils peuvent être exprimés

dans un plan d'aménagement en termes de services et de fonctions minimales à mettre en place pour réaliser les objectifs et la stratégie du plan d'aménagement -avec le mandat et les capacités des institutions à fournir ces services et fonctions sont également recommandées. A cet égard, l'utilisation de méthodes de Gestion axée sur les résultats, peut s'avérer très pertinente.

Par ailleurs, quelle que soit l'approche préconisée au moment de la préparation de l'action, il est essentiel de doter le secteur d'un système de suivi-évaluation performant et reposant sur des indicateurs pertinents. Car cela permet d'ajuster les actions en cours pour les rendre plus efficaces, le cas échéant, au regard des résultats qu'elles sont censées produire, et pour prendre en compte les changements pouvant survenir dans le système pêche et l'environnement politique et économique global.

Cette notion de cohérence permet par conséquent d'apprécier la qualité de l'action publique, de même qu'elle permet d'en améliorer sa lisibilité pour l'ensemble des parties prenantes dans la pêche. Il est du reste généralement admis que la réussite du processus d'ajustement et de responsabilité des institutions pour une meilleure gouvernance est fortement conditionnée par la cohérence de l'action publique.

A noter que ce principe de la cohérence est par ailleurs étroitement lié à celui de la participation (cf. présentation du principe plus loin) lors de l'élaboration de l'action, en application d'un postulat selon lequel une bonne participation constitue l'une des conditions à réunir pour élaborer une action de qualité.

ENCADRÉ 4: APPLICATION ET NON-APPLICATION DU PRINCIPE DE COHÉRENCE DANS LA SOUS-RÉGION

☞ Application du principe

- Amélioration de la cohérence externe des objectifs sectoriels dans les documents de politique et de planification les plus récents en termes de liens avec les objectifs d'autres politiques publiques comme le tourisme ou l'environnement et en termes de prise en compte des spécificités des différentes pêcheries composant le secteur
- Promotion de projets de loi-cadre dans la plupart des pays visant à favoriser la mise en cohérence des textes avec les développements survenus depuis la deuxième moitié des années 90 et avec les objectifs et stratégies énoncés dans les documents de politique les plus récents

☞ Non-application du principe

- Manque de cohérence et de lisibilité de la plupart des documents de politique et de planification des pêches en raison de la conjonction de plusieurs facteurs : utilisation de méthodes de planification insuffisamment fondées sur les objectifs et sur la participation ; influence 'négative' des responsables politiques insuffisamment au fait des spécificités de la gestion des pêches (ex. volonté de promouvoir les investissements à terre et en mer dans le but de créer de la richesse alors que les problèmes de surinvestissement dans la pêche et de l'inefficacité des systèmes de contrôle de l'accès aux ressources sont éludés, avec les risques d'exacerbation des problèmes de surexploitation des ressources et de dissipation de la rente halieutique que cela comporte) ; et prise en compte insuffisante de la diversité des pêcheries en termes de capacités à contribuer aux objectifs sectoriels
- Faible cohérence interne de beaucoup de plans d'aménagement, résultant d'un ensemble de

raisons : unités de gestion mal définies ; dynamiques et problématiques spécifiques de la petite pêche insuffisamment prises en compte notamment dans le cas des pêcheries séquentielles (ex. crevette) ou partagées (ex. thons et thonidés) ; questions du contrôle de l'accès aux ressources insuffisamment prises en compte avec un focus sur les mesures techniques de l'aménagement ; manque de coordination entre les bailleurs ou projets engagés dans des démarches de plans d'aménagement

- Cohérence insuffisante des projets de loi en cours d'adoption dans beaucoup de pays au regard de certains aspects (ex. prise en compte des mesures de l'Etat du port, faiblesse des procédures pour l'inspection des navires, manque d'harmonisation des sanctions/amendes au niveau sous-régional, etc.)
- Cohérence insuffisante de beaucoup de programmes de recherche, avec une programmation scientifique insuffisamment tournée vers les besoins de l'aménagement (ex. rareté des activités sur les aspects socioéconomiques et la modélisation bioéconomique) et fortement influencée par les partenaires/bailleurs.
- Manque de cohérence, en général, de la fiscalité avec les objectifs de l'aménagement, notamment lorsque ces derniers privilégient la pérennité de l'exploitation et la maximisation de la rente (ex. conditions d'accès aux ressources proches de la gratuité pour la petite pêche, prix des licences ne reflétant pas suffisamment le prix de la rareté des ressources et les valeurs des rentes potentielles, exonérations fiscales sur le carburant et/ou certains équipements)

2.4. PARTICIPATION

Il est généralement admis que la qualité (ou cohérence), l'efficacité et aussi l'efficience (en relation avec le ratio coût/efficacité) d'une action publique dépend largement du niveau de participation des usagers aux différentes étapes de sa conception, de sa réalisation et de son suivi. Ce qui implique que les instances publiques chargées de la gestion des ressources halieutiques devraient déjà être persuadées du bénéfice réel qu'il y a à s'ouvrir au dialogue et à développer des collaborations avec les opérateurs privés du secteur.

La participation, quelle que soit sa forme, ne doit toutefois pas être perçue comme une substitution pure et simple au pouvoir discrétionnaire de l'Etat, qui demeure le propriétaire des ressources halieutiques. Elle doit en effet être comprise comme un moyen d'établir ou de renforcer les liens entre les institutions publiques et privées concernées par la gestion du secteur, dans l'intérêt bien compris de chacune des parties. Ces relations partenariales constituent une condition essentielle à la définition et la mise en œuvre effective de projets politiques communs tenant compte des aspirations de tous et des spécificités de la gestion des pêches. En ce sens, la participation permet de tendre vers du « mieux-Etat ».

La participation permet aussi d'améliorer les relations de confiance des usagers vis-à-vis de leurs administrations. Ce qui constitue une condition clé de mise en œuvre de services clés de l'aménagement comme le suivi statistique et le développement de systèmes d'information dans la pêche. La participation est par conséquent un principe clé de la bonne gouvernance des pêches.

On distingue toutefois différents niveaux de participation entre les deux extrêmes que constituent, d'une part, la gestion conventionnelle centralisée et descendante (du haut vers le bas) et, d'autre part, le transfert de la totalité des

compétences en matière de gestion à des groupes privés ou communautaires (dévolution). Ces différents niveaux de participation vont de la simple consultation (ex. atelier multi-acteurs) à la construction d'avis ou décisions de manière collégiale (ex. via un Conseil consultatif national), jusqu'à la mise en place d'arrangements contractuels permettant de partager certaines responsabilités entre l'administration et les opérateurs pour la gestion de ressources naturelles (ex. plans de cogestion, contrats de concession avec cahier des charges précisant les droits et les obligations de chacune des parties).

Selon les pays, le niveau du curseur de la participation dépend du contexte physique et bioécologique (milieu ouvert ? milieu fermé ? pêche séquentielle ?), du contexte politique (volonté effective de partager les responsabilités), des capacités institutionnelles des différents acteurs, et de l'environnement socio-économique et culturel (en relation avec l'existence ou non de pratiques issues de la tradition, et du système 'traditionnel' de gouvernance publiques des ressources naturelles).

Dans le cas de la décentralisation, la participation peut aussi être comprise comme un système de transfert de certaines compétences pour la mise en œuvre des politiques et des réglementations du niveau central au niveau local (collectivités locales), dans lesquelles des communautés sont amenées à jouer un rôle clé dans le fonctionnement du système. Le cas des Beach Management Unit (BMU) en Tanzanie ou au Kenya en matière de contrôle de la réglementation des pêches au niveau local (i.e. couvrant la juridiction des BMUs) en est une bonne illustration.

Un bon niveau de participation de toutes les parties est un élément déterminant du succès des initiatives en matière de gestion 'participative', et ce quel que soit l'endroit où ait été placé le curseur de la participation. Les conditions d'une participation efficace comprennent les différents aspects suivants:

- légitimité des institutions privées représentant les opérateurs ;
- capacités de ces institutions à assumer les responsabilités qui leur sont assignées dans le processus de gestion, y compris en matière de préparation des réunions pluri-acteurs (ce qui renvoie au principe de la responsabilité des institutions) ;
- transparence et ouverture des institutions publiques et privées (un autre principe clé de la bonne gouvernance) ;
- niveau de compréhension suffisant de différents concepts et notions couramment utilisés dans la gestion des pêches par l'ensemble des institutions (ex. PME, rente halieutique, objectifs de l'aménagement, utilisation de la modélisation dans la décision, planification, etc.), qui est une condition essentielle à l'établissement d'un dialogue constructif entre les différentes parties prenantes ;
- volonté et capacité effective des institutions publiques concernées à promouvoir et animer les processus de participation, ce qui constitue une condition essentielle au succès du partenariat.

ENCADRÉ 5: APPLICATION ET NON-APPLICATION DU PRINCIPE DE PARTICIPATION DANS LA SOUS-RÉGION

☞ Application du principe

- Institutionnalisation croissante des processus et mécanismes de participation, notamment via la mise en place de conseils consultatifs et l'introduction du principe de la participation dans les textes pour l'élaboration des plans d'aménagement par pêcheurie, même si aujourd'hui la participation est encore principalement mise en avant dans le cadre de projets ou de démarches de planification spécifiques
- Lancement dans certains pays de programmes participatifs en matière de collecte statistique et de recherche en appui à l'aménagement, allant jusqu'à la mise en place de structures paritaires
- Développement du système de concession pour la gestion de certaines AMP
- Promotion de démarches de labellisation de certains produits de la pêche reposant sur un partenariat public/privé

☞ Non-application du principe

- Affirmation encore insuffisante du principe de la participation dans l'aménagement dans les textes, qui se limite encore dans beaucoup de cas à la consultation
- Systèmes de gouvernance des pêches encore souvent dominés par des modes de gestion conventionnelle dans lesquels l'administration pèse fortement sur les décisions et qui, de plus, sont caractérisés par un fort clivage institutionnel entre l'administration, la recherche, la surveillance et les acteurs privés de la pêche
- Capacités encore insuffisantes des organisations socioprofessionnelles de la pêche à participer efficacement aux processus de participation en termes de légitimité (problème de représentativité avec prédominance des armateurs et usiniers, et très peu de la petite pêche), de moyens de fonctionnement, d'organisation et de lobbying : la plupart des organisations en sont encore au stade de l'apprentissage institutionnel
- Vision corporatiste encore souvent dominante au sein des organisations socioprofessionnelles avec des intérêts particuliers qui priment souvent sur l'intérêt général

2.5. EFFICACITÉ ET EFFICIENCE

Le critère de l'**efficacité** est un critère couramment utilisé dans le domaine de l'évaluation des politiques publiques. Il correspond à une mesure du degré d'atteinte des objectifs d'une action donnée, effectif ou en cours si l'objectif est en voie d'être atteint. Dans le cadre d'une analyse de la (bonne) gouvernance des pêches, ce principe renvoie tout simplement à la nécessité pour les processus et les mesures prévus pour la gestion du secteur d'être mis en œuvre.

A noter que dans le cadre de l'évaluation des politiques publiques, la mesure de l'efficacité porte aussi sur les effets inattendus produits par une action et qui peuvent avoir une influence, positive ou négative, sur l'atteinte de l'objectif recherché.

Pour être efficace, un processus ou une mesure doit reposer sur des moyens suffisants et mobilisés en temps opportun, et sur un schéma institutionnel clairement établi indiquant les responsabilités de chaque institution, publique et/ou privé, et précisant les relations partenariales à mettre en œuvre.

Il est important de souligner également que l'efficacité n'est pas nécessairement le gage d'une bonne gouvernance ! Par exemple, si un processus ou une mesure produit les effets attendus, on pourra dire qu'ils sont efficaces. Mais si ces effets ne permettent pas de répondre adéquatement aux problèmes du secteur en raison de leurs manques de cohérence, soit au moment de leur définition soit au moment de leur mise en œuvre suite à des changements survenus dans le système, la mesure de l'efficacité de l'action en question s'avèrera finalement peu pertinente au regard de la bonne gouvernance.

Le principe de l'efficacité est souvent mis en parallèle avec celui de l'**efficience**. Or, l'efficience est un principe de bonne gouvernance complémentaire mais quelque peu différent de celui de l'efficacité dans la mesure où il regarde la manière dont le processus ou la mesure a été mis en œuvre, afin de voir si les mêmes résultats ou effets n'auraient pas pu être atteints de manière plus économe. Cela renvoie en fait à la question générale suivante : est-ce que l'on n'aurait pas pu atteindre le même résultat avec moins de moyens ?

Une mesure ou un processus peu efficient peut être la résultante de moyens surévalués ou sous-évalués, de moyens non disponibles à temps, de ressources mal utilisées pour diverses raisons ou encore de conflits de compétence institutionnelle ou de manque de synergies entre les différents acteurs. Le principe renvoie par conséquent à la nécessité pour les processus et les mesures prévus pour la gestion du secteur d'être mis en œuvre, certes, mais également à moindre coût.

A un niveau plus global, si l'on se place en amont d'une action (ex. évaluation ex-ante ou étude de faisabilité), l'efficience permet aussi de s'intéresser aux stratégies mises en œuvre pour atteindre les objectifs fixés et d'apprécier le rapport coût/efficacité des différentes options pouvant se présenter aux décideurs. Par exemple, si l'objectif est de mettre un terme à la surexploitation et de retrouver un niveau d'exploitation proche de la PME, on peut analyser différentes voies et moyens d'y parvenir comme l'instauration d'un système de quota, d'un système de concession de droits de pêche, la réduction du nombre d'autorisations de pêche, la mise en place de plans concertés de réduction de l'effort de pêche, la mise en place de politiques visant à réduire les surcapacités de pêche, la mise en place d'une fiscalité incitant les moins performants à sortir de la pêcherie, etc., puis comparer leurs coûts respectifs. En ce sens, la mesure de l'efficience est complémentaire avec celle de la cohérence interne de l'action, et ce d'autant plus que les considérations économiques et financières seront prépondérantes dans le choix des objectifs de l'aménagement.

Dans le prolongement de ce qui précède, un système de gestion sera d'autant plus efficace et efficient qu'il aura été bien conçu aussi bien au plan de ses objectifs que de l'approche préconisée pour les atteindre, que sa mise en œuvre se fera de manière ouverte et transparente et que les institutions auront pu pleinement assumer leurs responsabilités. L'efficacité et l'efficience sont en quelque sorte la résultante de l'application des autres principes clés de bonne gouvernance s'agissant notamment de la cohérence, de la participation, de l'ouverture et de la transparence et de la responsabilité des institutions.

Le principe de l'efficacité doit aussi amener à se pencher sur la question de la cohérence de l'action publique vis-à-vis de certains services en appui au développement du secteur, comme la production de glace dans certains pays. Cela renvoie à la question de savoir si pour certains services, le secteur privé est plus (ou moins) apte que le secteur privé à produire ces services au regard du principe de l'efficacité et de l'efficience.

Par ailleurs, on observe que le manque d'efficacité d'une politique ou d'une mesure est aussi souvent lié à la capacité des responsables politiques à prendre des décisions parfois impopulaires.

Enfin, une meilleure transparence de l'action publique et l'existence de mécanismes de contrôle démocratique plus affirmés sont aussi de nature à améliorer une meilleure application du principe de l'efficacité.

ENCADRÉ 6: COMMENTAIRES EN RELATION AVEC LE PRINCIPE D'EFFICIENCE DE CERTAINS SERVICES DE L'AMÉNAGEMENT DES PÊCHES DANS LA SOUS-RÉGION

☞ Respect de la réglementation dans la petite pêche

L'approche dominante dans ce domaine a été jusqu'à présent essentiellement de nature coercitive. Or, cette approche s'est heurtée à un ensemble de contraintes dont un certain laxisme dans l'application des sanctions en cas d'infractions découlant de la vision sociale et parfois clientéliste de l'activité. Cette approche s'est avérée coûteuse et a produit très peu d'effets en règle générale. Est-ce qu'une approche combinant fermeté dans l'application des sanctions en cas d'infraction grave, et sensibilisation en parallèle des différents acteurs locaux, y compris responsables politiques, sur le bien-fondé et l'intérêt général recherché à travers l'application de la réglementation n'aurait pas produit plus d'effets à moindre coût ?

☞ Procédure transactionnelle dans le traitement des cas d'infractions

La voie transactionnelle est prévue dans la plupart des législations sur les pêches, ce qui est logique puisqu'il n'est ni souhaitable ni envisageable de passer par la voie judiciaire pour traiter tous les cas quelle que soit la nature et la gravité de l'infraction. Cependant, on observe dans la sous-région des abus de l'utilisation de la procédure de transaction, même dans le cas d'infractions graves de la pêche industrielle. Cela présente de nombreux inconvénients au regard de la bonne gouvernance car cela tend à renforcer le pouvoir discrétionnaire de l'administration, avec l'augmentation en conséquence du risque de corruption, et à diminuer l'efficience de la surveillance. La faible efficience de la surveillance dans ce système peut se mesurer au travers des éléments suivants : faiblesse des recettes publiques (dans la mesure où les pénalités sont plafonnées), sanctions peu dissuasives pour les contrevenants, et coûts récurrents élevés de la surveillance.

☞ Relations fonctionnelles entre les différentes parties prenantes de la pêche

En général, la qualité de ces relations est médiocre. De manière caricaturale, la recherche donne un avis sur l'état des stocks, l'administration identifie les mesures qui s'imposent et les valide, parfois après brève consultation des professionnels, et les structures chargées de la surveillance veillent à leur application en s'appuyant sur un dispositif mettant en œuvre des moyens du niveau central (voire sous-régional), du niveau déconcentré et parfois du niveau décentralisé via la délégation de certaines responsabilités à des structures de type communautaire. Le cloisonnement institutionnel qui en résulte va à l'encontre des principes d'ouverture/transparence, de responsabilité, d'efficacité et d'efficience des services de l'aménagement. Par exemple, la structure en charge de la surveillance devrait participer à la définition des mesures de gestion préconisées pour en améliorer le réalisme et l'efficacité,

l'administration devrait participer à l'élaboration des plans annuels de surveillance pour veiller à une meilleure prise en compte des besoins prioritaires de l'aménagement, la profession devrait participer aux programmes de suivi et de recherche pour en améliorer la cohérence et l'efficacité, la profession aurait besoin de mieux comprendre le bien-fondé des mesures pour les respecter de manière plus volontariste, etc.

2.6. ADAPTABILITÉ-RÉACTIVITÉ

Ce principe fait référence à la capacité d'adaptation et d'ajustement des éléments du cadre de gouvernance face à des changements pouvant survenir dans le système pêche pris dans son ensemble.

Les changements peuvent par exemple faire référence à des orientations de politique différentes sur le plan national, à une situation de crise économique mondiale, à une augmentation inattendue de certains coûts d'exploitation comme le carburant, à l'émergence de la piraterie, au développement de nouvelles formes de pêche illicite, à des changements d'ordre océanographiques affectant la ressource, à des modifications des écosystèmes, etc.

Les politiques, les plans, les institutions et les instruments de politiques du secteur doivent par conséquent faire preuve de réactivité pour une bonne gouvernance des pêches.

Cela implique en premier lieu que les systèmes d'information et de communication sur la pêche puissent répondre aux besoins de qualité des données et de leur transmission en temps opportun aux différentes parties prenantes, en application du principe d'ouverture et de transparence. Dans certains pays, des systèmes de veille stratégique peuvent aussi être encouragés pour permettre le suivi de paramètres que les systèmes statistiques sur les pêches ne prennent pas nécessairement en considération, s'agissant notamment des questions relatives au marché, à l'évolution des normes de qualité, à l'évolution de la qualité des écosystèmes aquatiques suite aux changements climatiques ou aux actions anthropiques, ou encore à l'aquaculture et à son intégration dans les systèmes de gestion des pêche.

Cela implique aussi que les éléments du cadre de gouvernance puissent être ajustés rapidement selon les nécessités. En général, les législations des pêches ne permettent pas de répondre à ce besoin d'adaptabilité et de réactivité des politiques⁶. Cependant, le principe de promouvoir au cours de la dernière décennie des lois cadre des pêches dans les pays francophones de la sous-région, tend à nuancer cette assertion. La loi cadre précise en effet les principes directeurs de la gestion des pêches - y compris en matière de plan d'aménagement, de conditions d'exercice de la pêche, de mesures essentielles pour la conservation des ressources halieutiques et des écosystèmes aquatiques, et de dispositions pénales - et s'efforce de renvoyer l'adoption des mesures spécifiques par voie d'arrêté, le plus souvent en conformité avec ce que prévoient les plans d'aménagement. Ce qui confère au cadre juridique cette possibilité de s'adapter assez rapidement à l'évolution du secteur.

⁶ Cette stabilité des institutions que permet la loi peut toutefois être vue comme une condition importante à la réussite des processus d'ajustement des capacités de pêche dont le pas de temps peut recouvrir le temps législatif. Les problèmes de restructuration des flottes doivent en effet être traités dans la durée compte tenu de la nature des investissements et des modèles économiques mis en œuvre dans un régime de libre accès.

On peut par ailleurs souligner à cet égard que la valeur ajoutée des plans d'aménagement par pêcheur réside aussi dans cette capacité à ajuster les mesures régissant l'accès aux ressources en fonction de l'évolution des conditions de la pêche, en référence notamment à la fixation des possibilités de pêche en fonction des possibilités de la ressource et à leur mode d'allocation selon les objectifs recherchés, ou encore à l'introduction de mesures conservatoires d'urgence.

A noter également que les autres éléments du cadre de gouvernance peuvent en revanche potentiellement satisfaire à cette exigence d'adaptabilité et de réactivité, dès lors que la volonté politique de « bien faire » dans ce domaine est impulsée.

L'application du principe d'adaptabilité-réactivité dépend largement de la qualité des systèmes d'informations en appui à la décision. En effet, certaines décisions incohérentes peuvent parfois être prises en raison du manque de données et d'informations. Ce qui confirme la nécessité d'améliorer les systèmes d'information sur les pêches dans la sous-région (en référence au principe d'ouverture et de transparence), et également de promouvoir le développement de systèmes de veille stratégique permettant de mieux anticiper l'évolution du secteur, y compris sur le plan des marchés (car c'est le marché qui conditionne en grande partie les modes d'exploitation des ressources), et d'améliorer la prise de décision. Ce principe d'adaptabilité-réactivité est en fait assez interdépendant avec celui de l'anticipation : « anticiper les changements pour mieux gérer en termes d'adaptation des institutions ».

Un exemple d'adaptabilité-réactivité dans la sous-région peut à ce titre être donné avec la promotion de démarches de plans d'aménagement par pêcheur en réponse à un risque d'effondrement de certaines ressources et d'émergence de situations de crise halieutique (ex. pêcheries d'holothuries).

2.7. SUBSIDIARITÉ-PROPORTIONNALITÉ

Dans son livre blanc sur la gouvernance (2001), l'UE met en perspective le principe de la subsidiarité-proportionnalité avec celui de l'efficacité de l'action publique. L'UE précise en effet que « de la conception des politiques jusqu'à leur mise en œuvre, le choix du niveau d'intervention (du communautaire au local) et des instruments doit être proportionné aux objectifs visés » et que « avant de lancer une initiative, il est donc essentiel de vérifier systématiquement : a) qu'une intervention des pouvoirs publics est réellement nécessaire ; b) que le niveau européen est le plus adéquat ; et c) que les mesures choisies sont proportionnées aux objectifs ».

Appliqué à la gestion des pêches, le principe de subsidiarité-proportionnalité permet d'attirer l'attention sur le fait que la bonne gouvernance des pêches consiste aussi à choisir l'échelon le plus approprié pour l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi-évaluation des actions spécifiques en matière de développement et d'aménagement des pêches. On distingue généralement trois grands niveaux d'intervention comme indiqué précédemment: le niveau 'local'; le niveau national (ou fédéral) ; et le niveau sous-régional.

Le niveau sous-régional est bien évidemment le niveau le plus indiqué dans le cas de la gestion de stocks partagés ou hautement migrateurs comme le thon ou les petits pélagiques.

Le niveau sous-régional peut également être le niveau le plus adapté pour des actions d'intérêt commun comme le développement d'un label sous-régional pour les produits de la pêche, sans nécessairement que les produits concernés soient issus de stocks partagés. Mais dans ce cas bien précis, d'autres actions peuvent également être à rechercher aux niveaux national et local dans les différents pays, ce qui implique de ne pas concentrer l'action publique uniquement sur l'échelon sous-régional.

Le niveau national est souvent le niveau le plus indiqué pour la gestion des ressources faisant l'objet d'une exploitation par la petite pêche, pour raisons bioécologiques dans la mesure où les stocks exploités sont généralement inféodés aux eaux territoriales des pays, mais aussi pour raison de politique interne compte tenu de la sensibilité de la gestion de ces pêches au regard des objectifs sociaux comme la préservation des emplois et/ou de la paix sociale qui, à défaut de figurer explicitement dans les documents de politique influencent néanmoins grandement la décision.

Le niveau national voire 'local' peut aussi être privilégié dans le cas de la gestion des affaires sociales liées à la pêche. A titre d'exemple, dans le cadre de la mise en œuvre de la Politique commune des pêches de l'UE, les questions sensibles de rémunération, de retraite et de protection sociale relèvent de la compétence des Etats membres de l'UE.

Ce principe de subsidiarité renvoie à la nécessité de veiller à une répartition claire des responsabilités de chacun des différents acteurs aux différents niveaux de la gouvernance, ainsi qu'à une bonne compréhension par ces derniers de leurs rôles dans le processus global. Aussi, pour bien appréhender ce principe, il paraît essentiel de :

- définir le niveau de gestion ou d'intervention le plus approprié selon l'objectif (ou sous-objectif) recherché de l'action en matière de développement ou d'aménagement des pêches,
- apprécier si une intervention des pouvoirs publics est réellement nécessaire pour réaliser l'action ; et
- veiller à ce que les stratégies mises en œuvre à chaque niveau soient proportionnées à cet objectif (ou sous-objectif).

ENCADRÉ 7: APPLICATION ET NON-APPLICATION DU PRINCIPE DE SUBSIDIARITÉ-PROPORTIONNALITÉ DANS LA SOUS-RÉGION

☞ Application du principe

- Les documents de politique sectorielle mettent bien, en exergue la nécessité de prendre en compte l'échelon sous-régional pour la gestion des pêcheries de thons et thonidés
- La CTOI est aujourd'hui une institution reconnue et légitime par l'ensemble des pays de la sous-région pour la gouvernance des pêches de thons et thonidés
- Certains documents de politique sectorielle insistent sur la nécessité de s'appuyer sur les mécanismes prévus par la décentralisation pour la gestion de la petite pêche, en plus des dispositions prévues par l'administration centrale en charge des pêches (ex. possibilité pour des collectivités de compléter le dispositif réglementaire pour prendre en compte les spécificités locales)
- Dans beaucoup de pays, différents échelons de gouvernance tendent à être privilégiés selon

l'action considérée – ex. niveau national pour la recherche, niveau local pour l'accès aux ressources pour certaines pêcheries (ex. permis par zone) ou pour le contrôle des productions (ex. systèmes de permis de collecte des produits de la pêche par zone)

- Beaucoup de projets en appui à de l'aménagement tendent à circonscrire leurs interventions dans un périmètre géographique donné sur la base de critères croisés recouvrant ressource / métiers / zones de pêche

☞ *Non-application du principe*

- Incapacités de certains pays membres de la CTOI à respecter leurs obligations en termes de collecte, traitement et déclaration de données
- Difficultés de certains pays membres de la CTOI à fournir des expertises scientifiques et/ou à participer aux réunions techniques de la Commission
- Faible niveau d'engagement politique des pays membres de la SWIOFC à supporter les travaux de la commission en dehors des aspects scientifiques
- Incertitudes concernant la structure et la répartition spatiale des stocks marins autres que les thons et thonidés et de la dimension écosystémique de leur gestion, ce qui n'incite pas à promouvoir une meilleure prise en compte de la dimension sous-régionale et donc de la question de la subsidiarité dans le cas de la gestion des pêcheries artisanales et côtières en s'appuyant sur les mécanismes de la SWIOFC
- Coordination insuffisante entre les bailleurs/projets, ce qui rend difficile le bon dimensionnement de leurs interventions au regard des objectifs et stratégies du secteur aux différents échelons de la gouvernance

3. CONCLUSIONS

L'un des objectifs de ce document était de communiquer autour des outils d'analyse de la (bonne) gouvernance des pêches. Il s'agissait en particulier de permettre au lecteur de mieux appréhender le concept de gouvernance appliqué à la gestion des pêches et la signification de quelques principes clés en relation avec la bonne gouvernance des pêches. Pour rappel, l'application de ces principes clés dans les systèmes actuels de gouvernance des pêches dans les pays de la sous-région constitue un enjeu majeur au regard de la contribution potentielle du secteur dans les économies locales, nationales et sous-régionales et de sa réalisation si le secteur était mieux gouverné.

La revue des différents principes clés de la bonne gouvernance a permis de constater le fort degré d'interdépendance entre les différents principes. A titre d'exemple, on peut analyser « l'efficacité ou l'efficience » d'une politique au regard de la manière dont elle a été conçue, en se posant les deux questions suivantes: est-ce que le principe de la « participation » a bien été appliqué? Est-ce que la stratégie envisagée pour atteindre les objectifs de l'action est « cohérente » ? On peut aussi l'analyser au regard de la manière dont elle a été mise en œuvre en se posant les trois questions suivantes : est-ce que le principe de « l'ouverture et de la transparence » a bien été respecté ? est-ce que le principe de la « responsabilité » des institutions a bien été appliqué ? Est-ce que les moyens

affectés aux différents échelons de la gouvernance pour mettre en œuvre la stratégie globale ont été bien « proportionnés » ?

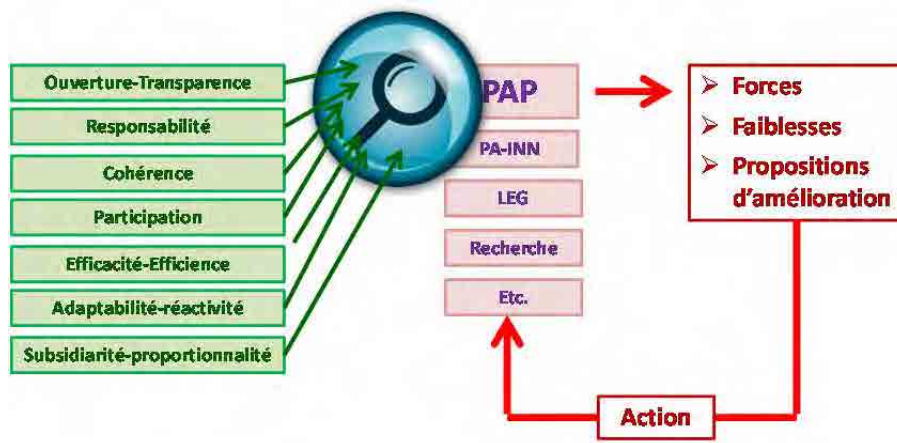
Certains éléments du cadre de gouvernance sont par ailleurs plus ‘sensibles’ à certains principes de bonne gouvernance, de même que certains principes de bonne gouvernance ne peuvent s’appliquer qu’à certains éléments du cadre de gouvernance. Par exemple, la responsabilité concerne surtout les institutions et certains services de l’aménagement.

Enfin, on sait que certains éléments du cadre de gouvernance peuvent également être fortement interdépendants dans la mesure où ils sont la traduction logique de la manière de gouverner le secteur selon le contexte politique, historique et socioculturel du pays. Par exemple, si le législateur dans un pays donné n’introduit le principe de la participation que de manière confidentielle, il est fort probable que les efforts consentis par le Gouvernement de ce pays porteront très peu sur les actions visant à favoriser l’émergence d’organisations socioprofessionnelles légitimes et bien structurées et capables de mettre en œuvre leurs mandat, ou encore sur les actions visant à appuyer le développement de relations partenariales entre l’administration et les acteurs de la pêche pour améliorer la production de services de l’aménagement utiles à l’ensemble des parties prenantes.

Ce qui signifie que travailler sur la gouvernance des pêches demande une connaissance suffisante, d’une part, des principaux concepts liés à l’aménagement des pêches, d’autre part, des outils d’analyse de la gouvernance (concepts généraux et principes de bonne gouvernance), et enfin une certaine capacité à utiliser ces outils de manière **holistique** et **itérative** pour analyser les points forts et les points faibles d’un système de gouvernance des pêches pris dans sa globalité en vue de proposer, le cas échéant, des améliorations.

Les outils d’analyse de la bonne gouvernance constituent une réelle opportunité pour appuyer les processus d’ajustement des politiques et des institutions pour une meilleure gestion du secteur des pêches maritimes. Le schéma ci-dessous illustre la manière dont ces outils peuvent être utilisés pour évaluer et améliorer un élément du cadre de gouvernance du secteur (un plan d’aménagement de pêcherie par exemple comme indiqué dans le schéma).

Travailler sur la gouvernance des pêches permet par ailleurs aux différentes parties prenantes de la pêche, et en particulier à l’administration, de porter un regard différent sur ce qui a été fait, ou est en train d’être fait, et sur ce qui pourrait être mieux fait en s’appuyant sur un dialogue constructif et le moins partisan possible entre l’ensemble des parties prenantes.



4. ANNEXES: PRÉCISIONS SUR CERTAINS ÉLÉMENTS DU CADRE DE GOUVERNANCE

4.1. PLANS D'ACTION DE LUTTE CONTRE LA PÊCHE INN

Certains pays de la sous-région comme Madagascar, Maurice et les Seychelles ont initié au cours des dernières années des démarches de planification devant aboutir à l'adoption de plans d'action nationaux de lutte contre la pêche INN. Bien qu'ayant une forte connotation juridique, ces plans d'action doivent être considérés avant tout comme des documents de politique et de planification des pêches articulés autour de la question des droits et des obligations des pays en rapport avec le droit international relatif à la gestion des ressources halieutiques (instruments obligatoires en vertu d'accords ou de conventions internationaux, ou volontaires comme les codes de conduite ou les recommandations des Organisations régionales des pêches – ORGP – comme la CTOI).

Les principaux points abordés par les plans d'action de lutte contre la pêche INN sont les suivants :

- Responsabilités de tous les Etats et des Etats côtiers, afin de donner pleinement effet aux normes appropriées du droit international. Ceci inclut la ratification des instruments suivants et leur transcription dans les législations nationales : Convention des Nations Unies sur le droit de la Mer de 1982, Accord des Nations Unies relatif aux stocks chevauchants et hautement migrateurs de 1995, Accord de la FAO visant à favoriser le respect par les navires de pêche des mesures internationales de conservation et de gestion de 1993. Ce faisant, les Etats sont encouragés à mettre en application le Code de Conduite pour une Pêche Responsable, ainsi qu'à adhérer aux mesures de gestion et de conservation des ORGP compétentes et à les mettre en œuvre.
- Responsabilités de l'Etat du pavillon, y compris en matière d'immatriculation des navires et des embarcations de pêche, de tenue de registres des navires et des embarcations de pêche, et d'autorisations de pêche en haute mer.
- Mesures de l'Etat du port, en référence à l'Accord FAO de 2009 sur les mesures du ressort de l'Etat du port visant à lutter contre la pêche INN (MREP), qui sont des obligations imposées ou des dispositions prises par les États du port, auxquelles les navires de pêche étrangers doivent se conformer pour pouvoir utiliser les ports. Ceci inclut les obligations de notification préalable d'entrée au port, les restrictions relatives à l'entrée au port et aux débarquements ou aux transbordements de poisson, les exigences relatives à la fourniture d'information et aux inspections dans les ports, et aussi d'autres mesures connexes telles que l'établissement d'une liste noire des navires INN.
- Mesures relatives au commerce sur le plan international, en conformité notamment aux droits et obligations établies par l'Organisation mondiale du commerce (OMC).
- Respect et application par les Etats des politiques et des mesures se rapportant à la lutte contre la pêche INN ayant été adoptées par toute ORGP compétente et par lesquels ils sont liés (notamment CTOI).

Ces démarches de planification contribuent indéniablement à l'amélioration de la gouvernance ne serait-ce que par l'influence qu'ils exercent sur les processus d'actualisation et de révision des textes juridiques sur la pêche, et aussi sur les processus d'ajustement des dispositifs de lutte contre la pêche INN. A travers la manière dont elles sont conduites, avec notamment la tenue de nombreux ateliers pluri-acteurs, ces démarches de planification participent également à la promotion d'autres principes clés de la gouvernance comme l'ouverture et la transparence autour des questions de pêche INN, la participation des acteurs dans l'élaboration des politiques publiques, et la subsidiarité au regard des droits et obligations des différentes parties prenantes aux différents échelons de la gouvernance (local, national et sous-régional).

4.2. PLANS D'AMÉNAGEMENT PAR PÊCHERIE

Il n'existe pas de définition claire et communément admise de l'aménagement des pêcheries. Le Code de conduite pour une pêche responsable de la FAO de 1995 propose toutefois une définition générique du processus d'aménagement des pêcheries. Il s'agit d'un « processus intégré de rassemblement de l'information, d'analyse, de planification, de consultation, de prise de décisions, de répartition des ressources et de formulation et d'application des règlements ou des règles qui régissent les activités halieutiques - s'appuyant s'il y a lieu sur des mesures d'exécution - visant à maintenir la productivité des ressources et à assurer la réalisation des autres objectifs de la pêche. »

Dans ce contexte, les règles régissant les activités halieutiques comprennent l'ensemble des mesures centrées autour de l'accès aux ressources et susceptibles d'agir sur le niveau de prélèvement sur les ressources halieutiques, que ce soit à travers la régulation de l'effort de pêche exercé sur les ressources et/ou des modes d'exploitation mis en œuvre (y compris mesures techniques de conservation comme le maillage, les fermetures spatio-temporelles, les spécifications techniques sur les engins, etc.) ou à travers le contrôle des possibilités de pêche.

Aménager une pêcherie consiste par conséquent à définir et appliquer des règles régissant l'accès aux ressources halieutiques ainsi que leurs modes d'exploitation et de gestion dans le but de garantir la durabilité des ressources (car ces dernières peuvent s'effondrer si le cadre stratégique et réglementaire est incomplet, inadapté ou non appliqué) et aussi de satisfaire au mieux les attentes des différents acteurs par rapport à la manière dont elles sont exploitées et valorisées.

Dans le cadre d'un processus d'aménagement d'une pêcherie donnée, il est donc nécessaire de dégager dans un premier temps une vision (ou projet commun) reflétant au mieux les spécificités de la pêcherie et les attentes des différents acteurs, puis de mettre en place un dispositif d'aménagement permettant de réaliser ce projet commun.

On distingue en théorie trois grands types d'objectifs d'aménagement : un objectif de Production Maximale Equilibrée (PME), qui peut aussi renvoyer à la notion de Rendement maximal durable (RMD)⁷ utilisée dans le cadre de la Politique commune des pêches ; un objectif de maximisation de l'emploi ; et un objectif de

⁷ Le RMD correspond à la plus grande quantité de biomasse que l'on peut en moyenne extraire d'un stock donné en continu dans les conditions environnementales existantes, sans affecter le processus de renouvellement du stock.

maximisation de la rente halieutique⁸, (Maximum Economic Yield - MEY). Il est généralement admis qu'une pêcherie ne peut satisfaire pleinement chacun de ces trois grands objectifs à la fois, et il y a donc besoin d'opérer des choix politiques (i.e. définir un projet commun). Dans la pratique, la plupart des pêcheries dans la sous-région AOA-OI se trouvent toutefois en régime de libre accès et l'objectif prioritaire de l'aménagement est de prévenir un effondrement des stocks exploités qui pourrait résulter de profondes perturbations de leur capacité de reproduction.

'Traditionnellement', un dispositif d'aménagement se compose, en premier lieu, d'un cadre institutionnel et juridique général fixant certaines règles pratiques pour la protection, l'aménagement et l'exploitation optimale des ressources ainsi que les procédures de suivi, contrôle et surveillance des pêches. Dans la plupart des cas, ce cadre permet de :

- réguler partiellement l'accès aux ressources dans le but de permettre aux opérateurs de la filière pêche de travailler durablement sans dégrader la ressource, à travers par exemple la mise en place d'un régime de licences ou de permis de pêche (dont le nombre doit être compatible avec les capacités biologiques des stocks), la mise en place d'un système de contrôle du nombre d'unités de pêche et/ou la mise en place d'un système de zonage permettant d'interdire l'accès à certaines zones à certains types de pêche ;
- veiller à la conservation des ressources à travers l'application d'un certain nombre de mesures techniques de l'aménagement (encore appelées mesures conservatoires de gestion) comme par exemple la fixation d'un maillage minimal pour les filets, la fixation d'une taille minimale des captures, l'instauration de période(s) de repos biologique, la protection de zones de nurserie, etc. ;
- définir les sanctions en cas d'infractions à ces règles.

En second lieu, un dispositif d'aménagement englobe aussi les efforts consentis par les pouvoirs publics pour appuyer le développement de la pêche pour lui permettre d'atteindre les objectifs sectoriels. Cela peut inclure la construction d'infrastructures diverses pour le débarquement, la transformation et la conservation des produits, la mise en place d'incitations fiscales (ex. subvention du carburant, création de zones franches), des aides structurelles à l'investissement ou à l'accès aux équipements de pêche (ex. mise en place de lignes de crédit, subventions, etc.), ou encore le renforcement des capacités techniques des différents opérateurs de la pêche.

Or, ce dispositif d'aménagement, tel qu'il a été conçu 'traditionnellement' jusqu'à présent dans la plupart des pays de la sous-région présente plusieurs insuffisances :

- Le dispositif n'a pas permis de prendre suffisamment en compte la question centrale de l'aménagement qui concerne la régulation de l'accès aux ressources. A noter que cette question de la régulation de l'accès renvoie au besoin d'une régulation économique des pêcheries, sans toutefois remettre en cause le bien-fondé des mesures techniques de l'aménagement pour la conservation des ressources.

⁸ Le calcul de la rente s'effectue à l'aide de la modélisation bioéconomique. La rente correspond à la richesse globale générée par la pêche et est définie comme la différence entre le revenu total et le coût total pour chaque niveau d'effort, à partir de modèle biologique fournissant les captures à l'équilibre en fonction de l'effort de pêche. Pour un effort de pêche supérieur au niveau correspondant à l'équilibre de libre accès, la rente est négative (la pêcherie détruit de la richesse). Pour un effort de pêche inférieur au niveau correspondant à l'équilibre de libre accès, la rente est positive (la pêcherie crée de la richesse).

- En raison des insuffisances du cadre institutionnel et juridique au regard de l'exploitation durable des ressources, les interventions des pouvoirs publics, aussi logiques soient-elles prises individuellement, n'ont pas produit tous les effets escomptés et ont exacerbé les problèmes de surexploitation et de fragilisation des ressources.
- La plupart des dispositifs actuels de l'aménagement ne permet pas de prendre en compte les spécificités des pêcheries composant le secteur des pêches et les attentes des différents acteurs concernés par leur exploitation et par leur valorisation. Ces attentes doivent servir à la formulation des objectifs de l'aménagement, et des stratégies à mettre en place pour réaliser ces objectifs, qui peuvent être différents selon les pêcheries.

C'est dans ce contexte que les dispositifs d'aménagement tendent à être complétés de plus en plus par des plans d'aménagement se rapportant à une unité de gestion donnée et constituant des instruments de politique et de planification appropriés pour affiner les objectifs et les modalités de l'aménagement par pêcherie en privilégiant la question de l'accès aux ressources. Un plan d'aménagement doit en effet permettre de définir les objectifs d'aménagement et les grands axes stratégiques permettant de réaliser ces objectifs dans la pêcherie faisant l'objet d'un plan d'aménagement, ce qui permet de guider le processus de réformes institutionnelles inhérent à tout plan d'aménagement, et aussi de préciser les principaux aspects opérationnels et arrangements institutionnels pour la mise en œuvre et le suivi-évaluation du plan d'aménagement (ex. programme d'actions précisant les responsabilités et les besoins d'ajustement des différentes institutions publiques et privées concernées).

Un plan d'aménagement est également amené à être révisé annuellement pour prendre en compte les changements pouvant survenir dans l'environnement naturel (ex. modification des conditions océanographiques), économique (ex. baisse de la demande en cas de crise économique ou financière, augmentation du prix du carburant), social ou politique relatif à la pêcherie considérée. Un plan d'aménagement permet donc d'introduire plus de flexibilité et de réactivité dans le dispositif d'aménagement, contrairement à un cadre juridique général qui va principalement s'appuyer sur une loi et des décrets d'application.

Il est important de souligner que la question du choix de l'unité de gestion constitue une étape décisive dans la démarche de plan d'aménagement puisqu'elle va conditionner en grande partie la pertinence de la démarche et le succès de sa mise en œuvre. Les critères utilisés pour définir ces unités de gestion dans la sous-région sont très variables dans la sous-région AOA-OI et résultent en la combinaison de plusieurs critères croisés espèce / groupe d'espèces / espace géographique / segment de pêche / métier / découpage territorial / espace correspondant à une aire marine protégée.

4.3. RÔLE DE LA FISCALITÉ DANS LA PÊCHE

La politique fiscale remplit traditionnellement quatre fonctions :

- allocation des ressources à travers des incitations fiscales (ex. économies d'énergie, prévention de la pollution, encouragement des dons aux œuvres caritatives...);
- régulation de l'activité économique, en modulant les prélèvements obligatoires (impôts, taxes...)

- redistribution des revenus, en ajustant l'impôt ;
- contribution au budget de l'Etat.

En matière environnementale ou de gestion des ressources naturelles, la politique fiscale peut inciter les entreprises privées et les consommateurs finaux à tendre, à travers l'instauration de taxes sociales, vers un optimum social tenant compte de l'impact de leur activité sur les autres acteurs publics et privés. Cela peut concerner par exemple le niveau de pollution d'une usine, le niveau de congestion/pollution automobile, la vitesse d'extraction d'un minerai, ou le niveau de prélèvement d'une ressource halieutique.

Appliquée au secteur de la pêche, la fiscalité peut être utilisée comme un outil de régulation de l'accès aux ressources dans l'optique de contribuer à l'atteinte de l'un des trois grands objectifs de l'aménagement : maximiser la rente halieutique, atteindre la PME ou satisfaire tout autre objectif socialement préféré à l'équilibre de libre accès. Elle peut aussi être utilisée comme un outil permettant d'extraire la rente halieutique en vue de contribuer au budget public, que les recettes soient ensuite affectées au Trésor public ou au financement de services de l'aménagement des pêches.

La fiscalité peut porter sur l'exploitation (ex. droits d'accès, taxe sur les biens et services liés à la pêche) – cf. figure 1 - comme elle peut porter sur la commercialisation des produits de la pêche (ex. taxe sur le chiffre d'affaires) – cf. figure 2⁹. Dans les deux cas, la fiscalité permet de diminuer le niveau de prélèvement à travers une régulation économique de l'activité, et ainsi de favoriser une augmentation de l'abondance du stock exploité - qui est un facteur essentiel de la pérennité de la ressource - et d'améliorer la rentabilité des unités de pêche qui vont enregistrer des captures légèrement plus élevées pour des coûts d'exploitation moindres.

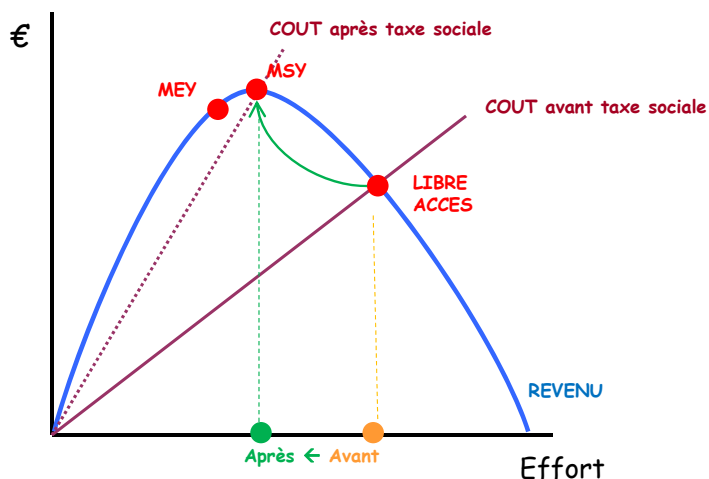


Figure 1 : Rôle potentiel de la fiscalité portant sur l'exploitation

⁹ Les figures sur la fiscalité ont été élaborées avec l'aimable collaboration de Thomas du Peyrat, Odyssée Développement - <http://www.odysseedev.com>

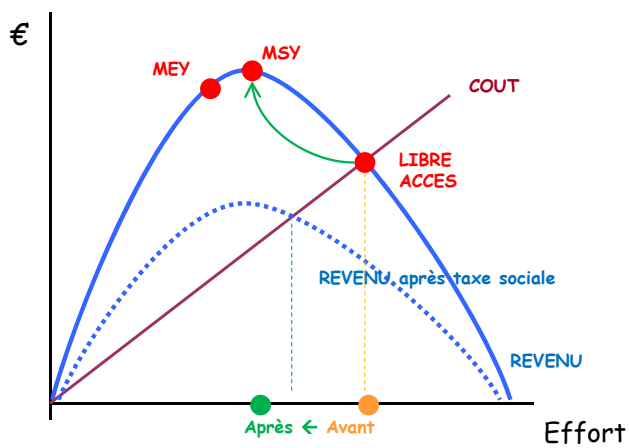


Figure 2 : Rôle potentiel de la fiscalité portant sur la commercialisation

Dans la sous-région, force est de constater que la fiscalité est rarement abordée sous l'angle de la régulation de l'accès aux ressources halieutiques. Au contraire, la fiscalité est souvent abordée comme un instrument incitatif aux investissements en appui au développement ou au maintien des capacités de pêche.

La bonne gouvernance et la bonne gestion des pêches et de l'aquaculture permettent d'améliorer la contribution du secteur à la sécurité alimentaire, au développement social, à la croissance économique et au commerce régional ; ceci en assurant par ailleurs une protection renforcée des ressources halieutiques et de leurs écosystèmes.

La Commission de l'Océan Indien (COI) ainsi que la COMESA (Common Market for Eastern and Southern Africa), l'EAC (East African Community) et l'IGAD (Inter-Governmental Authority on Development) ont développé des stratégies à cette fin et se sont engagés à promouvoir la pêche et l'aquaculture responsable.

SmartFish supporte la mise en œuvre de ces stratégies régionales en mettant l'accent sur le renforcement des capacités et des interventions connexes visant à :

- la mise en œuvre d'un développement et d'une gestion durables des pêcheries ;
- le lancement d'un cadre de gouvernance pour les pêcheries durables dans la région;
- le développement d'un suivi-contrôle-surveillance efficace pour les ressources halieutiques transfrontalières ;
- le développement de stratégies commerciales régionales et la mise en œuvre d'initiatives commerciales;
- l'amélioration de la sécurité alimentaire à travers la réduction des pertes post-capture et la diversification.

SmartFish est financé par l'Union Européenne dans le cadre du 10ème Fond Européen de Développement.

SmartFish est mis en œuvre par la COI en partenariat avec la COMESA, l'EAC et l'IGAD et en collaboration avec la SADC. Une collaboration étroite a également été développée avec les organisations régionales de pêche de la région. L'assistance technique est fournie par la FAO et le consortium Agrotec SpA.

Contact:

Indian Ocean Commission-SmartFish Programme
5th floor, Blue Tower – P.O. Box 7, Ebène, Mauritius

Tel: (+230) 402 6100

Fax: (+230) 406 7933

By improving the governance and management of our fisheries and aquaculture development, we can also improve food security, social benefits, regional trade and increase economic growth, while also ensuring that we protect our fisheries resources and their ecosystems.

The Indian Ocean Commission (IOC), the Common Market for Eastern and Southern Africa (COMESA), the East African Community (EAC) and the Inter-Governmental Authority on Development (IGAD) have developed strategies to that effect and committed to regional approaches to the promotion of responsible fisheries and aquaculture.

SmartFish is supporting the implementation of these regional fisheries strategies, through capacity building and related interventions aimed specifically at:

- implementing sustainable regional fisheries management and development;
- initiating a governance framework for sustainable regional fisheries;
- developing effective monitoring, control and surveillance for trans boundary fisheries resources;
- developing regional trade strategies and implementing regional trade initiatives;
- contributing to food security through the reduction of post-harvest losses and diversification.

SmartFish is financed by the European Union under the 10th European Development Fund.

SmartFish is implemented by the IOC in partnership with the COMESA, EAC, and IGAD and in collaboration with SADC. An effective collaboration with all relevant regional fisheries organisations has also been established. Technical support is provided by Food and Agriculture Organization (FAO) and the Agrotec SpA consortium.

