



SmartFish
Working Papers

No 010

Maitrise des coûts de gestion dans l'aménagement des pêches



Prepared by
IDDRA (Catanzano)

TABLE DES MATIÈRES

1.	INTRODUCTION	3
2.	D'OU L'ON PART	3
3.	LES SERVICES REQUIS POUR UNE BONNE GESTION DES PECHEES.....	5
3.1.	DEFINITION ET MISE EN ŒUVRE DES POLITIQUES SECTORIELLES	5
3.2.	L'ADMINISTRATION DU SECTEUR	5
3.3.	LES SERVICES JURIDIQUES	6
3.4.	SUIVI, CONTROLE ET SURVEILLANCE.....	7
3.5.	RECHERCHE, SUIVI ET AVIS SCIENTIFIQUE.....	8
4.	ANALYSE DES PRINCIPAUX MANQUEMENTS DANS LA GESTION DES PECHEES DE LA REGION	8
4.1.	VISION ET VOLONTE POLITIQUE.....	8
4.2.	PROBLEMES DE GOUVERNANCE.....	11
4.3.	FAIBLESSES DU CADRE JURIDIQUE.....	11
4.4.	DES DISPOSITIFS INCOMPLETS POUR LE SUIVI, LE CONTROLE ET LA SURVEILLANCE DES PECHEES	12
4.5.	UNE RECHERCHE EN DIFFICULTE	12
5.	RECOMMANDATIONS SUR LA BASE DE PRINCIPES GENERAUX A RESPECTER	13
6.	LA DÉFINITION DES OBJECTIFS ASSIGNÉS AUX PÊCHES ET À LA PÊCHERIE	14
6.1.	ADAPTER LES OBJECTIFS AU CONTEXTE ET CIRCONSTANCES NATIONALES, LOCALES	14
6.2.	HIERARCHISER DES OBJECTIFS	15
6.3.	FIXER LES ÉCHÉANCES POUR CHACUN DES OBJECTIFS	15
7.	L'ALLOCATION DES RESSOURCES.....	16
7.1.	HIÉRARCHISATION DES PÊCHERIES SELON LEUR IMPORTANCE	16
7.2.	PRIVILÉGIER L'OUTSOURCING QUAND CELA NE MET PAS EN JEU LA QUALITÉ DU SERVICE	17
7.3.	ENCOURAGER LES POLITIQUES DE RECOUVREMENT DES COÛTS.....	18
7.4.	METTRE EN PLACE DES MECANISMES DE GESTION REMUNERATEURS (POUR L'ETAT)	18
8.	AMELIORER LA GOUVERNANCE.....	19
8.1.	RENFORCER LA COOPÉRATION, LA COMMUNICATION, L'INTÉGRATION	19
8.2.	RESPECTER LE PRINCIPE DE SUBSIDIARITÉ.....	20
8.3.	LUTTER CONTRE LA CORRUPTION	20
9.	SYNTHÈSE DES RECOMMANDATIONS SUR LA BASE DE PRINCIPES À RESPECTER PAR CATÉGORIE DE SERVICE	21
10.	DOCUMENTS CONSULTÉS	24



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.

1. INTRODUCTION

Pour la plupart des pays de la région Afrique Orientale et Australe – Océan Indien (AOA-OI), l'exploitation durable et pérenne des ressources halieutiques est l'objectif principal.

Le programme Smartfish qui a été mis en place pour « élever le niveau de développement social, économique et environnemental et [...] accroître l'intégration régionale dans la région AOA-OI » a identifié 5 axes de travail principaux :

- Le développement et la gestion des pêches,
- La gouvernance des pêches,
- La surveillance, le contrôle et le suivi (SCS),
- Le commerce des produits de la mer,
- La sécurité alimentaire.

Au-delà des bénéfices économiques évidents (croissance, développement économique) une exploitation responsable et rationnelle des ressources halieutiques favoriserait le développement d'un secteur des pêches solide et économiquement rentable. Des emplois rémunérateurs seraient créés avec l'émergence d'un secteur des pêches dynamique et fort, et la sécurité alimentaire de la population partout améliorée.

Si la volonté d'exploiter de façon durable les ressources halieutiques existe au sein de cet ensemble géographique, un obstacle, et pas des moindres, rend difficile la matérialisation de cette volonté politique : les coûts de gestion de l'aménagement des pêches.

En effet, le principal problème auquel se heurte bien souvent les acteurs politiques qui désirent mettre en place des plans d'aménagements, ou qui souhaitent encadrer le développement de l'activité de pêche, est l'accroissement des coûts de gestion.

Le succès de toute politique d'aménagement dans le secteur des pêches est soumis au fonctionnement simultané et complémentaire de plusieurs services : recherche, réglementation, suivi, contrôle et surveillance, statistiques... Or, le fonctionnement de chaque service a un coût et les moyens financiers sont en bien des cas, limités.

Le but de ce document est, à travers une série de mesures ou recommandations, de proposer des pistes de réflexions pour faire coexister ces deux réalités qui freinent les possibilités de bonne gouvernance des pêches et que sont : le coût des services de gestion des pêches et les moyens financiers limités.

2. D'OÙ L'ON PART

La question de l'aménagement des pêches et plus particulièrement de la maîtrise des coûts dans l'aménagement des services de gestion a été abondamment documentée.

Entre autres travaux de référence sur cette question on retiendra ici, « *Cost-recovery as a fisheries management Tools* », (B. Kaufmann & G. Geen, ANNEE) ou encore « *Costs of Fisheries Management: The Cases of Iceland, Norway and Newfoundland* », (R. Arnason, R. Hannesson, W.E. Schrank, ANNEE). Mais il existe deux documents plus adaptés à notre contexte et à nos interrogations qui peuvent être utilisés comme références directes.

Il s'agit du rapport du groupe d'experts de la FAO de 2007 intitulé « Expert consultation on low-cost fisheries management strategies and cost recovery » (Cf. Encart N°1), et du document de C. Breuil (2011), qui porte sur l'étude des problèmes de gouvernance dans l'Océan Indien. Document dans lequel il se livre à une analyse descriptive des manquements et faiblesses des systèmes de gestion dans les pêcheries de la région.

L'objectif principal de cette consultation était de fournir outils et informations pratiques aux acteurs désirants mettre en place des politiques de management des pêches.

Le but recherché était de permettre aux décisionnaires de faire les bons choix quant à leurs allocations budgétaires.

*Ces experts ont essayé de répondre à trois questions en s'appuyant sur une bibliographie faite d'études de cas (Suède, Nouvelle Zélande, Ghana, Nicaragua et Inde) et de deux rapports de 2008 P. Macgillivray (*Best practices in sustainable, effective and cost effective fisheries management* & *Financing fisheries management in LIFDCs*). Les questions abordées concernant le développement durable de la gestion des pêches sont :*

- comment utiliser le plus efficacement possible des ressources financières limitées – particulièrement dans le cas des pays à faible revenu et à déficit vivrier ?*
- Comment mettre en place des politiques de gestion autofinancées ?*
- Qui du secteur public ou privé est le mieux placé pour garantir et assurer le fonctionnement des services nécessaires au bon fonctionnement des plans d'aménagements des pêches ?*

Encart n°1: Low-cost fisheries management strategies and Cost-recovery (2007)

Etablir la liste des différents services utiles pour le bon fonctionnement de l'aménagement des pêches et, clarifier la situation en matière de gouvernance et de politique des pêches des différents pays concernés, sont autant de pré requis pour notre analyse. Discuter des manquements et faiblesses des systèmes de gestion des pêcheries appliqués dans la région n'est pas l'objectif de ce travail, mais c'est néanmoins une étape indispensable avant la définition d'un certain nombre de recommandations à suivre en matière de gestion et d'aménagement des pêches.

Sans traiter à ce stade le statut ou la forme institutionnelle propre à chacun des responsables ou chargé de ces services, on peut convenir que cinq services principaux sont nécessaires pour un bon fonctionnement de l'aménagement des pêches :

- Définition et mise en œuvre des politiques,
- L'administration des pêches,
- Institutions & acteurs afférents aux questions juridiques (de la création de la règle, à son application),
- Le suivi, contrôle et surveillance,
- La recherche, la collecte d'informations et la formulation des avis scientifiques.

Ces différents services/fonctions, sont appelés à interagir pour garantir le bon fonctionnement d'un plan d'aménagement.

3. LES SERVICES REQUIS POUR UNE BONNE GESTION DES PECHEES

3.1. DEFINITION ET MISE EN ŒUVRE DES POLITIQUES SECTORIELLES

Le Ministère de tutelle et certaines de ses Directions ont en charge la définition des grandes lignes de la politique du secteur et leur mise en œuvre à travers l'allocation des moyens nécessaires (capacités humaines, formation, investissement, institution...). Ils doivent assurer la connexion et la communication entre le secteur et sa stratégie et les services nationaux qui définissent et mettent en œuvre les grands objectifs de politique macroéconomique, les objectifs de croissance, de développement des infrastructures, d'emploi, de lutte contre la pauvreté, de sécurité alimentaire...

Ainsi la **définition d'objectifs** économiques, sociaux ou environnementaux passe par la prise en compte de :

La cohérence externe ou le lien avec les autres politiques publiques générales ou sectorielles comme la stratégie de croissance, le développement des infrastructures générales (route, moyens de communication), la protection et conservation de l'environnement physique ou de certaines espèces selon les conventions internationales adoptées ; mais aussi les éléments stratégiques sectoriels et notamment ceux du tourisme et de l'aménagement littoral.

La promotion de plans d'action de **lutte contre la pêche INN**.

La politique de contrôle de l'accès aux ressources (immatriculation, permis) et **renforcement** de la **réglementation** sur les mesures techniques de l'aménagement.

La promotion de **plans de coopération régionaux ou internationaux**, ainsi que la **mise en conformité** avec les **obligations internationales**.

3.2. L'ADMINISTRATION DU SECTEUR

L'administration du secteur des pêches doit s'entendre comme l'ensemble des fonctions et activités de services publics qui concourent à l'encadrement de la profession, tant des acteurs que des moyens de production y compris le cadre statutaire pour pratiquer les métiers afférents à la filière halieutique. Le statut du pêcheur professionnel, les normes de production autorisé, les techniques et moyens de pêche et de commerce doivent être suivi et faire l'objet de registre qui constituent les bases du travail d'administration du secteur. Cela doit se faire en totale transparence à

travers des systèmes d'information, reposant, dans certains cas, sur la promotion de mécanismes d'échange de l'information. Ces systèmes doivent être adaptés aux formes de communication et de suivi disponibles dans le pays et accessibles aux pêcheurs et aux acteurs des filières de commerce et de transport des produits de la pêche.

A cette fin, la participation des acteurs (représentations professionnelles) lors de la préparation des documents est largement souhaitée, gage d'une acceptation et adéquation des supports administratifs aux contraintes et moyens disponibles par les acteurs des filières (organisation d'ateliers pluri acteurs, création de commissions *ad hoc*)

L'administration du secteur doit rendre compte régulièrement du suivi et de la dynamique du secteur à travers les statuts professionnels en place (statut de pêcheur, de mareyeur, de commerçant, d'exportateur) et doit s'efforcer de faire valoir auprès des institutions professionnelles, les besoins ou manquements constatés dans le cadre de ce suivi administratif du secteur. Le cadre administratif ne doit pas se confondre avec le cadre de régulation des pêches, même si celui-ci doit être en échange permanent et en interaction avec ce dernier. Il ne doit pas être confondu avec le cadre de gestion, de suivi et de contrôle d'un plan d'aménagement. Les outils de l'administration du secteur et leur performance sont à apprécier au regard du suivi du secteur, de la capacité à contrôler les activités légales des activités informelles, avec pour finalité de disposer en temps réel de la photographie (recensements divers) des composantes humaines, physiques et opérationnelles d'exercice des pêches et des activités annexes.

3.3. LES SERVICES JURIDIQUES

Production de normes juridiques. Les services gouvernementaux centraux en coordination avec l'administration et la recherche ont en charge la production des lois pêches, destinées à encadrer les pratiques professionnelles à travers un ensemble de règles et de normes juridiques qui contribuent à l'environnement général d'un plan d'aménagement (conditions statutaires pour exercer la pêche professionnelle, mécanismes support des droits de pêche, ensemble des mesures et règles d'encadrement des procès de capture, de commerce et de transport des produits halieutiques licences, accès à la ressource, zoning de l'espace selon les pratiques, les métiers pratiqués, les engins utilisés, définition des sanctions, expression des conditions et modalités de police dédiées au contrôle). En cas de plans d'aménagement établis par pêcheurie ou d'accords de pêche, ceux-ci seront mentionnés dans la loi cadre et développeront par ailleurs leur propre ensemble de mesures techniques, conditions d'accès (numerus clausus, permis, licence, quotas,... autres formes) retenus dans le cadre de ces mode d'aménagement partie prenante de la loi cadre.

Application de la loi et des normes juridiques. A travers ses services décentralisés l'administration doit garantir l'application équitable, généralisée et transparente de la loi cadre pour les pêches et le cas échéant les mesures d'application spécifiques aux plans d'aménagement ou autres accords spécifiques mettant en tout ou partie du secteur professionnel sur tout ou partie de l'espace maritime ou des ressources nationales (stocks).

Garantir l'application des sanctions. Par l'intermédiaire de ses agents (personnels accrédités pour constater des infractions et dresser des procès verbaux, des juges et des tribunaux habilités à poursuivre et faire aboutir les sanctions) les services juridiques doivent être garants de l'application de la loi et l'exécution des sanctions définies

à l'encontre des contrevenants ; sans sanctions crédibles, pas de gestion et pas d'opérationnalisation efficace des plans d'aménagement possible.

3.4. SUIVI, CONTRÔLE ET SURVEILLANCE

Le département des pêches doit assurer un certain nombre de fonctions de suivi du secteur. Ce suivi recouvre une partie importante des données d'administration du secteur, relatives aux flottes, pêcheurs (marins et armateurs), industries de pêche, mareyeurs, transporteurs tant dans les statut et aspects de dénombrement physiques des effectifs en présence (flottes, entreprises, bateaux actifs, capacités techniques...), dans les flux de produits en rapport avec chacun de ces éléments, depuis les captures déclarées, les débarquements ou autres destinations visées ; suivi de la réalisation des quotas (si il en existe), suivi des captures, suivi des campagnes de pêches...Conduite régulière d'enquêtes cadre sur les pêches artisanales et côtières, permettant de suivre les grandes tendances concernant les dynamiques d'exploitation et de valorisation des produits.

Le contrôle des activités et du secteur doit se faire par l'intermédiaire des agents de l'administration dans une approche le plus décentralisée possible afin d'agir au plus près des nœuds d'activité susceptibles de présenter des tensions en terme de non respect des réglementations. Le département dédié à ces fonctions de contrôle doit être autonome, séparée de l'administration des pêches en charge de l'octroie notamment des droits de pêche ou autres permis et licences professionnelles, afin de bénéficier d'une indépendance nécessaire à ses actions. On ne peut envisager des services ou direction regroupées qui seraient alors juge et partie dans le contrôle des pratiques professionnelles. Ces agents doivent veiller au respect des règles et mesures prônées dans le cadre de la loi et des plans d'aménagement ou accords de pêche (caractéristiques et documents du navire, conformité des droits dont disposent les pêcheurs, associés aux navires ou aux propriétaires, engins de pêche, taille des filets, matériels, normes sanitaires, zones d'activité, contrôle des captures...).

La surveillance recouvre en particulier les fonctions de police maritime qui peuvent s'exercer en mer ou depuis des stations à terre selon qu'il s'agit de surveillance par voie de radar, de satellite (VMS) ou autres formes de surveillance directe par navire sur zone d'activité. Cette fonction de surveillance est essentielle car elle vise en particulier à lutter contre le fléau que sont les pêches illicites, non déclarées et non réglementées (INN).

La mise en application des mesures prônées par la FAO du ressort de l'Etat du port (MREP) poursuivent le même objectif de contrôle et de surveillance et représente un plus pour l'Etat qui incorpore ces mesures dans sa législation nationale. « Les mesures du ressort de l'État du port (MREP) sont des obligations imposées ou des dispositions prises par les États du port, que les navires de pêche étrangers doivent respecter ou auxquelles ils doivent se soumettre pour pouvoir utiliser les ports de cet état. Parmi les MREP nationales, les plus classiques sont : les obligations de notification préalable d'entrée au port ou d'utilisation de ports désignés ; les restrictions relatives à l'entrée au port et aux débarquements ou aux transbordements de poisson ; les restrictions concernant les fournitures et les services ; les exigences relatives à la documentation à fournir et les inspections dans les ports, mais aussi d'autres mesures connexes, telles que l'établissement d'une liste noire des navires INDNR, les mesures commerciales et les sanctions (source, FAO). »

3.5. RECHERCHE, SUIVI ET AVIS SCIENTIFIQUE

Evaluer et suivre l'état des stocks exploités et des potentiels de biomasse capturable à l'aide de campagnes scientifiques constitue une part importante de la recherche halieutique dédiée à l'appui à la gestion et à l'aménagement des pêches. Mais mettre en place des indicateurs de suivi de l'exploitation et des paramètres relatifs aux capacités et à l'effort de pêche constituent également des attendus de l'activité de recherche halieutique. La définition d'une politique sectorielle pêche ne peut en effet s'envisager que sur la base d'une connaissance de l'état des stocks et de certains indicateurs d'abondance, de distribution, d'accessibilité utiles à considérer la possibilité, avant même la stratégie de développement de différents moyens de production (hauturiers, côtiers, artisanaux, nationaux, étrangers...).

Analyser les interactions entre segments de pêche et espèces cibles. Déterminer en quoi le comportement de l'homme et l'activité de pêche influent sur les espèces (pêchées et non pêchées) dans le but de prévenir les problèmes (rejets, prises accessoires, rendements physiques et économiques des modes de capture choisis).

Assurer la collecte d'information pour favoriser la prise de décision. Faciliter la gestion quotidienne des plans d'aménagement et assurer leur fonction prévisionnelle en proposant aux décisionnaires des données dynamiques de qualité.

Mettre en concordance les avis scientifiques en rapport avec les outils de régulation mis en œuvre dans les politiques d'aménagement ou plans d'aménagement selon les outils choisis (TAC, quotas, gestion des capacités par licences, permis, de l'effort par arrêt de pêche, zoning, mesures techniques...). Contractualiser la fonction d'avis scientifique dans le cadre des plans d'aménagement en cohérence avec les exigences des outils de régulation mis en œuvre en vue de conforter la transparence et la prévisibilité des mesures pour les professionnels agissant dans le cadre de ces plans.

4. ANALYSE DES PRINCIPAUX MANQUEMENTS DANS LA GESTION DES PECHEES DE LA REGION

L'ensemble des pays de la zone AOA-OI n'a ni les mêmes approches, ni les mêmes faiblesses quand il s'agit de la gestion des pêches. Et si les situations géographique et politique diffèrent grandement d'un pays à l'autre on peut toutefois regrouper la liste des manquements des systèmes de gestion des pêcheries appliqués dans la région en cinq catégories ; ces catégories recoupent plus ou moins fidèlement les cinq catégories de services que l'on a détaillées ci-dessus).

4.1. VISION ET VOLONTÉ POLITIQUE

Ne pas sous-estimer l'importance de la pêche. La mauvaise appréciation du poids et du rôle économique et social que représentent les pêches est un des premiers problèmes auquel on doit faire face dans l'élaboration d'une argumentation susceptible d'engager l'intérêt politique d'un Etat. On peut tenter de remédier à cette myopie

publique en essayant de documenter au mieux l'impact du secteur et son poids dans la réalité économique et sociale d'un pays. Mais cette myopie se double souvent d'une perception négative du secteur, liée quant à elle aux nombreuses interactions du secteur avec des domaines de politique internationale soumis aux pressions croissantes. C'est le cas de négociations commerciales, des accords de développement avec des pays forts et demandeurs de contreparties exprimées en matière d'accès aux ressources naturelles (actuellement la Chine, la Corée, l'Inde mais antérieurement l'UE par exemple ou le Japon). C'est le cas aussi des pressions environnementales portées par les agences internationales de protection de la nature ou les ONG (IUCN, WWF...).

Les indicateurs propres à la pêche sont traditionnellement manquants et lorsqu'il existe des données sectorielles, celles-ci par le fait de biais méthodologique et de définition, sous estiment largement le secteur (par exemple mesure de la contribution des pêches artisanales à la croissance économique du fait de la destination des produits artisanaux dans certaines pêcheries vers des procès de transformation dits industriels destinés à des marchés d'exportation, la valeur ajoutée quitte alors la sphère des effets des pêches artisanales pour passer dans la contribution des activités industrielles). Cela tient aussi au fait des nombreuses activités informelles, à l'absence d'observatoire sectoriel, ou à des fraudes sur les déclarations de capture ou de commerce liées à des mesures de contrôle largement inexpliquées et non accompagnées de capacités d'application et de suivi. Ces fraudes s'expliquent aussi pour partie par l'indexation de certaines données déclaratives à des principes de fiscalité (taxes parafiscales au débarquement, quotas de captures limités, TAC par segment de pêche,...). De plus la qualité de ces indicateurs est remise en cause, lorsque les données existent. Notamment par les biais des nomenclatures en place dans le domaine des comptabilités nationales publiques. On mesure la croissance au détriment de la rente halieutique, on affecte sans correction de biais les produits débarqués par les pêches artisanales à des activités industrielles du fait des circuits de valorisation des produits post débarquement et ainsi on sous estime la place des pêches artisanales...

L'effet de cette situation, se traduit ensuite et généralement par un manque de motivation à voir le secteur comme une source potentielle de croissance économique et à ne laisser transparaître des pêches que quelques segments industriels à la pointe, du fait de marchés porteurs (rôle pour la balance commerciale et balance des devises). A l'inverse la vision globale demeure celle d'un secteur aux intérêts épars et au minimum d'intérêt en termes d'emplois, de contribution à la sécurité alimentaire, de dépendance de populations désavantagées et vivant dans des conditions de pauvreté et de risques...

La contrepartie à cette vision est l'absence d'une véritable stratégie, adaptée aux enjeux et une démotivation des politiques nationales. L'objectif demeure le plus souvent de minimiser les risques, les conflits, les problèmes transversaux. La pêche ne doit pas empêcher le développement des accords internationaux, ne pas contraindre les enjeux environnementaux (développement des zones protégées extraites des domaines d'exploitation par les pêches), ne pas exposer le pays à des risques sanitaires.

Dans cette situation, une prise de conscience est nécessaire pour mener à bien les réformes des politiques nécessaires.

Car dans ce contexte, les objectifs des politiques sectorielles se cantonnent le plus souvent à des objectifs de gouvernance générale, de simple administration du secteur, sans entrevoir l'expression possible d'enjeux économiques et une contribution réelle possible du secteur à la croissance. Changer cette vision doit conduire à rendre tous les acteurs conscients des potentiels de contribution des pêches dans le cadre d'une bonne gouvernance et d'objectifs concrets à poursuivre.

L'absence de **plan d'aménagement des pêcheries** (PAP) comme outil d'opérationnalisation de la volonté politique au même titre que l'absence de lutte contre les pêches INN peut rendre inefficace toute velléité de gestion des pêches.

Les Plans d'Aménagement des Pêches doivent permettre aux acteurs privés et publics, pêcherie par pêcherie, d'appréhender dans un cadre de régulation commun et partagé, leurs activités de façon plus claire et plus visible. Ils peuvent alors connaître les propres objectifs de la pêcherie et sa propre réglementation. Ainsi développés dans un cadre d'administration standard et commun, les plans d'aménagement des pêcheries peuvent offrir un espace de concertation et de transparence qui garantisse la « co-responsabilisation » des acteurs et le partage d'objectifs communs non conflictuels. Ceci est de nature à permettre une prévisibilité et donc une adaptation des acteurs aux évolutions de l'environnement dans lequel ils auront à agir sur le moyen et long terme. En ce sens, la définition des plans d'aménagement par pêcherie est un support structurant de l'action d'aménagement et ce d'autant plus qu'il impose la définition préalable d'unité d'aménagement et permet de confronter cette réalité fonctionnelle des pêches au cadre d'administration de l'ensemble du secteur. Celui-ci étant le plus souvent encore construit sur une représentation sectorielle segmentée par des segmentations artificielles (pêche artisanale d'un côté et pêche industrielle de l'autre quand par exemple les deux composantes visent les mêmes ressources et plus encore les mêmes marchés). On comprend à partir de là que l'élaboration et la mise en œuvre de plans d'aménagement présuppose cette capacité de mettre en présence les acteurs concernés par la pêcherie telle que définie et extraite du contexte administratif (par exemple pêcherie de petits pélagiques ou de grands pélagiques, ou de crevettes...) et ensuite définir des objectifs et enfin définir un cahier des charges spécifique à chacun des acteurs ou groupe d'acteurs selon des segmentations opérationnelles et réelles à l'intérieur de l'unité d'aménagement. Chacun (individu ou sous groupe ou segment) ayant connaissance de ces droits mais aussi de ses obligations et du cadre de régulation qui s'applique à lui.

La communication, ou sensibilisation en direction des acteurs professionnels, en ce qui concerne les pêches INN et le besoin de plans de lutte contre ces pêches illicites, sont des premières étapes indispensables qui doivent être assurées avant même la mise en place de sanctions liées aux réglementations des pêches. Chacun doit comprendre les enjeux et chacun doit comprendre les effets des actes de pêche INN. L'évaluation de ces effets peut se faire dans le cadre des objectifs du plan d'aménagement et par explication des effets sur ces objectifs (surexploitation de croissance ou de recrutement, dégradation des biomasses, détérioration des écosystèmes, menace sur les données entrant dans le processus de suivi du plan, développement de conflits, développement de comportement à risque comme le développement de la corruption.

La sanction seule ne pourra jamais conduire à un partage de vision et à une consolidation durable des systèmes de régulation. Si ce n'est à des coûts prohibitifs pour l'administration publique afin de la rendre à elle seule efficace à stopper les comportements illicites.

L'absence de **contrôle de l'effort de pêche** va dans le sens de la surexploitation et démontre le manque de volonté de contrôler les pêcheries en vue de les rendre durable et plus rentables sur le long terme. Cela passe notamment par l'effacement des comportements opportunistes au profit d'une professionnalisation du secteur (développement de statut, organisations professionnelles...). Face à l'accroissement de la surexploitation, la maîtrise de l'effort de pêche doit être un objectif poursuivi. Face aux échecs des tentatives de suivi et de maîtrise de l'effort, il est préférable d'agir dans un premier temps à travers la maîtrise des capacités de pêche. Cela peut se faire plus aisément en collaboration avec les services de l'administration et avec l'appui de la recherche halieutique. Sans cela, il est extrêmement difficile d'envisager une gestion durable de la pêche (calcul d'un optimum de capacité, et maîtrise de l'évolution des capacités dans la perspective de plans d'ajustement, de modernisation).

4.2. PROBLÈMES DE GOUVERNANCE

Les problèmes de gouvernance¹ se manifestent principalement dans la gestion de l'administration. L'absence de **cohérence** (entre objectifs affirmés et priorité d'action), le **non respect** du principe de **subsidiarité** (administration parfois trop centralisée et trop lente), et l'**absence de transparence** et **de lisibilité** sont beaucoup de maux qui peuvent paralyser ou scléroser la gouvernance des pêches :

- Pas de concertation ou mauvaise concertation avec les professionnels (contexte, rythme, méthode).
- Maillage administratif inadapté aux réalités professionnelles et fonctionnelles de l'administration (principes de subsidiarité non envisagés).
- Problème d'application des sanctions (interférences des enjeux et intérêts politiques divers tant au niveau local qu'au plan des enjeux internationaux).
- Centralisation trop forte et inadaptée qui induit un temps de réponse trop lent.
- Trop de décisions discrétionnaires (possibilité accrue de corruption, ou traitement des acteurs inégal).
- Pas assez de processus participatifs.

4.3. FAIBLESSES DU CADRE JURIDIQUE

Les faiblesses du cadre juridique découlent souvent du manque de volonté politique et des problèmes de gouvernance. Mais elles découlent aussi du manque de compréhension des logiques régulatrices qui s'appliquent à un secteur professionnel en l'absence de processus participatif (voire volontaire) d'élaboration de la réglementation professionnelle.

Ces faiblesses se manifestent par l'**absence de textes, ou de la diffusion et connaissance des textes, l'inapplication des textes existants ou la faiblesse des textes en vigueur** (textes incomplets) ; enfin, un **décalage**

¹ Comme principes de bonne gouvernance fréquemment cités : transparence, responsabilité, participation, cohérence, subsidiarité, proportionnalité, efficience

entre les **décisions politiques** et la **publication des règles**(loi, décret, arrêté). La **faiblesse des sanctions** qui permettent aux acteurs privés d'envisager la situation d'illégalité comme une stratégie opératoire durable ajoute à ces faiblesses.

4.4. DES DISPOSITIFS INCOMPLETS POUR LE SUIVI, LE CONTROLE ET LA SURVEILLANCE DES PECHEES

Le travail par plan d'aménagement par pêcheurie ne peut s'envisager que dans une logique à terme globale. C'est à dire que l'on peut entrer dans un processus de régulation des pêches par priorités de pêcheries déterminées par les enjeux associés à chacune d'entre elles (les plus rémunératrices, ou les plus exposés aux conflits et à la concurrence), mais le processus d'aménagement doit s'engager dans une logique de couvrir progressivement toutes les pêcheries majeures des pêches nationales. Or dans le passé on est souvent entré dans les régulations sectorielles par la voie de l'exhaustivité (contrôler tous les segments dans toutes les activités de pêche) mais avec une opérationnalité plus tournée prioritairement vers certains segments censés être plus efficace ou aptes à être contrôlés. Nombreux sont les pays qui ont ainsi laissé des segments entiers de captures se développer sur des pêcheries déjà menacés. C'est le cas des pêches artisanales agissant sur les espèces démersales, les crustacés, les céphalopodes, au détriment d'une approche par pêcheurie. Il faut envisager d'agir par pêcheurie en visant au renforcement des services mis à niveau pour l'aménagement de ces pêcheries prioritaires et progressivement à la diffusion des succès enregistrés dans le cadre de ces pêcheries. Cela n'empêche pas d'accélérer au fur et à mesure des succès portés à la connaissance des acteurs, les mécanismes de régulation qui se seront révélés opérationnels dans le contexte du pays. Mais on doit être vigilant aux dynamiques et interactions qui agissent entre les pêcheries pour veiller à ce que le durcissement préalable des règles dans une partie du secteur ne conduise pas par effet de mobilité des navires, à un transfert d'effort ou de capacités vers d'autres pêcheries jusqu'alors moins prioritaires.

Certaines mesures doivent viser une application généralisée à terme même si on peut privilégier un cadre d'opérationnalisation et de test progressif par priorité selon des pêcheries choisies. Ainsi, on peut envisager de généraliser le VMS et opter pour l'appliquer prioritairement à une flotte chalutière crevetteière ou démersale, puis à des chalutiers d'autres pêcheries pour enfin l'appliquer à toutes les unités hauturières et côtières. La priorité peut se définir selon des motifs économiques, des enjeux de situations risquées (état des ressources, conflits entre communautés ou groupes d'acteurs professionnels, ou entre nationaux et étrangers...).

4.5. UNE RECHERCHE EN DIFFICULTÉ

La recherche halieutique doit être approchée aux vues des besoins qui sont ceux de la politique sectorielle, même si légitimement elle ne peut s'y limiter. D'abord aider à fixer les objectifs généraux assignés au secteur sur la base de la meilleure connaissance possible des potentiels halieutiques disponibles et exploitables et au vue des caractéristiques bioécologiques de ces ressources (variabilité, abondance, saisonnalité, distribution géographique, accessibilité, croissance, prédateurs,...). Ensuite il convient de fixer à la recherche un mandat précis sous forme de cahier des charges contractuel mettant en place les fonctions d'avis scientifique et de suivi qui entrent en correspondance avec les outils de régulation choisis dans le cadre des plans d'aménagement : TAC, quotas, arrêts biologiques, zoning,...

Cette fonction d'avis peut s'envisager dans un cadre d'opérationnalisation du Plan d'aménagement et doit définir les moyens et procédures correspondant à l'objectif, de faire de cet avis, un élément institutionnel partie prenante du fonctionnement d'un plan d'aménagement.

Autour de cette fonction d'avis se définiront les liens avec la profession et l'administration dans un cadre propre au plan d'aménagement alors que la recherche dans sa fonction transversale et globale (développer les connaissances pour l'exploitation des ressources marines) développera par ailleurs d'autres moyens et capacités de communication avec les acteurs publics et privés au titre de la valorisation de ses résultats. Ces résultats ne pouvant entrer dans le cadre d'opérationnalisation d'un plan d'aménagement qu'à partir du moment où ils sont validés et opérationnalisés.

En bien des cas les liens actuels avec la recherche sont flous, irréguliers, non objectivés, non contractualisés et non institutionnalisés. Cela conduit à mélanger les fonctions d'avis et de connaissance et il s'ensuit une perte de confiance et de valorisation des savoirs. Car se mettent en opposition savoirs professionnels empiriques et savoirs scientifiques. C'est l'un des nœuds clés de l'aménagement qui se dénoue, dégradant ainsi les chances de cohérence, d'adhésion des acteurs et de stabilité des objectifs.

5. RECOMMANDATIONS SUR LA BASE DE PRINCIPES GENERAUX A RESPECTER

La pêche est une activité économique qui met en jeu des intérêts privés et publics pour l'exploitation de ressources publiques. Cette exploitation s'appuie généralement sur des droits concédés dont la nature, le statut et la forme doivent refléter la perception et les objectifs des politiques sectorielles. Or, les objectifs de la gestion des pêches professionnelles sont économiques. Ils peuvent s'énoncer simplement comme devant être la contribution durable à la croissance économique et ce, du fait du caractère renouvelable de la ressource. L'Etat (représentant des intérêts publics des propriétaires de ces ressources nationales) doit s'assurer d'une protection de la rente halieutique (valeur du patrimoine naturel). Il doit permettre et faciliter dans le même temps le développement des activités professionnelles et d'un secteur contributif à la croissance économique par la voie de la création de valeur ajoutée.

Les plans d'aménagement par pêcherie sont les outils adéquats pour gérer selon des principes de bonne gouvernance et en direction d'une pêche responsable. Ils doivent encadrer l'activité de pêche de telle sorte qu'elle puisse faire face aux contraintes de nature bioécologiques, sociales et politiques qui peuvent freiner le développement du secteur.

Le manque de moyens financiers ou humains ne peut, et ne doit constituer un obstacle insurmontable aux yeux des décideurs politiques. Les plans d'aménagement des pêcheries sont souhaitables, car sans eux, intérêts publics et intérêts privés risquent de s'opposer voire de s'affronter aux dépens de la durabilité de la ressource à travers des enjeux non encadrés et potentiellement simplement arbitrés administrativement ou politiquement (approche discrétionnaire de l'aménagement).

Il existe des façons d'augmenter l'efficacité des plans d'aménagement, et cela, même lorsque les moyens humains, financiers ou les deux sont limités.

Figurent dans la liste ci-dessous dix recommandations générales qui devraient être appliquées quelle que soit la nature du service. Ces dix recommandations peuvent être regroupées selon trois champs spécifiques qui vont être documentés pour servir de base à l'aménagement. Ces champs sont :

- La définition des objectifs assignés à la pêche et la pêcherie
- L'allocation des ressources
- Les principes de bonne gouvernance

6. LA DÉFINITION DES OBJECTIFS ASSIGNÉS AUX PÊCHES ET À LA PÊCHERIE

6.1. ADAPTER LES OBJECTIFS AU CONTEXTE ET CIRCONSTANCES NATIONALES, LOCALES

Chaque pays dispose de ses propres spécificités, politiques, culturelles, sociétales, géographiques ou économiques. Avant de commencer à travailler à la mise en place d'objectifs à atteindre dans le cadre d'un plan d'aménagement de pêche, les gouvernements nationaux doivent être conscients de ces spécificités (nationale ou régionale) sans en surpondérer les effets de frein mais sans les négliger non plus. Quels sont les espaces concernés par les pêches, quelles sont les particularités de ces espaces, quelles sont les réalités du secteur et des acteurs en présence dans l'économie halieutique et dans l'économie nationale, quel est le poids social de la pêche en termes d'emplois, de contribution à la satisfaction des besoins alimentaires, au maintien d'activités génératrices de revenus..., quel est le sens donné à la politique des pêches actuelle (résolution ou évitement de conflit, laisser faire, gestion sociétale, gestion locale,... quels sont les enjeux et contraintes environnementales générales, les risques...

Ce n'est qu'une fois cette toile de fond dressée que les dirigeants doivent énoncer les objectifs poursuivis par un plan d'aménagement en s'efforçant alors de les assortir aux objectifs globaux du pays (objectifs macro-économiques, aux vues de l'analyse des capacités dont ils disposent pour la maîtrise de ces objectifs).

Le cas échéant si les objectifs assignés au plan d'aménagement d'une pêcherie sont en discordance avec les objectifs nationaux, comme par exemple lorsqu'un ajustement immédiat des capacités de pêche est nécessaire alors que l'emploi reste un enjeu national ou que l'on doit toucher aux situations de populations exposées, alors, il faut mettre en place un argumentaire fort pour convaincre de l'intérêt de songer en termes de durabilité des emplois et non en terme d'objectifs à court terme.

De même si des réformes difficiles sont à entrevoir, alors il faut envisager de construire une phase de transition dans la mise en œuvre du plan d'aménagement pour faciliter l'acceptation des objectifs finaux et surtout disposer des moyens de convaincre et de sensibiliser aux avantages à attendre de ces réformes mais aussi à leur

accompagnement (par des plans spécifiques et ciblés) par une série d'action d'appui. Ce constat nous amène logiquement aux recommandations générales suivantes ; hiérarchiser les objectifs et fixer leurs échéances.

6.2. HIÉRARCHISER DES OBJECTIFS

Il ne s'agit pas pour les gouvernements de vouloir régler tous les problèmes simultanément et immédiatement. Les processus de mise en place des mesures d'administration mais aussi et surtout des mesures d'aménagement, sont souvent longs et doivent se réaliser par étape. Dans ce sens la hiérarchisation des objectifs permettra aux politiques de définir avec la plus grande pertinence lesquels sont prioritaires, et lesquels peuvent être mis de côté dans un premier temps. Cette étape est complémentaire avec l'étape précédente. Par exemple et comme on le détaillera juste après, pour réguler l'accès, plusieurs chemins peuvent être suivis sous les mêmes exigences d'équité, de transparence, d'efficience et de participation. Soit agir en visant de réguler l'accès immédiat à toutes les ressources, soit agir en régulant d'un même coup l'accès à des ressources partagées dans le cadre d'une pêche considérée comme prioritaire. Ces chemins de hiérarchisation doivent s'appuyer sur une connaissance forte des réalités de l'exploitation des ressources. Les actions choisies doivent pour autant et autant que faire se peut s'appuyer sur des processus les plus communs possibles : par exemple en matière de droits de pêche, des licences professionnelles payantes et spécialisées. En matière de quotas, des procédures d'allocation communes et standardisées.

6.3. FIXER LES ÉCHÉANCES POUR CHACUN DES OBJECTIFS

Une autre étape prioritaire est celle de la délimitation (dans le temps) des objectifs. Etablir des échéances pour chacun. Car s'il est clair que tous les objectifs doivent au final être atteints, certains sont de court ou moyen terme alors que d'autres peuvent avoir des échéances à plus long terme. Pareillement certains objectifs pour être atteints devront obliger à des paliers, destinés à marquer des phases de transition depuis la situation actuelle vers une situation définitive et acceptée de régulation. Des plans d'action et mesures d'accompagnement peuvent marquer ce phasage des évolutions et correspondre également à des moments de révisions des objectifs globaux (à la marge et en concertation). Ceci car pas à pas des adaptations sont possibles au fur et à mesure que certaines nouvelles mesures sont instaurées. Ainsi lorsque l'on renforce la surveillance sur la base d'un constat global de comportements illicites de flottilles, il est nécessaire de revoir la photographie du comportement de ces flottes après la mise en place de certains moyens de surveillance plus efficaces (cas par exemple du VMS dans des pêcheries gérées selon un zoning).

Préciser les échéanciers permettra à tous les acteurs (administration, professionnels, recherche, ONG, partenaires au développement) de connaître la stratégie globale décidée par les politiques et de consentir aux efforts nécessaires. Plus important encore, la connaissance des échéances pourra éviter un découragement et faciliter les ajustements en moyens et actions nécessaires pour que les intervenants restent captifs du processus d'évolution dont ils auront connaissance. Les échéances peuvent rythmer également les rencontres importantes dans le processus participatif.

En somme, établir des échéances, permettra à tous de connaître la feuille de route stratégique et de juger pas à pas, voire d'œuvrer collectivement à la mobilisation des moyens nécessaires à sa réalisation. Cela peut constituer un outil d'évaluation et de réajustement interne au processus du plan d'aménagement.

7. L'ALLOCATION DES RESSOURCES

L'allocation des ressources financières et humaines est d'autant plus délicate quand ces dernières sont limitées (C. Breuil, 2011). La complexité des relations entre les différents services, leurs imbrications, et leurs complémentarités ne fait rien pour faciliter cette tâche. Plusieurs approches peuvent être utilisées pour améliorer l'allocation des ressources quand celles-ci sont limitées :

- investissement dans la gestion des pêcheries les plus rentables (cf. point 4),
- utiliser des approches de marché pour allouer les ressources (cf. point 5),
- encourager une vision cost-recovery (cf. point 6),
- mettre en place des mécanismes de gestion rémunérateurs pour l'Etat (cf. point 7).

Ces approches seront d'autant plus efficaces si les acteurs évaluent le coût des différents services de gestion de la pêche. Un audit précis des forces, faiblesses et coûts de la gestion actuelle pourra venir renforcer les avantages induits par la mise en place de ces nouvelles approches.

7.1. HIÉRARCHISATION DES PÊCHERIES SELON LEUR IMPORTANCE

Il convient d'identifier les ensembles qui font « unité d'aménagement » et sur lesquels prioritairement il convient d'agir. L'identification suppose l'utilisation de l'ensemble des connaissances et la hiérarchisation des priorités suppose quant à elle une large concertation, une volonté politique d'agir et une juste appréciation des moyens et capacités disponibles pour engager ces actions à travers des plans.

Les moyens financiers et humains étant limités, toutes les pêcheries ne pourront être simultanément aménagées et gérées à l'aide de plan d'aménagement. Chaque plan constitue un investissement qui doit être proportionné au retour produit par la pêche. Soit en valeur intrinsèque des ressources exploitées (rente halieutique), soit en valeur ajoutée produite sur cette pêche (contribution à la croissance), soit en termes d'emplois, soit en termes plus sociaux du fait des populations en activité sur ces ressources et à leurs conditions et moyens d'existence. Il convient donc d'identifier parmi l'ensemble des pêcheries nationales lesquelles relèvent une importance particulière. L'objectif est de disposer de cette revue des intérêts respectifs des différentes pêcheries en présence dans un pays et de penser l'allocation des moyens (restreints) de l'Etat aux pêcheries les plus rémunératrices, ou les plus vitales pour le développement du pays. Pour une raison simple, c'est que les ressources extraites de ces pêcheries peuvent alors contribuer à alimenter le processus de développement des plans d'aménagement selon l'ordre des priorités.

7.2. PRIVILÉGIER L'OUTSOURCING QUAND CELA NE MET PAS EN JEU LA QUALITÉ DU SERVICE

Etant donné le statut « national » des ressources maritimes, les gouvernements peuvent être tentés de jouer un rôle déterminant dans tous les aspects de la gestion des pêches, cependant cela n'est pas toujours la meilleure chose à faire car il convient de s'assurer d'un équilibre entre capacités publiques et actions privés. Cette forme de délégation de service a pu se développer également par la voix des grands programmes et en certains cas des ONG qui s'immiscent dans certains aspects de l'aménagement.

Quelques gouvernements ont cherché ainsi à optimiser l'allocation de leurs ressources en autorisant le secteur privé à exécuter un certain nombre de services traditionnellement à la charge de l'Etat et des agences gouvernementales. Pour ce faire, l'Etat a d'abord identifié quels types de services pouvaient être assurés plus efficacement par le secteur privé et ceux qui se devaient de rester à la seule charge de l'Etat.

Dans certains cas particulier et pour certains types de services, l'outsourcing (privatisation) peut apparaître comme un acte de gestion viable pour l'Etat. En réalité il peut l'être quand les processus de concertation sont fonctionnels et que les outils d'aménagement mettent en jeu la responsabilité des acteurs professionnels soit par le jeu d'organisations ou d'institution qui regroupent certains segments. Cela se rencontre dans la situation où les plans d'aménagement mettent en jeu des mécanismes tels que les TAC par segments de pêche, ou des quotas globaux ou de zoning. Car dans ces situations, les acteurs ont, pour leur propre intérêt de groupe, une incitation à défendre leurs droits et donc à contribuer à des fonctions et services pour l'aménagement. Ce sont généralement les services de surveillance, de suivi, de recherche, d'observatoire... Cela peut aller jusqu'à des services de vérification de normes sanitaires ou autres services juridiques quand les enjeux sont clairement internationaux et que les risques sont importants de voir certaines positions remises en cause. Ces transferts ou délégation peuvent se négocier dans le cadre de convention faisant partie du protocole de fonctionnement des plans d'aménagement. Pour autant il est rare que l'Etat puisse se désengager totalement de ces services et doivent d'une façon ou d'une autre en assurer une supervision.

Si cela permet de diminuer les coûts en optimisant la gestion quand celle-ci passe dans le domaine privé, il faut néanmoins souligner que tous types de services nécessaires à l'aménagement des pêches et traditionnellement considérés comme régaliens ne peuvent faire l'objet d'outsourcing complet.

Le contrôle qualité de ces services peut rester à la charge de l'Etat et des directions. Cette solution peut constituer un objectif de moyen terme dès lors que certains plans d'aménagement deviennent réellement opérationnels et que les procédures de consensus et de participation s'avèrent fonctionnelles et satisfaisantes. Cela suppose néanmoins que les droits de pêche sont clairement définis, alloués et suivis. Alors les acteurs désignés comme agissant dans le cadre d'un plan d'aménagement peuvent prendre en charge tout ou partie de ces services.

D'autres voix de transfert peuvent être étudiées également qui concernent un partage de responsabilité. Cela existe dans le domaine de la surveillance sur zone, où l'on a vu des professionnels des pêches artisanales développer des mécanismes de participation à la surveillance littorale. Dans ces cas, les procédures et liaisons avec les services

publics en charge de ces missions régaliennes, doivent être transparents, connus de tous et réellement encadrés par des procédures de liaison efficaces et équitables. Au risque sans cela de développer des systèmes partiels ou discrétionnaires visant uniquement une partie des acteurs.

7.3. ENCOURAGER LES POLITIQUES DE RECOUVREMENT DES COUTS

Parallèlement aux mécanismes de réduction des coûts l'Etat peut mettre en place des politiques de recouvrement de ces coûts. Dans ces cas précis les prestataires du service sont directement rémunérés par les bénéficiaires de ces services.

Les politiques de « cost recovery » sont distinctes des autres taxes qui pourraient être perçues par le gouvernement car il y a un lien direct entre le service fourni et le paiement de ce service par l'utilisateur. L'idée de base est que les bénéficiaires doivent être ceux qui paient pour le service. Cela suppose un bon ciblage des services fournis et la mise en place d'un protocole de surveillance de ces services tant en termes de qualité que de recouvrement des montants à percevoir. Les risques sont indéniablement ceux liés à la fraude ou au développement des malversations par collusion entre fournisseurs de service et utilisateurs pour réduire les contributions privés.

Selon les auteurs qui se sont penchés sur cette question, plusieurs points méritent d'être soulevés car la mise en place de politiques de recouvrement des coûts sous-entend :

- le calcul précis des coûts de l'aménagement des pêches par activité, service et pêcheur ;
- la désignation des bénéficiaires de ces services afin de leur affecter équitablement ces coûts ;
- une propension à payer des utilisateurs potentiels ;
- un potentiel économique important pour la pêcheur ; en d'autres termes, le revenu professionnel escompté dans le futur doit être grand.
- une transparence et accord tacite avec les professionnels sur l'utilisation des revenus liés au service fourni,
- un suivi de la qualité du service fourni (cahier des charges précis et convention cadre).

En cas de possibilité de mise en place, les politiques de recouvrement peuvent contribuer à :

- promouvoir l'efficacité dans les actions publiques ;
- augmenter la recherche d'efficacité dans les agences de l'Etat et de l'administration (charte qualité prix pour les services dédiés à chacun) ;
- servir d'exemples dans les autres administrations de l'Etat et contribuer ainsi à des économies plus conséquentes.

7.4. METTRE EN PLACE DES MECANISMES DE GESTION REMUNERATEURS (POUR L'ETAT)

Lorsque les l'outsourcing et les mécanismes de recouvrement des coûts ne sont pas envisageables, il reste possible pour l'Etat de mettre en place des mécanismes de gestion rémunérateurs.

Ces mécanismes se distinguent des politiques de recouvrement des coûts dans le sens où les revenus qu'ils génèrent ne sont pas liés à l'utilisation précise d'un service. On peut citer entre autres possibilités et parmi les plus couramment utilisées :

- les droits d'accès,
- les quotas payants,
- les taxes au débarquement pour le suivi statistique,
- les droits/taxes à l'exportation.

Comme cela est recommandé pour les mécanismes de cost-recovery, les professionnels seront d'autant plus disposés à payer s'ils sont impliqués dans l'utilisation des ressources financières ainsi récoltées. Mais plus encore que dans les systèmes évoqués auparavant, les risques ici de fraude et de collusion entre administrateur de ces services et utilisateurs sont élevés dès lors que la sensibilisation et le contrôle de ces mécanismes n'est pas assuré ou soumis à des procédures déclaratives et de suivi transparentes et régulières.

Par ailleurs il est en quelques cas plus aventureux de lier directement certains paiements de droits (comme par exemple les droits d'accès : licences, quotas, autres permis...) à des services alors qu'ils ont vocation de sensibiliser les acteurs professionnels à la valeur intrinsèque des ressources concédées et selon les possibilités de transfert, à la valeur capitalisable associée à ces droits. Ainsi la vente de bateaux assortis de tels droits est valorisée dans le cas de pêcheries bien gérées et dépréciées voire annihilées dans le cas de stocks largement surexploités. Il ne s'agit pas dans ce cas de recouvrer un service spécifique si ce n'est le service rendu par le stock lui-même au titre de ses capacités reproductives et de la biomasse disponible qu'il produit.

8. AMÉLIORER LA GOUVERNANCE

8.1. RENFORCER LA COOPÉRATION, LA COMMUNICATION, L'INTÉGRATION

Professionnels, administration et recherche sont les trois acteurs majeurs qui interagissent dans un plan d'aménagement. L'importance d'assurer une bonne coopération entre ces derniers est primordiale. Cela l'est plus encore lorsque les moyens financiers et humains à disposition de l'Etat sont limités (gain en termes d'efficacité et d'efficience par la voie de l'acceptation préalable des règles et donc la réduction des fraudes et comportements illicites).

La coopération avec les professionnels peut être bénéfique pour le secteur public à plusieurs niveaux. Ils disposent d'informations microéconomiques, d'information sur la ressource, et sont un bon moyen d'améliorer l'efficience des services de l'Etat lorsqu'ils sont impliqués dans la cogestion.

Une politique de communication doit être mise en place dès l'élaboration des plans d'aménagement. Elle doit s'appuyer sur les principes clefs que sont la transparence, la coresponsabilité des acteurs professionnels. Elle doit

s'établir dès l'élaboration d'un diagnostic commun, la fixation des objectifs assignés au plan d'aménagement et la sélection des voix privilégiées pour structurer le plan d'aménagement.

La communication peut jouer un rôle important si elle est claire et bien ciblée. En coordination avec une politique d'éducation pertinente, une bonne communication peut permettre un changement de perception de la société civile et des professionnels des problématiques liés à la surexploitation des ressources. Une société civile sensibilisée et des professionnels responsables peuvent alors être un véritable moteur pour l'adoption de mesures de gestion efficaces et efficientes.

Les pratiques professionnelles et les contraintes du secteur sont à intégrer aux décisions en matière de processus et de choix d'outils de régulation afin que le plan dispose des qualités requises de prévisibilité, d'adaptabilité, de réactivité qui contribuent à l'ajustement des stratégies professionnelles. A ce titre, la participation d'organisations professionnelles spécialisées et en concordance avec le découpage des pêcheries est de nature à faciliter l'opérationnalisation des plans. Le tour de table doit être circonscrit aux opérateurs engagés pêcheur par pêcheur et non plus de façon transversale dès lors que l'on ait définitivement rentré dans un processus d'aménagement par plan.

8.2. RESPECTER LE PRINCIPE DE SUBSIDIARITÉ

Le principe de subsidiarité veut que les problèmes, ou mesures de gestion qui pourraient être délégués à des entités régionales ou locales le soient. Cela dans le but d'éviter l'engorgement au niveau central, de limiter le temps de réaction de l'administration et de favoriser une gestion plus fluide des problèmes. Parce que l'activité de pêche est une activité professionnelle économique, tous délais de gestion provoqués par une trop forte centralisation est coûteux à la fois pour l'administration mais aussi pour les professionnels. Ainsi, l'instauration de petites entités décentralisées en charge de la gestion, claire et définie (légalement) de tel ou tel service permet de désengorger l'appareil centralisé de l'Etat et de réduire les coûts de fonctionnement. Le principe de subsidiarité doit se développer selon des échelles d'action et de cohérence préalablement définies et en veillant à ne pas mélanger à l'échelle locale ce que l'on essaye de distinguer à l'échelle nationale, à savoir les fonctions d'administration du secteur et les fonctions propres au plan d'aménagement. Ceci au risque de voir certaines confusions introduites dans le suivi et évaluation de l'efficacité d'un plan d'aménagement.

8.3. LUTTER CONTRE LA CORRUPTION

La corruption peut constituer dans certains cas de figure un véritable fléau, ou du moins un frein à l'amélioration de la gestion des plans d'aménagement. Une partie des fraudes ou corruption par connivence entre professionnels et agents de l'administration tient à la nature même des outils d'aménagement sur lesquels vont s'appuyer les plans. On sait ainsi que l'introduction de quotas ou TAC peut inciter à la falsification des déclarations de captures, que la création de zoning peut inciter à des réticences en matière d'acceptation de VMS, que les procédures de traçabilité peuvent inciter à des actions de transbordement ou de regroupement de produits illicites tout comme les mesures de contrôle des rejets ou prises accessoires dans certaines pêcheries ou les plans d'aménagement s'efforcent de travailler sur la sélectivité des engins.

L'analyse préalable et détaillée des situations réelles et potentielles de fraude doit servir de base à la mise en place d'actions de sensibilisation et de plans de lutte contre ces comportements. Ces situations doivent être documentées au plus près des acteurs professionnels et mise en perspective des objectifs assignés au plan d'aménagement comme autant de risques de fragilisation de ces plans et des investissements de chacun des acteurs dans leur opérationnalisation.

Si une mesure souvent citée est celle d'intensifier la formation des agents de l'Etat, force de constater que cela à un coût réel. Dans un contexte de pénurie/manque de moyens financiers et humains il est une mesure qui n'a pas de coût qui consiste par un changement de portage institutionnel de certains nœuds de contrôle du système, de limiter les pouvoirs discrétionnaires de l'administration et de ses fonctionnaires en mettant en place des Comité ou Commission décisionnaire et de collège mixte (profession, recherche, administration).

Car limiter les pouvoirs discrétionnaires de l'administration et de ses agents peut s'avérer positif à plusieurs égards, car cela :

- améliore la transparence de l'aménagement,
- limite les tensions entre public et privé (notamment lorsque l'on touche à la problématique des sanctions),
- limite les risques de corruption.

9. SYNTHÈSE DES RECOMMANDATIONS SUR LA BASE DE PRINCIPES À RESPECTER PAR CATÉGORIE DE SERVICE

<u>Principes généraux</u>	<u>Champs spécifiques</u>	<u>Recommandations</u>
PRINCIPES GÉNÉRAUX CONCERNANT TOUS LES SERVICES / INSTITUTIONS	Définition des objectifs assignés	<ul style="list-style-type: none"> - Adapter les objectifs au contexte et circonstances nationales/locales - Hiérarchiser les objectifs - Fixer des échéances
	Allocation des ressources	<ul style="list-style-type: none"> - Hiérarchiser les pêcheries par importance - Privilégier l'outsourcing quand cela est possible - Encourager le « cost-recovery » - Mettre en place des mécanismes de gestion rémunérateurs
	Principes de bonne gouvernance	<ul style="list-style-type: none"> - Renforcer la coopération, communication, intégration - Respecter le principe de subsidiarité - Lutter contre la corruption

<u>Principes par Services /Institutions Concernés</u>	<u>Recommandations</u>
INSTANCE POLITIQUE CENTRALE	<ul style="list-style-type: none"> - Etablir les objectifs de politique générale et mettre en concordance la politique sectorielle - Mettre en place des Plans d'Aménagement par pêche (priorités, séquence de mise en œuvre) - Gérer les droits d'accès aux ressources nationales - Ne pas sous-estimer l'importance de la pêche - Mettre en place des plans INN (sensibiliser, sanctionner). - Maîtriser les capacités de pêche et contrôler l'effort de pêche a priori (et non a posteriori) - Prévoir des plans de lutte anti- corruption
ADMINISTRATION	<ul style="list-style-type: none"> - Favoriser une approche par pêche et non transversale (dans l'organisation de l'administration) - Développer les structures locales ou régionales si elles participent à désengorger l'administration centrale et à réduire les coûts de fonctionnement - Permettre une identification des unités de pêches - Professionnaliser le secteur, encadrer les statuts, méthodes de productions, techniques et moyens utilisés, la commercialisation. - Officialiser les rapports professionnels – administration pour limiter la corruption - Verrouiller les procédures décisionnelles et mettre en place des grilles de sanctions claires pour supprimer tout pouvoir discrétionnaire - Mettre en place une communication forte et claire avec l'ensemble des acteurs - Créer des lieux de discussion et d'échange avec les professionnels
SERVICES JURIDIQUES	<ul style="list-style-type: none"> - Faire un inventaire des textes incomplets ou inapplicables - Identifier les manquements et compléter la législation existante - Faire entrer les PAP au rang de loi. - Mettre en place des grilles de sanctions claires pour supprimer tout pouvoir discrétionnaire - Verrouiller les procédures décisionnelles (les contractualiser, ou les décrire dans la loi) pour empêcher toute corruption
SCS	<ul style="list-style-type: none"> - Mettre en place des VMS et des centres de surveillances (cela doit être la mesure prioritaire). - Envisager le contrôle par pêche dans un premier temps pour permettre d'étaler dans le temps l'effort de contrôle (installation de VMS par pêche par exemple). - Créer un statut de contrôleur assermenté indépendant de l'administration et autonome dans leur mission (pour ne pas créer de conflit d'intérêt). - Permettre une identification des unités de pêches. - Mettre en place des grilles de sanctions claires pour supprimer tout pouvoir discrétionnaire - Informer des risques des comportements frauduleux - Mettre en place des sanctions très dissuasives mais crédibles - Responsabiliser les professionnels - Petit à petit réglementer toutes les pêcheries (pour éviter le déplacement de la fraude).

	<ul style="list-style-type: none"> - Favoriser les contrôles inopinés aux contrôles systématiques - Etablir des procédures strictes et « fermées ».
AVIS SCIENTIFIQUERECHERCHE	<ul style="list-style-type: none"> - Favoriser une approche par pêcheur et non globalisante - Contractualiser l'avis scientifique préalable à la prise de décision - Faire la distinction entre la fonction de recherche et d'avis, et privilégier cette dernière en dernier recours - Travailler en coopération avec les professionnels - Communiquer très largement avec tous les acteurs

10.DOCUMENTS CONSULTÉS

Cost recovery as a Fisheries management tool, B. Kaufmann & G. Geen, Australian fisheries management authorities, 1997.

Costs of Fisheries Management: The Cases of Iceland, Norway and Newfoundland, R. Arnason, R. Hannesson, W.E. Schrank, 1999.

FAO Expert consultation on low-cost Fisheries management strategies and cost recovery. Compiled by R. Metzner, FAO Fisheries and Aquaculture, 2007.

Gouvernance des pêches maritimes dans l'ouest de l'Océan Indien. C. Breuil, septembre 2011.

World Bank. Saving Fish and Fishers - Toward Sustainable and Equitable Governance of the Global Fishing Sector, 2004.

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.

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.

Contact:

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

Tel: (+230) 402 6100

Fax: (+230) 406 7933

