

**Application du droit et la politique internationaux dans la
politique et législation de la gestion des pêches malgaches**

Par

Léonide Ylénia Randrianarisoa
United Nations –The Nippon Foundation of Japan Fellow
2006-2007

Décembre 2006

Centre de Droit Maritime et Océanique
Faculté de Droit et des Sciences Politiques
Université de Nantes - France

Division for Ocean Affairs and the Law of the Sea
Office of Legal Affairs
United Nations

ABSTRACT

Madagascar is an important maritime nation. Its continent island feature gives him a long coastline and an important maritime territory, as well as the national economy is intimately linked to the sea. Thus, the international law have a vital importance for the economy, political and marine environmental of the State.

The 1982 United Nations Convention on the Law of Sea and its implementation agreements are international treaties extremely complex, which tackles numerous important questions: States sovereignty, resources development, international trade, the environmental protection and other aspects. This treaty, which has come into force twenty two years, is the main instrument governing the surface twice large than the whole continents.

This study aim general outline approach of international fishery law provided by the United Nations Convention on the Law of Sea and their related Agreements, in particular for the Malagasy context. This study is not aimed to tackle all the aspects related the fisheries, is only concentrated in aspects which are particular important for Madagascar Context: Malagasy fishery management throughout the implementation fishery law for a sustainable fishery management and related activities.

The first party analyse the “pillars” of international fishery management. The second party, evaluate the implementation of this last in the national level. And on the concluding part include some recommendations to strengthen the national fishery management.

Key words: *Madagascar, sustainable management, International law, fishery, policy, legal.*

Les opinions exprimées ci-après sont ceux de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement les visions du Gouvernement de la République Malgache, des Nations Unies, du Centre de Droit Maritime et Océanique de Nantes, ni de la Nippon Foundation of Japan.

REMERCIEMENTS

Je tiens à remercier en tout premier lieu le Centre de Droit maritime et Océanique de m'avoir accueilli pour le premier six mois du programme de recherche. Mes vifs remerciements à mon superviseur, Monsieur Jean Pierre Beurier, Professeur Faculté de Droit et des Sciences Politiques de Nantes.

Je tiens à adresser toutes mes reconnaissances et sincères remerciements tout particulièrement au Dr. François N. Bailet pour tout le temps qu'il a bien voulu me consacrer. Il m'a fourni de très nombreuses explications et une grande aide pour la mise au point de mon plan de recherche et l'élaboration du manuscrit. Le soutien moral qe3[.2(n -7.9(m)mBit2002

Sommaire

ABSTRACT.....- 2 -

Introduction

Située entre 11° 57' et 25° 30' de latitude sud et entre 43° 14' et 50° 27' de longitude est, à cheval sur le Tropique du Capricorne, Madagascar se trouve dans l'hémisphère sud, dans le sud-ouest de l'Océan Indien, séparé de la côte sud-est de l'Afrique par le canal du Mozambique.

L'île est de superficie de 587.401 km² et s'étend sur une longueur de mille cinq cents kilomètres entre le Cap Sainte-Marie au sud et le cap d'Ambre à l'extrême nord, et sur près de cinq cents kilomètres dans sa plus grande largeur. Elle possède plus de 5000 kilomètres de côtes, baignées à l'ouest par le canal du Mozambique et, à l'est, par l'Océan Indien avec de nombreuses petites îles (Maurice, La Réunion, Seychelles, etc.).

Administrativement, l'Etat est divisée en six provinces ou Faritany : Antananarivo, Toamasina, Antsiranana, Mahajanga, Fianarantsoa, et Toliary, elles-mêmes divisées actuelleme

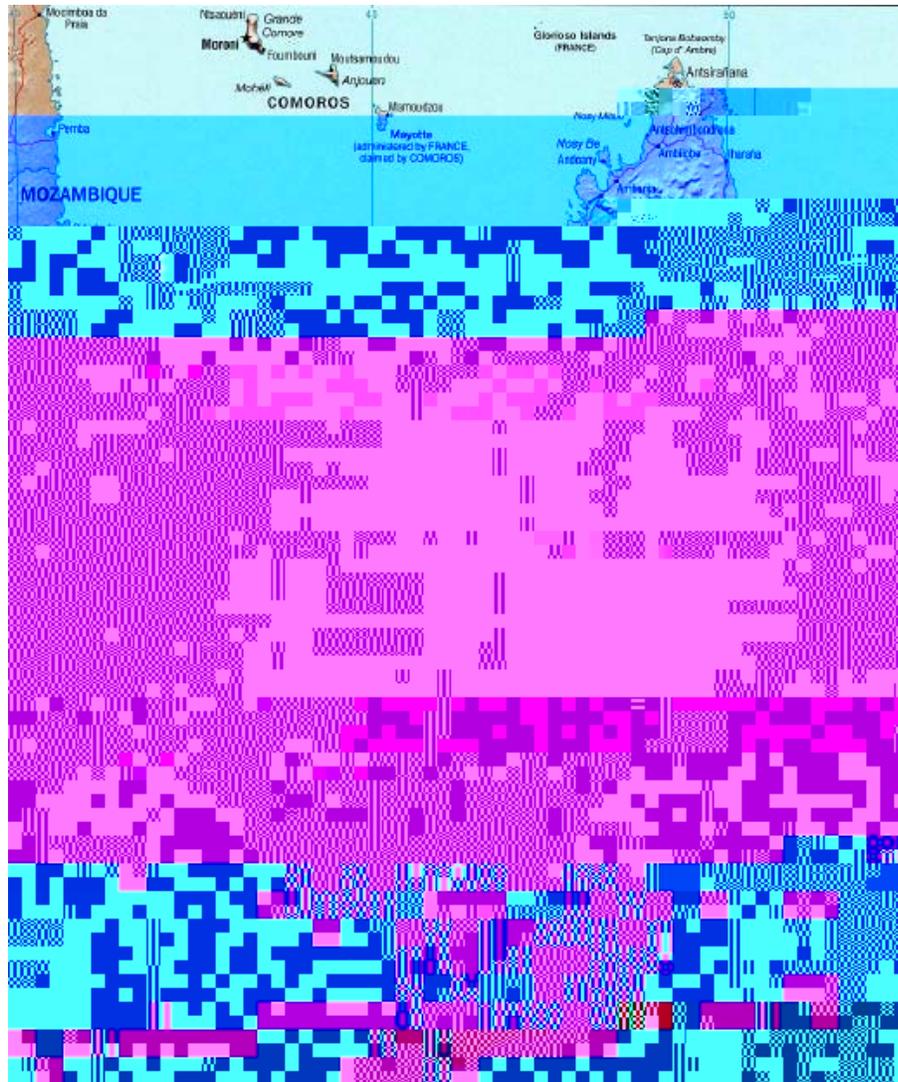


Figure 1 : Division administrative de Madagascar
Source : <http://www.geography.about.com/library/maps>

Du plan historique, la pêche est une activité traditionnellement liée à la culture sur toutes les zones côtières de Madagascar. La pêche commerciale fut entrée à Madagascar depuis l'installation de l'administration coloniale vers 1922, qui est essentiellement la pêche aux poissons démersaux. Quant à d'autres pêches commerciales, la pêche crevettière existe de façon significative depuis 1960, suivis de la pêche thonière vers la fin de l'année 1970.

Bien que la pêche crevettière soit marquée par la succession des mesures pour l'aménagement², la pêche thonière a traversé deux périodes marquées par le changement de la technique de capture³.

Les activités de pêche sont catégorisées en quatre à Madagascar : la pêche de subsistance, la pêche commerciale, la pêche récréative et la pêche scientifique. Les critères de distinction entre les différentes catégories de pêche mentionnées sont définis par voie réglementaire⁴.

Quant au moyen d'exploitation, « *la pêche de subsistance est celle pratiquée au pied ou au moyen d'une pirogue monoxyde non équipée de moteur et ne donnant pas lieu au vente des produits* »⁵. Tandis que la pêche commerciale se subdivise en :

Pêche traditionnelle pratiquée à pied ou au moyen d'une pirogue.
L'utilisation d'une pirogue monoxyde équipée de moteur hors-bord est classée dans cette catégorie de pêche ;

La pêche artisanale, comportant l'utilisation d'une embarcation

Les réglementations régissant la pêche se succédaient, depuis le début de l'exploitation de la pêche commerciale, en trois types de juridictions influencées par les changements de la politique générale du pays :

- les juridictions influencées par la politique coloniale ;
- les juridictions sous influence de la nouvelle indépendance, basées sur les droits coutumiers et les acquis du droit colonial ; et
- les juridictions conduit par l'ouverture à la politique de mondialisation.

La gestion de la pêche est complexe vu la complexité de l'écosystème marin et l'intensité de prédation humaine aux ressources qui composent ce système. Toutefois, toute effort a été fait, et persiste jusqu'à présent, pour que l'exploitation de ces ressources puisse répondre aux objectifs nationaux en vue de développement économique rapide, soutenu et durable par l'augmentation des recettes en devises, la participation à la satisfaction des besoins alimentaires de la population et la participation à la lutte contre la pauvreté.

De cette importance de la pêche, la présente recherche a pour objectif de participer à l'analyse des apports de la communauté internationale à la pérennisation de la pêcherie par le biais des outils internationaux et l'application des démarches internationaux dans la gestion de la pêche malgache. Ces outils internationaux créent des instruments juridiques contraignants ou non contraignants applicables à la gestion des ressources, dans les zones maritimes du ressort national et en haute mer, et d'autres établissent des régimes de conservation et de gestion de pêcheries. Obligatoire ou non, ces instruments visent à assurer la conservation et la pérennité de la faune et de la flore, y compris les ressources halieutiques.

La première partie de cette étude présente les instruments pour la conservation et emploi durable des ressources halieutiques dans le cadre de la gestion internationale ; suivi d'une deuxième partie, examinant le cadre national de la gestion des ressources halieutiques et exposant l'implication de ces instruments internationaux à la politique et législation de gestion des ressources halieutiques malgaches.

PREMIERE PARTIE : Gestion internationale des pêches

I. Axes politiques de développement durable des ressources maritimes

La préoccupation sur la notion de la gestion durable et de l'environnement n'est pas seulement un sujet d'actualité, elle date de 1960⁷. À la base, la politique internationale du développement et de la gestion, tout deux dites durables, des ressources maritimes est fondée sur les résultats de deux Sommets : le Sommet de la Terre (Rio de Janeiro, 1992) et le Sommet Mondial pour le Développement Durable (Johannesburg, 2002), tenu dix ans après celui de Rio.

A. La Conférence de Rio (1992)

En prolongement de la Conférence Mondiale sur l'Environnement Humain (le premier Sommet de la Terre, s'étant déroulé en 1972 à Stockholm), la Conférence des Nations Unies sur l'Environnement et le Développement (CNUED) s'est tenu à Rio de Janeiro en juin 1992. La Conférence a été marquée par l'adoption d'un texte fondateur de 27 principes, intitulé la « Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement » qui précise le développement durable :

Les êtres humains sont au centre de la préoccupation relative au développement durable, ils ont droit à une vie saine et productive en harmonie avec la nature ⁸[...] Pour parvenir à un développement durable, la protection de l'environnement doit faire partie intégrante du processus de développement et ne peut être considéré isolément⁹.

⁷ 1960 : apparition d'instruments comme les Accords Multilatéraux sur l'Environnement (AME). « *La première génération d'AME est essentiellement sectorielle* » : elle concerne des accords portant sur une question unique, sur la préservation de telle ou telle ressource (la faune, la flore, les oiseaux, l'environnement marin, l'air). Citons : la convention relative aux zones humides d'importance internationale, Ramsar, 1971 ; la convention concernant la protection du patrimoine mondial culturel et naturel, 1972 ; la convention sur le commerce international des espèces de faunes et de flore sauvages menacées d'extinction, Washington, 1973 ; la convention sur la conservation des espèces migratrices appartenant à la faune sauvage, Bonn, 1979 ; la convention des Nations Unies sur le droit de la mer, Montego Bay, 1982 ; la convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontaliers de déchets dangereux et de leur élimination, Bâle, 1989 ; la convention de Vienne pour la protection de la couche d'ozone et le protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone, 1987.

⁸

Et le principe 7 de la Déclaration donne priorité spéciale au pays en développement¹⁰.

Parmi les cinq documents adoptés au cours de la CNUED, trois documents peuvent impliquer la gestion des pêches (ses ressources et les activités) :

- la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement (Charte de la terre);
- l'Agenda 21 (dont le chapitre 17 de l'Agenda 21: concerne les océans et les mers); et
- la Convention cadre des Nations Unies sur la diversité biologique¹¹.

La Déclaration de Rio regroupe 27 principes énonçant les droits et les responsabilités des Etats dans la poursuite du développement et du bien-être des peuples, deux programmes juridiques d'action multisectorielle pour la promotion d'un développement social, économique et environnemental durable pour le XXI^{ème} siècle. Il favorise une approche "*bottom-up*" des problèmes environnementaux.

Parmi les vingt sept principes de la Déclaration de Rio, cinq peuvent apporter un changement radical à la gestion des pêches, aussi bien mondiale que régionale et/ou nationale :

- *principe 1*

- *principe 13* :

environnementales et la mise en évidence de la nécessité, pour les pays industrialisés,

biodiversité biologique, le sauvegarde du patrimoine génétique et le partage juste et équitable des avantages découlant de l'exploitation durable des ressources génétiques.

La CNUED¹⁸ marque une réelle consolidation des accords multilatéraux sur l'environnement¹⁹

Johannesburg, qui est aussi appelée « *Rio+ 10* », vise donc plus modestement à inciter les États à réitérer leur engagement politique en faveur du développement durable, ainsi qu'à favoriser le renforcement d'un partenariat entre le Nord et le Sud.

Le plan de mise en œuvre du SMDD revient sur les principaux chapitres de l'Agenda 21 et avance des recommandations quant à la mise en œuvre du développement durable.

la mise au point aussi que adoption des processus d'exploitation écologique de l'écosystème marin, c'est à dire :

- promouvoir la responsabilité écologique et sociale et la transparence dans les mondes des affaires

- la ratification (ou adhésion) et à l'application des accords ou arrangements des Nations Unies et les instruments connexes en matière de pêche régionale, en prenant note en particulier de l'« *Accord aux fins de l'application des dispositions de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982 relative à la gestion des stocks chevauchants et des stocks de poissons grands migrants* » et de l'Accord de 1993 visant à favoriser le respect par les navires de pêche en haute mer des mesures internationales de conservation et de gestion ;
- l'élaboration des organisations et mécanismes régionaux compétent dans le domaine de la gestion des activités de pêche ; et
- la promotion de la conservation des ressources biologiques marines afin de maintenir la productivité et la diversité biologique des zones marines et côtières « importante et vulnérable ».

Les paragraphes 14 à 19 du chapitre III du JPOI imposent l'exploitation des ressources qui tiennent compte à la fois de la dimension sociale, économique et environnementale.

De sa mise en œuvre actuelle, dans les zones de juridiction nationale, le JPOI a fait jouer aux gouvernements, organisations non gouvernementales, scientifiques, travailleurs et organisations communautaires un rôle vital dans l'application de la gestion participative des ressources marines³¹. Ceci, car leur crédibilité réside de manière constructive et responsable dans la société où ils opèrent le processus de développement durable des zones marines et côtières.

Pour le cas de la région Afrique, en tenant compte des « renforcements du rôle des grands groupes »³² les organisations non gouvernementales ont été intégrées à des organes d'élaboration des politiques comme des comités consultatifs nationaux de l'environnement. Un Conseil des ONG a été établi pour la gestion des pêches malgache comme unité de coordination de toutes les actions des organisations non gouvernementales mandatée pour réhabiliter l'environnement marin.

³⁰ Convention incluse dans la CNUED, 1992.

³¹ JPOI, 2002, paragraphe 165.

³² Agenda 2, 1992, Chapitre 23 à 32.

Les deux axes de la politique internationale de gestion des ressources, présentés plus haut, pourraient permettre d'atteindre l'intégration des trois dimensions du développement durable, à savoir : la dimension sociale ou humaine, la dimension économique et la dimension écologique.

Les approches participatives proposées dans les élaborations des stratégies, des plans et programmes, ainsi que leurs mises en œuvre tiennent compte de la dimension sociale ou humaine en mettant «

La CDB a permis également d'accorder aux Etats tropicaux leur part des bénéfices engendrés par la mise au point de leurs produits, de même qu'une aide financière pour qu'ils s'acquittent de leurs obligations découlant du traité³⁷.

Pour Madagascar, la préservation des espèces et des écosystèmes est d'une importance capitale à la fois pour l'environnement et l'économie. La biodiversité soutient la vie et produit les richesses naturelles dont dépend l'économie du pays. En effet, l'intervention nationale et la coopération internationale s'imposent pour protéger les espèces migratoires et les écosystèmes transnationaux, et assurer la conservation des ressources au-delà des territoires nationaux. Madagascar possède 5000km de littoral, ce qui lui assure des emplois et des activités économiques qui y sont liées. La santé des océans touche directement Madagascar de nombreuses façons. Toutefois, les océans ne peuvent supporter l'exploitation humaine à moins qu'elle ne s'effectue de manière durable.

II. Droit international de la mer : cadre juridique

A. *La Convention sur le Droit de la mer*

Trois Conférences des Nations Unies sur le Droit de la mer se sont succédées afin de codifier divers aspects du droit international de la mer. La toute première Conférence, Conférence de Genève de 1958 (Convention I) qui a mené à des traités internationaux distincts portant sur la mer territoriale, la zone contiguë, la haute mer, le plateau continental et la conservation des ressources. La préoccupation primordiale à l'époque était le partage territorial des mers en vue de répondre à certaines revendications en matière de souveraineté. En tentative d'apporter une résolution à cette dernière revendication, une deuxième Conférence a eu lieu en 1960. Toutefois, la communauté internationale n'a pu s'entendre sur la continuation de l'autorité territoriale des Etats côtiers, d'où aucune préoccupation citée plus haut n'a été résolue. La deuxième conférence a été fut un échec.

³⁷ CDB, 1992, Article 10.

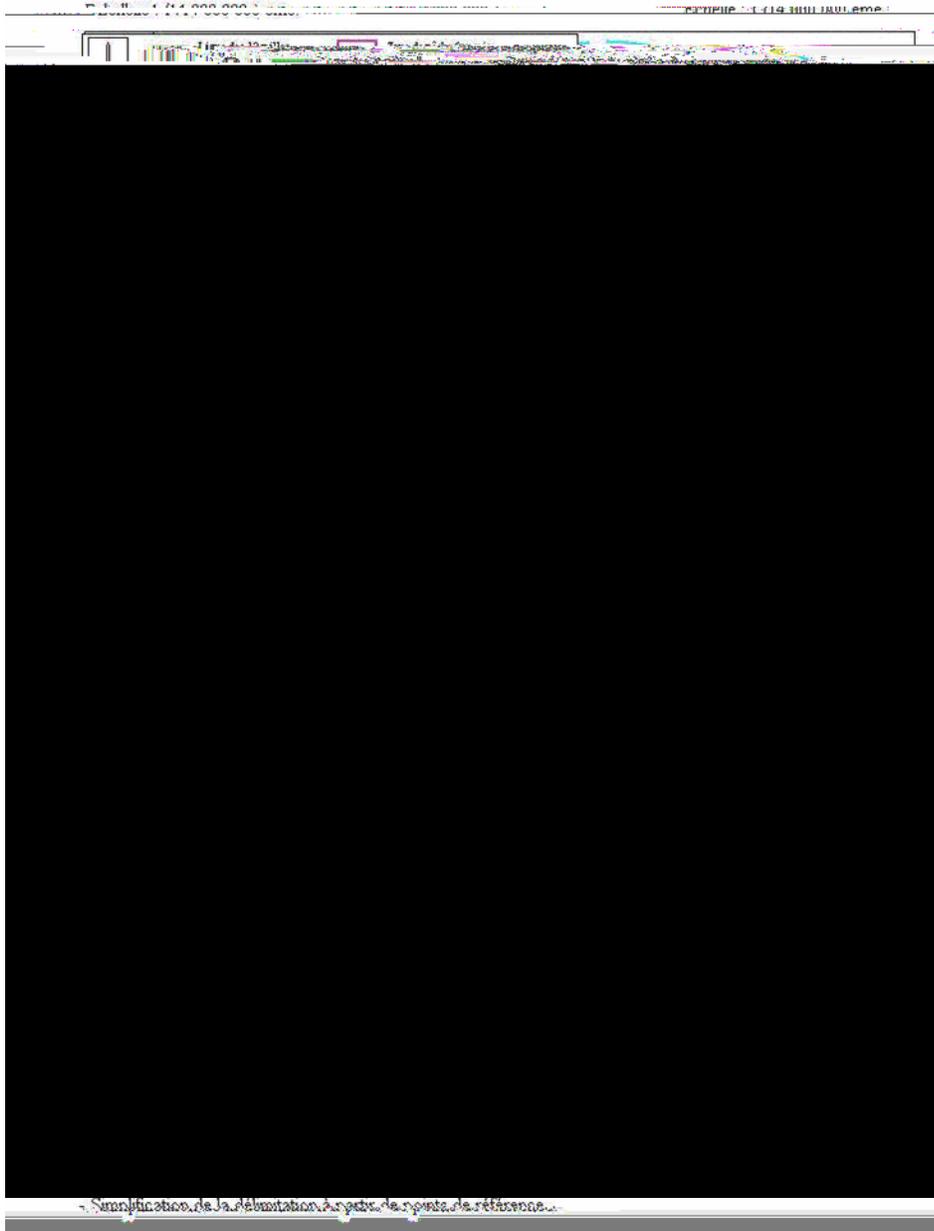


Figure 2 : Zone de pêche de Madagascar

Les eaux intérieures³⁹

Les eaux intérieures sont toutes les eaux situées en deçà de la ligne de base. En droit international, elles sont l'équivalent juridique du territoire de l'Etat, des Etats

³⁹ CMB, Article 8. Délimitation dans le Code maritime malgache, loi n° 99-028, 1.1.02

étrangères peuvent conserver un droit de passage historique. Les lois intérieures s'appliquent habituellement aux eaux intérieures d'un Etat. Les ports d'expéditions sont situés dans les eaux intérieures, mais la Convention ne prévoit pas un droit général d'entrée pour les navires en détresse bien qu'un tel droit tel droit puisse exister en droit international coutumier.

La Mer territoriale⁴⁰

La mer territoriale est une bande de mer immédiatement adjacente à la ligne de base. En absence de tout empiétement de la pa

Une Zone Economique Exclusive (ZEE) est une bande d'une largeur allant jusqu'à 200 milles qui s'étend au large de la ligne de base. Les rochers qui ne permettent pas de soutenir la vie n'engendrent pas de ZEE bien qu'ils créent une mer territoriale.

La codification de la ZEE en droit international de la mer représente peut être le plus grand progrès réalisé en droit international à court terme. Par la CMB, l'Etat côtier possède dans sa Zone économique exclusive le droit d'ordre économique et le droit d'ordre de compétence.

Sur le plan économique, l'Etat côtier a des droits souverains aux fins d'explorer, d'exploiter, de conserver et de gérer les ressources biologiques et non biologiques de la colonne d'eau, du fond de la mer et du sous-sol marin, ainsi que d'autres activités liées à l'exploitation économique.

Sur le plan compétence, l'Etat côtier a juridiction sur les structures artificielles, la recherche marine et la protection de l'environnement marin. En fait, c'est le droit de protéger l'environnement comme étant une obligation.

Le plateau continental⁴³

En géologie, le plateau continental est défini comme le simple prolongement du continent sous la mer avoisinante. Toutefois, la définition juridique du plateau continental est plus complexe. Auparavant, le droit international établissait la frange extérieure du plateau continental à la ligne isobathe de 200 mètres ou à la profondeur à laquelle la technologie permettait l'exploitation des ressources. Remplacé par la CMB en une formule très complexe qui tient compte de la pente du fond de la mer ou de l'épaisseur des roches sédimentaires⁴⁴. La CMB a également établi une largeur minimum et maximum pour le plateau continental, respectivement 200 et de 350

⁴² CMB, partie V. Délimitation dans le Code maritime malgache, loi n° 99-028, 1.2.02

⁴³ CMB, partie IV. Délimitation dans le Code maritime malgache, loi n° 99-028, 1.2.03

⁴⁴ CMB, Partie VI, Article 76. 4. a. i)

importants : la tendance à la surexploitation des ressources et le problème à trait à la migration transfrontière des ressources halieutiques. La CMB tente à régler ces deux aspects de la problématique par les droits et obligations en matière de pêche.

D'abord, la CMB règlemente les obligations relatives à la conservation générale et au partage. Quant à la conservation, si les obligations internationales avaient été établies en vue de conserver les ressources halieutiques au moins dans les régions où il y avait des propriétés communes, la CMB étends la portée de ces obligations en matière de conservation en définissant diverses obligations visant la mer territoriale, la ZEE et la haute mer.

A l'inverse de la souveraineté des Etats côtiers sur les territoires de la mer de la côte à la haute mer, les obligations de la CMB en matière de pêche accroissent. En effet, la CMB n'impos21,16o3(1384 urs-10.6(m)6.4(cm)6.4)17.7(n17.7(po)5.6(s)6.4rn)5.6v(m)6.4tles obati7.7(n5.

signifie, aussi que, l'Etat côtier a l'obligation de mettre à la disposition des autres Etats tout stock de poissons supplémentaires qu'il n'est pas en mesure de récolter. Ce qui signifie que, ce « reliquat » peut être mis à la disposition des autres Etats selon une formule équitable, en accordant le partage de « surplus » avec les Etats enclavés et les Etats qui sont désavantagés sur le plan géographique. L'Etat côtier peut toujours régler la prise de ces excédents par des navires étrangers.

Même si les droits de pêche dans la mer territoriale et la ZEE sont exclusifs, c'est-à-dire qu'aucune autre Etat ne peut pêcher dans ces Zones sans l'approbation de l'Etat côtier, le droit de l'Etat côtier d'exploiter les pêches peut atteindre sa limite. Ainsi, dans la mer territoriale, où l'Etat côtier est souverain et possède un droit économique, la

Cette disposition appelle également une coopération internationale et régionale à cette

exportations tirées de la mer, le tourisme, les produits de la mer (avantage tirés de la ZEE).

2. Accord des Nations Unies de 1995 sur les stocks de poissons⁴⁷

La CMB, reconnaît aux États côtiers des droits souverains exclusifs pour ce qui est de l'exploration, de l'exploitation, de la conservation et de la gestion des pêches dans une zone qui s'étend jusqu'à 200 milles marins de leurs côtes. Cependant, la CMB ne traite pas des droits que possèdent les États à l'égard des stocks de poissons chevauchants et grands migrants en haute mer.

Reconnaissant la lacune et en réponse à l'appel et à la demande de la CNUED pour l'identification et évaluation des problèmes liés à la préservation et à la gestion des stocks, ainsi qu'étudié les moyens d'améliorer la coopération halieutique entre Etats, les Nations Unies ont convoqué à une Conférence sur les stocks de poissons dont le déplacement s'effectuent tant à l'intérieur qu'au-delà des ZEE (stocks chevauchant) et les stocks de poissons grands migrants, notamment en vue mise en œuvre les dispositions de la CMB concernant les stocks en question. L'Accord de 1995 est adopté le 4 août 1995 et est entré en vigueur le 11 novembre 2001. Il couvre tous leen vipe Tw[(ce)8de09595.6(1)0.8

déchets et les rejets de poissons en mer et il leur rappelle qu'ils doivent contrôler les activités de pêche de leurs bateaux en haute mer. Il réaffirme aussi l'appel de la CMB aux États côtiers à coopérer en matière de recherche scientifique en insistant sur le rôle des organisations internationales. Là où l'Accord de 1995 innove le plus, c'est lorsqu'il

prudence sera de mise lors de la fixation de quotas et restrictions, ainsi que de leur application - et sur le principe de la coopération entre Etats dans la gestion de la pêche.

Cependant, l'Accord de 1995 ne se contente pas d'énoncer des principes, il se caractérise en effet par son approche contraignante, tout d'abord en ce qui concerne les organisations régionales de pêche. Il indique que ces organisations sont les meilleurs outils de gestion équilibrée des ressources halieutiques. L'Accord de 1995 réserve ainsi aux navires des Etats membres de ces organisations, ou qui en acceptent les règles, l'accès aux zones de pêche couvertes par ces organisations, y compris en haute mer⁵¹. Il

l'égard des Etats en développement. L'Accord de 1995 prévoit également un mécanisme obligatoire et exécutoire de règlement des différends de pêche entre les États parties.

Contrairement aux pratiques du passé, le manque de données scientifiques ne peut plus être invoqué, pour éviter, ou reporter la prise de mesures de conservation. Les futures stratégies de récolte s'appuieront sur des points de référence propres à un stock et sur des règles de décision établies à l'avance. Toutefois, d'autres recherches sont nécessaires pour quantifier les incertitudes associées aux définitions des points de référence et leur application pratique dans un cadre de gestion. De plus, les recherches futures seront axées sur des questions environnementales exigeant des données exhaustives, comme les effets de la pêche sur l'écosystème.

Quand aux détails des règles relatives à l'accès aux ressources énoncés dans l'Accord de 1995, certains sont déjà en vigueur et renforcés dans l'accord, tel que :

- La contribution de l'Etat côtier par l'exploitation maximale des ressources biologiques dans sa ZEE. Dans l'Accord de 1995, cette règle est énoncée juste en visant en particulier « exploitation optimale des stocks de poissons chevauchants et des stocks de poissons grands migrateurs »⁵⁴. Les moyens de mise en œuvre sont délégués aux Parties, qui doivent prendre des mesures qu'ils jugent nécessaire pour assurer cette exploitation optimale des ressources.
- L'exigence aux « données scientifiques les plus fiables » pour l'adoption des mesures de conservation et de gestion des poissons ; elle a été établie dans l'Article 119 de la Convention et repris et consolidée par l'Article 5 (b) de l'Accord de 1995.

Certaines dispositions de l'Accord de 1995 mettent en œuvre des dispositions de la CMB tel que la mesure à prendre pour assurer le rendement constant maximum :

- la mise en œuvre de l'approche de précaution⁵⁵ par exemples

- la mise en compatibilité des mesures de conservations et de gestion bien que pour la zone de juridiction nationale que pour la haute mer, c'est-à-dire que les mesures de conservation et de gestion adoptées et appliquées dans la juridiction nationale doivent veiller aux mesures établies en haute mer pour les même stocks et que ces mesures ne nuisent pas à l'efficacité des mise en œuvres ; et
- l'obligation de coopération pour la gestion des stocks est mise en œuvre par l'établissement direct, ou indirect, des organisations compétentes dans la gestion des pêches. Le moyen approprié énoncé dans l'Accord de 1995 est la gestion régionale ou sous-régionale de ces stocks. L'Accord de 1995 donne aussi responsabilité aux Etats de réglementer les activités des navires battant leur pavillon qui exploitent ces stocks en haute mer.

Des raffermissements d'obligations en matière de pratique de conservation et de gestion composent la Partie III et la Partie VI de l'Accord de 1995.

Le premier paragraphe de la Partie III réitère l'obligation de coopérer en ce qui concerne le stocks de poissons chevauchent et stocks de poissons grands migrateurs, au niveau régionale ou sous-régionale.

Il est aussi souligné dans l'Accord de 1995 de ce cadre que seul les Etats membres de l'organisation ont accès aux ressources halieutiques auxquelles s'appliquent ces mesures.

Pour précaution à des menaces de surexploitation des stocks ou pour un projet d'innovation de pêcheurie visant les stocks en questions, de l'Article 8 de l'Accord de 1995, les Etats ont des obligations à s'engager à des consultations pour l'aménagement compatible de la gestion et conservation de ces ressources.

L'Article 14 énonce l'obligation à des collectes, communication et coopération en matière de recherche scientifique, et à cette fin, les Etats ont des obligations, conformément à l'Annexe I de l'Accord de 1995⁵⁶ relatif aux « principes devant régir la collecte, la compilation et l'échange des données ». Et l'organisation de ce collecte et communication de données se fait au niveau d'un arrangement régional ou sous-régional, afin que ces données fournies tiennent compte de la nature des stocks et de leurs exploitations selon des méthodes d'évaluation homogène.

En rajout à ces obligations, l'Accord de 1995 souligne, conformément à la CMB, que les Etats non Parties ne sont pas libérés de l'obligation de coopérer en ce qui concerne la gestion des stocks de poissons chevauchants et des stocks de poissons grands migrants.

La Partie V éclairci les obligations de l'Etat du pavillon, sachant que ce dernier a la responsabilité de faire respecter aux navires battant son pavillon les mesures régionales et sous-régionales de conservation et de gestion. Dans cette même Partie, l'Accord de 1995 rappelle la responsabilité des Etats à leurs possibilités de contrôler l'exploitation des navires battant leur pavillon pour pratiquer la pêche en haute mer⁵⁷.

3. Conférence examen de l'Accord de 1995

La Conférence d'examen et

La Conférence pour l'évaluation de l'Accord de 1995 est organisée en vertu de l'Article 36 de l'Accord même et de la Résolution 59/25 du 17 novembre 2004 de l'Assemblée Générale qui s'est déroulée au Siège des Nations Unies à New York le 22 au 24 avril 2006. Elle a pour mandat d'évaluer, quatre ans après l'entrée en vigueur de l'Accord de 1995, l'adéquation des dispositions de l'Accord de 1995 dans la garantie de la conservation et de la gestion des stocks de poissons chevauchants et migrants et, si besoin est, de proposer des voies et moyens de renforcer le fond et les méthodes de mise en application de ses dispositions, en vue de mieux faire face aux éventuels problèmes qui seraient encore posés à la conservation et à la gestion des deux types de stocks. Par conséquent, les discussions sont appelées à porter sur les questions touchant aux domaines où l'application de l'Accord de 1995 est en train de bien se dérouler, aux domaines où l'application de l'Accord est à un stade précoce ou dans lesquels elle n'a pas beaucoup avancé, et aux voies et moyens à proposer pour le renforcement du fond et des méthodes d'exécution de l'Accord de 1995.

⁵⁷ Des mesures concernant ces obligations sont citées dans le paragraphe 3, lettre a) à g).

La Conférence pour l'évaluation examinera: le point jusqu'où les dispositions de l'Accord de 1995 ont été intégrées dans les législations et réglementations nationales, ainsi que dans les chapitres et/ou les mesures des organismes régionaux de gestion des pêches⁵⁸; le point jusqu'où ces dispositions sont en train d'être appliquées en pratique; et le point jusqu'où les Etats et les ORGP sont en train d'agir pour remédier à la situation d'échec dans l'application de ces dispositions

En bref, si la Conférence de Rio (1958) et la CNUED (1992) et le JPOI, 2002 donnent les axes politiques de la gestion internationale des ressources en vue d'une exploitation durable, y compris les ressources marines, la CMB et l'Accord de 1995 servent de politiques et d'outils par la gestion durable des ressources en question.

Bien que ces politiques et instruments juridiques, en particulier l'Accord de 1995, concernent principalement les pêches en haute mer leurs mises en œuvres demande entièrement la participation des Etats côtiers.

Dans le chapitre qui suit, les implications de ces instruments internationaux seront analysées aussi bien au niveau du cadre politique et juridique qu'au niveau du cadre institutionnel national. Et puis, ramener jusqu'aux institutions de gestions des pêches et la mise en œuvres des ces instruments au niveau régional (dont Madagascar est membre) et au niveau national.

DEUXIEME PARTIE : Gestio

A. Cadre juridique avant la Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer

Madagascar est doté d'instruments juridiques lui permettant de gérer et de conserver les ressources marines exploitées en pêche, surtout en ce qui concerne les réglementations de la pêche (définition, énumération des réglementations particulières) ; des zones de pêche dans les eaux territoriales ; des établissements de pêche formés sur le domaine public maritime. Parmi lesquels il faut énumère l'un des plus anciens, le décret du 5 juin 1922 relatif à la pêche fluviale et à la pêche maritime côtière.

Donc, les premières réglementations dans le secteur de la pêche datent de 1922. celle-ci reprenait en partie encore le décret-loi français du 9 janvier 1852⁵⁹, introduit dans le code maritime malgache de 1966⁶⁰, y compris les décrets réglementant les modes et conditions d'amodiation du droits de pêche dans les eaux du domaine public ou privé de l'Etat⁶¹

- *La loi de 1966*⁶⁵

2. Les textes réglementaires et législations environnementales

Le cadre juridique et légal de l'environnement appliqué à la pêche est caractérisé comme pratiquement inexistant et ne concernant que quelques décrets de loi ou des dépêches interministérielles réglementant des situations ayant trait à certaines composantes environnementales de l'Etat.

Le décret n° 84-445⁶⁹ stipule la première adoption du régime de protection de la nature, en adoptant la stratégie nationale pour la conservation et le développement durable. Cette stratégie a posé le problème de l'environnement en terme global mais est restée faiblement opérationnelle.

3. Les textes réglementaires et législations maritimes

Ces législations de base fournis un cadre général d'action permettant au Ministère et aux autorités par lui déléguées, d'intervenir sur toute question relative à l'aménagement et au développement des activités de pêche. Toute fois, les pêches malgaches présentent des caractéristiques différentes, surtout au niveau des pêches à petite échelle qui représente le tiers des activités dans la mer territoriale. En effet, une loi cadre unique donnant des orientations générales risque d'être fragile et impertinente pour la gestion nationale. Des mesures réglementaires mérite d'être adaptés à chaque situation dans le temps et dans l'espace. La gouvernance devrait recourir à des nouveaux cadres juridiques adaptés à la vitesse de l'exploitation des ressources et le cadre institutionnel censé être efficace.

B. Cadre juridique national après 1985

1. Législation et réglementations relatives aux Zones Maritimes

⁶⁹ Décret n° 84-445 du 14 décembre 1984 portant simultanément l'adoption de la stratégie malgache pour le développement durable et création d'une commission nationale de conservation pour le développement.

- loi n° 85.013 du 11.12.85

Loi portant sur la délimitation des zones de juridiction nationale, conformément à l'Article 62 de la CMB. La disposition dans la Partie II et V de la CMB implique la refonte du Code Maritime selon la loi 99-028 et l'Acte 99-028 du 2 février 2000. De cette loi, Madagascar jouit du régime légal de la mer territoriale de 12 milles marins à partir de la ligne de base, la zone contiguë de 12 milles marins à partir de la limite extérieure de la mer territoriale, la ZEE de 200 milles marins à partir de la ligne de base, et le plateau continental dont les données géodésiques permettant de fixer la limite extérieure restent à préciser.

Suite à la CMB, Madagascar a révisé ses dispositions régissant en particulier les limites de la juridiction nationale sur l'espace marin⁷⁰, la navigation et l'accès aux mers, l'exploitation et la conservation des ressources biologiques et non biologiques, la protection et la préservation du milieu marin, la recherche scientifique et le règlement des différends.

L'Article 8 de la loi n° 99-028 abroge toutes dispositions contraires à celles de la présente loi, notamment celles de l'Ordonnance n° 73-060 du 28 septembre 1973, fixant les limites de la mer territoriale et du plateau continental de la République de Malgache et celles de l'Ordonnance n° 85-013 du 16 septembre 1985, fixant les limites des zones maritimes de la République Démocratique de Madagascar.

La CMB a apporté une clarification à l'ancien Code Maritime malgache de l'ordonnance 85-013. D'où, en faisant référence aux Articles 5, 7, 13 de la CMB, Madagascar utilise deux types de « ligne de base », dont la communication de cette information a été faite le 9 décembre 2002 au Secrétariat Général des Nations Unies, conformément à l'Article 16 de la CMB, ainsi que les délimitations des autres zones maritimes.

⁷⁰ Art 1. (limite de la mer) ; Art. 2 (ligne de base) ; Art. 3 (eaux intérieures) ; Art.4 (mer territoriale) ; Art. 5 (zone contiguë) ; Art. 6 (ZEE) ; Art.7 (plateau continental).

2. Législation et réglementations relatives aux environnements de pêche

- *loi 90.033 du 21.12.90*

En matière de législation environnementale de pêche, le vide juridique est ainsi constaté dans le cadre national. Celles-ci n'ont pas intégrées dans les différentes dispositions. L'arsenal au niveau Malgache reste en confusion due à l'ancienneté des

En manque de moyens d'exploité par des nationaux la Zone de haute mer depuis l'indépendance, la zone en dehors de la mer territoriale malgache est ouverte à des exploitations par accords de coopération bilatérale, tel que l'accord Franco-malgache depuis 1973, et l'accord Nippone malgache depuis les années 90. Les textes de base actuels définissent la pêche maritime et limitent son exercice, mais ceci de façon incomplète. Ces textes n'applique pas les théories de la gestion rationnelle des pêches.

Etant donné que la majorité des textes juridiques en matière de pêches sont très anciens, comptes-rendus du développement et dynamisme de ce secteur, en effet, plusieurs textes se trouvent dépassée. Madagascar ressenti la nécessité de revoir plus en détail sa législation en matière de pêches afin de mettre à jour et créer en cadre juridique favorable pour stimuler l'ambition de la politique de développement du secteur et de la gestion des ressources en pêche de manière conforme à la norme dite internationale.

4. Législation et réglementations relatives aux recherches scientifiques sur la pêche

Pour l'amélioration de la gestion et valorisation des ressources marine, la généralité sur

législatidlége 45.5(1)35.7(e)2.1(p6.(c)6(h)12.6(e)-5m3(M)5.7(n)1(l(lég)41a15.5(46.3s))r)0774560 r

opérant sur le terrain. En effet, les attributions des nombreuses institutions abordent implicitement les questions de la gestion des stocks.

Malgré la pluralité des institutions en relation avec la pêche, la préoccupation en matière de pêche durable et responsable n'est pas apparente. La quasi-totalité de ces institutions nationales ne dispose pas encore de programme relatif à ce mode de gestion des ressources en pêche.

A. Les institutions de gestion de la pêche

1. L'administration de pêche

1.1 L'administration centrale

La Direction de Pêche et des Ressources Halieutiques, sous la tutelle du Ministère de l'Agriculture de l'Élevage et de la Pêche rattaché directement au Secrétariat Général, assure l'administration centrale de la pêche.

Elle est chargée de mettre en œuvre la politique du Gouvernement en matière de pêche.

A ce titre, elle est particulièrement chargée de :

- Participer à l'élaboration de la législation et de réglementation en matière de pêche ; et
- Appliquer les directives et instructions des mesures identifiées et proposées en vue de l'amélioration de l'organisation de travail au sein de sa direction tant au niveau central qu'au niveau décentralisé.

- de proposer la politique à suivre en matière de gestion et d'aménagement des pêcheries;
- de coordonner la préparation des plans d'aménagement des pêcheries et veiller à la conservation des stocks ;
-

2. Les institutions rattachées et/ou connexes

Deux centres de recherches maritimes sont rattachés juridiquement à l'administration de la pêche malgache. Le Centre National de Recherche Océanographique (CNRO) créé par le décret de 1977⁸⁰ et la Station Marine (actuellement IHSM)⁸¹.

Quand à la Commission Interministérielle de Pêche, elle a également adjointe à ses membres une représentation consultative d'organisation de la profession. Le renforcement des mécanismes et des structures de coopération est attribué aux établissements de recherche et d'enseignement complémentaires tels que le centre de recherche agricole (FOFIFA)⁸², Centre National de Recherche pour l'Environnement (CNRE), Centre National de Recherche Océanographique et Institut Halieutique et des Sciences Marines (IH-SM).

Les centres nationaux de recherche sont placés sous la tutelle administrative du Ministère de la Recherche Scientifique, et la tutelle financière du Ministère des Finances. Les instituts de formation sont sous la double tutelle du Ministère de l'Education Supérieure et du Ministère des Finances. Outre leur vocation à conduire des recherches dans leurs domaines respectifs de compétence, les centres nationaux de recherche ont mandat :

- de participer à l'élaboration des politiques sectorielles nationales ;
- de définir, promouvoir et coordonner les recherches sectorielles nationales;
- de former les cadres du secteur économique ; et
- de contribuer à la collecte et au stockage des données.

Des services professionnels sont aussi rattachés à la structure institutionnelle de la gestion, tels que le Groupement des Aquaculteurs et des Pêcheurs de Crevettes de Madagascar (GAPCM)⁸³ avec le programme national de recherche en crevette (PNRC). Il entre en partenaire avec l'administration malgache pour financement de toute expertise sur la filière crevette (pêche et aquaculture). Dans le cadre de la valorisation

⁸⁰ Décret n° 77-081 du 14 avril 1977 portant création et organisation d'un centre nationale de recherche océanographique (CNRO).

⁸¹ Institut Halieutique et des Sciences Marines.

⁸² Foibe Fikarohana momba ny Fambolena.

⁸³ Groupement des Aquaculteurs et des Pêcheurs de Crevettes de Madagascar : Organisme non gouvernemental de cogestion de la pêche crevettière et aquaculture à Madagascar.

de ses produits qui sont à destination d'exportation, et aussi par la loi n° 2001-020⁸⁴

Du point de vu institutionnel, à tous les niveaux, le souci c'est de bien gérer la pêche, mais malgré la pluralité des institutions en relation avec les ressources halieutiques marines, la mise en œuvre n'est pas apparente faute des handicapes en coordination et réglementation relatif à la gestion responsable et durable des ressources.

La contrainte d'ordre technique réside aussi dans l'absence d'une véritable mise en œuvre de la recherche halieutique appliquée. Le CNRO, créé en 1977 après le départ de l'Office de la recherche scientifique et technique de l'outre mer (ORSTOM)⁸⁶, actuellement remplacé par l'Institut de Recherche pour le Développement (IRD), n'a jamais été réellement activé. Il manque d'aides et d'encadrement pour mener à bien les travaux indispensables à la Direction de la Pêche afin de leur fournir les connaissances d'amont nécessaire au pilotage des pêcheries et à la détermination de la stratégie d'aménagement à mener. L'absence de concertation entre les unités de gestion ainsi que l'absence d'équipe structuré semble préjudiciable à tout plan de développement des pêches.

IV. Cadre institutionnel crée par la mise en œuvre du droit international de pêche

A. *National*

Des organismes, institutions et/ou entités nationales ont été créés pour la mise en efficacité de la gestion nationale des ressources en pêche, mais les plus actifs à la mise en œuvre des procédures, conformément, au droit international sont représentés par :

- le Centre de surveillance de pêche ;
- la Cellule environnementale ; et
- l'Observatoire économique.

⁸⁶ Institut français de recherche scientifique pour le développement en coopération.

Le Centre de surveillance de pêche a été créé en 1999, en vue de charger notamment le

d'exploitations halieutique aux règles et procédures définies dans la législation

l'obligation de modification de certains engins de pêches côtières vers des engins plus sélectifs, et appliqué à partir de 2004.

L'ordonnance 93-012 et son décret d'application 94-022, ainsi que les décrets 99-954 et son décret de modification 2004-167 fournirent les cadres de base de la politique et droit de la pêche en vue de gestion durable. Ces cadres ont mis au point la gestion de l'espace et les ressources aussi bien à l'intérieur qu'au-delà de la zone territoriale, dans le cadre de co-gestion internationale (gestion régionale).

Le droit de la pêche à Madagascar est appliqué sur le littoral par l'administration nationale de la pêche, à toute niveau (centrale ou décentralisé). Le Centre de surveillance de pêche remplis les fonctions de l'administration nationale pour l'application des droits dans la ZEE Malgache.

Le droit international de la pêche en particulier l'Accord de 1995 permet au pays d'exploiter pleinement la ZEE par le biais des accords bilatéraux ou multilatéraux (vente de licences).

Le concept de la gestion basé sur l'écosystème a permis à tout échelon d'instaurer des partenariats entre diverses parties intéressées en ce qui concerne les écosystèmes marins et côtiers nationaux et a renforcé les partenariats existants. Le cadre de développement durable a fait aussi une place importante à la communication avec les différentes parties prenantes, en les permettant de mieux connaître la mer et les processus liés à la mer, ainsi que les ressources et les écosystèmes marins.

Toutefois, plusieurs facteurs reste désormais en quête d'effort pour des résolutions à la mise en œuvre, tels que :

- la gestion des espèces multiples et des écosystèmes ;
- la prise de considération plus poussée des questions d'habitat ;
- la pêche illégale, non réglementée et non documentée ;
- la réduction des prises accessoires ; et

2. RECOMMANDATIONS

Référant aux analyses précédentes, apports de renforcement devraient encore apportés sur des champs d'applications relatifs aux instruments internationaux de la gestion des pêches et ses ressources, afin de recevoir pleinement le retombé sur le plan socio-économique national il est encore nécessaire d'apporter une amélioration:

- à la prise en compte de la pêche dans les projets de développement sachant que pour Madagascar et comme tout autres État en développement, les ressources halieutiques prennent place dans les sociétés, la culture, la santé, l'économie et le développement ;
- à la prise en compte des avis scientifiques pour les prises de décision bien qu'au niveau de l'administration nationale qu'au niveau de l'organisme régionale de la gestion de pêche demande une transparence; et
- à la surveillance des zones hors de la zone de juridiction nationale.

Les lignes d'intervention prioritaire et les actions relatives recommandées et relevées de cette recherche concernent :

- *la gestion des espèces – écosystèmes – habitats :*

Pourvue que l'économie national et les moyens d'existence des populations côtières malgaches sont très dépendant de la pêche, un « *code de la pêche* » malgache définissant un ensemble des règles et mécanismes qui couvrent les activités d'exploitation portant sur les ressources vivantes marines, doit être élaboré. Ce dernier prendra en compte non seulement l'aménagement et/ou gestion d'une seule espèce mais aussi la multiplicité des espèces exploitées d'une pêcherie (espèces cibles et espèces accessoires) et ainsi leurs habitats. De ceux-ci, tous documents de développement rural côtier et exploitation des ressources marines doivent les en tenir compte.

Un Décret, qui a pour objet de fixer les règles et procédures à suivre en vue de la mise en compatibilité de la durabilité, de l'exploitation et de la bonne conservation des ressources marines et de la pérennité de la filière pêche, doit être élaboré.

- *l'évaluation des stocks et la délimitation transfrontière marine*

Afin d'évaluer pertinemment la production des zones délivrées à l'exploitation internationale et de procéder aux instruments de gestion internationale⁹³, deux volets législatifs méritent d'être révisés dans l'immédiat :

- le renforcement et l'application des lois sur l'obligation de fournir des données des captures et l'obligation à des pêches de prospection par des Etats pêcheurs dans les zones malgaches doit être détaillée et ferme.
 - les limites des plateaux continentaux malgaches doivent être définies dans le court délai.
- *la redéfinition des zones de pêche à l'intérieur de la mer territoriale malgache*

L'usage des espaces, en terme de pêche, à l'intérieur de la zone territoriale malgache souffre d'un manque de réglementation (z TD0.00)D0a1zr l'obliteso473' être en 1994.6en g-5.371 tédLin-E.62res0

- *le contrôle et surveillance des zones de pêche impliquant la gestion nationale*

Pourvue que la capacité de contrôle et de surveillance malgache ne couvre même pas la zone de juridiction nationale, cette situation met en urgence l'accélération d'un plan d'action de coopération bilatérale ou multilatérale avec les Etats voisins. Ceci est en renforcement du plan d'action régional actuellement en cours avec l'Union Européenne pour la lutte contre la pêche illégale, non réglementée et non documentée ; dans les cadres des accords de pêche.

Combacau, J. 1985. Le droit international de la mer. Cln. Que sais-je. Presse universitaire de France. Pp. 86.

Cadennec, Annie. Pêche responsable : Une Nouvelle lecture de la Convention de Montego Bay. In. Espaces et Ressources maritimes. Droit et Sciences Humaines. 1999-2000. Cln. N° 13.

Tahindro, A. The implementation of UNCLOS in the Indian Ocean Region : The case of Madagascar. In. African Yearbook of the international Law. 2004, vol 12.

François Gilbert et Laurent Désiré Rabenomanana. APERÇU SUR LA PÊCHE THONIÈRE À MADAGASCAR. Rapport.

Rojat, D., Rajaosafara, S., Chaboud, C., 2004, Co-management of the Shrimp Fishery in Madagascar, Proceeding of the 12th international institute of fisheries economics and trade Conference, Tokyo, july 2004.

ANNEXES

Annexe 1 :

Tableau 1 : Récapitulatif des protocoles de l'accord de pêche Communauté Européenne et Madagascar

PROTOCOLE	TYPE	POSSIBILITÉS DE PÊCHE	CONTREPARTIE FINANCIÈRE (€)
------------------	-------------	------------------------------	------------------------------------

Annexe 3 :

Annexe 4 :

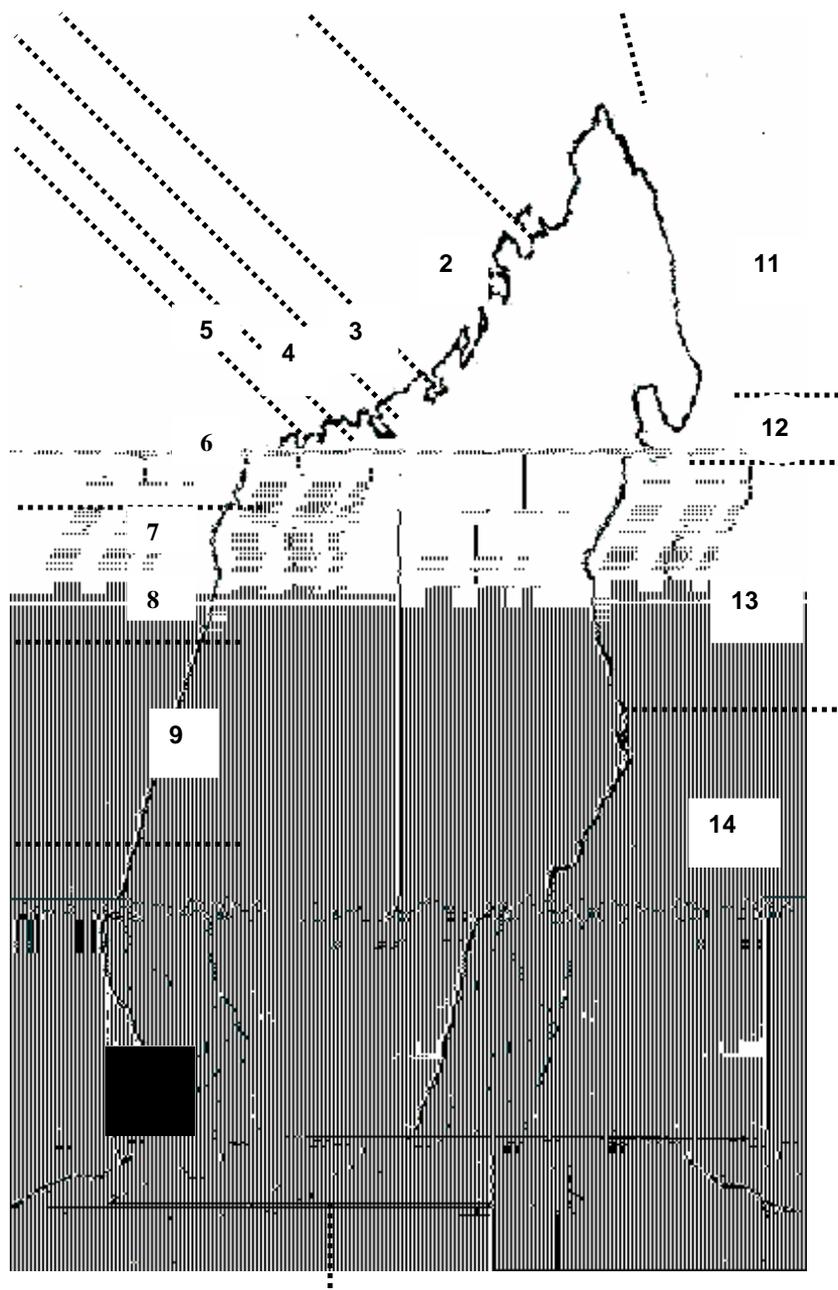


Figure 6 : Zone d'aménagement de la pêche crevettière de Madagascar