

Quelle est la participation des acteurs dans la trajectoire des instruments de gouvernance de la filière du crabe de mangrove à Madagascar ?

Nina Razafimalala¹, Zo Hasina Rabemananjara², Jérôme Queste³, Marc Leopold⁴

(1) Ecole Doctorale – Gestion des Ressources Naturelles et Développement, Université d’Antananarivo, Madagascar.

(2) Ecole Supérieure des Sciences Agronomiques, Mention Foresterie et Environnement, Université d’Antananarivo, Madagascar.

(3) UMR SENS, CIRAD, F-34398 Montpellier, France.

(4) UMR ENTROPIE c/o Institut Européen Universitaire de la Mer (IUEM), IRD, Technopôle Brest-Iroise, Rue Dumont D’urville 29280 Plouzané, France.

Auteur de correspondance : razafynina@gmail.com

Résumé de l’article : Le présent article vise à rendre compte l’intensité de la participation et du degré d’influence qu’ont pu avoir les parties prenantes dans la construction des instruments de gouvernance de la filière du crabe de mangrove à Madagascar depuis les années 1980. Nos résultats montrent que la trajectoire des instruments de gouvernance évolue suivant le développement de la filière du crabe de mangrove, en particulier par l’évolution du marché international. La participation dans le système de gouvernance suit les directives internationales en impliquant toutes les parties prenantes de la filière dans la construction de ces instruments. Toutefois, la prise de décision dépend du contexte politique.

Mots-clés : trajectoire, participation, instruments de gouvernance, filière halieutique, crabe de mangrove.

What is stakeholders participation in the trajectory of the governance instruments of mangrove crab sector in Madagascar ?

Abstract : This paper aims to account for the intensity of participation and the degree of influence that stakeholders have had in the construction of governance instruments for the mangrove crab sector in Madagascar since the 1980s. Our results show that the trajectory of governance instruments evolves with the trend of the mangrove crab sector, in particular through the evolution of international market. Participation in governance system follows international guidelines by involving all stakeholders in the sector in the construction of these instruments. However, decision-making depends on the political context.

Keywords : trajectory, participation, governance instruments, fisheries sector, mangrove crab.

Classification JEL : N57 ; Q22 ; Q28

1. Introduction

La participation dans la gestion de l'environnement a été soutenue principalement par les organisations non gouvernementales (ONGs) dans les années 1950 et 1960 [NEWIG et KOONTZ, 2014]. Cette notion est appliquée dans différents domaines et comprise de manière différente selon les personnes et les contextes. La participation constitue un élément clé de la bonne gouvernance [EULER et HELDT, 2018 ; PITA, PIERCE et THEODOSSIOU, 2010]. L'implication des acteurs non étatiques dans le processus décisionnel présente de nombreux avantages notamment sur la délégation de responsabilité et la décentralisation de la gestion des ressources naturelles (ibid.). La participation est utilisée dans différentes politiques environnementales à la suite du déclin des pratiques de gouvernance centralisée des ressources naturelles dans les années 1980 [MUSTALAHTI et AGRAWAL, 2020]. En application des principes du développement durable (Déclaration de Rio, 1992), à partir des années 1990, les idées sur les approches collaboratives et la participation croissante des parties prenantes sont progressivement intégrées dans la gouvernance environnementale et dans l'arène de la gestion des ressources naturelles. Les réformes sur la décentralisation de prise de décision et la promotion de la participation des populations locales, telles que la cogestion et la gestion communautaire, le transfert de gestion à la communauté locale sont ainsi promus, notamment dans les pays en développement [BERKES, 2010].

Les petites pêcheries n'ont pas échappé à cette évolution [AMELOT, 2013 ; BENE, 2006 ; BERKES, 2010 ; REED, 2008]. Les lignes directrices sur les petites pêches de la FAO promeuvent la consultation et la participation des parties prenantes comme un de ses principes [CHUENPAGDEE et JENTOFT, 2018 ; FAO, 2015]. Comme les autres pays en Afrique Subsaharienne, Madagascar a incorporé la participation dans la charte de l'environnement [HANSON, 2012]. La loi GELOSE (1996) appliquée dans le domaine forestier a donné plus d'importance à la participation de la communauté villageoise dans la gestion des ressources naturelles renouvelables à leur niveau. Ceci est matérialisé par la mise en place des contrats de transfert de gestion des ressources naturelles (TGRN) pour la conservation de la biodiversité [MUSAVENGANE, TANTOH et SIMATELE, 2019 ; RAMAHATRA, 2003]. Les ressources halieutiques présentent un des exemples de ces ressources. La pêche englobe ainsi toute interaction des usagers avec ces ressources [REY *et al.*, 1997]. La théorie de la gouvernance interactive considère cette pêche comme un système à gouverner [BARCLAY *et al.*, 2016 ; BAVINCK *et al.*, 2005]. En incluant les facteurs économiques et le circuit commercial dans la

gestion des ressources halieutiques, cette pêcherie peut être traitée sous l'angle de la filière halieutique.

Dans ce contexte, la question qui se pose est de savoir quelle est la participation des acteurs dans la trajectoire des instruments de gouvernance de la filière du crabe de mangrove à Madagascar ? En d'autres termes, quels sont les types d'acteurs associés à la construction des divers instruments de politique publique dans notre cas d'étude ? Comment leur implication a-t-elle évolué parallèlement au contexte international de la gouvernance environnementale et des ressources halieutiques en particulier ? Comment les différentes parties prenantes ont-elles influencé le système de gouvernance de la filière du crabe de mangrove ?

Pour cette étude, notre objectif est de rendre compte de l'intensité de la participation et le degré d'influence qu'ont pu avoir les parties prenantes dans la construction des instruments de gouvernance de la filière de ces instruments depuis les années 1980. Nous partons de l'hypothèse que la participation dans la gouvernance de la filière du crabe de mangrove à Madagascar évolue progressivement suivant les directives internationales avec une forte influence de la société civile.

Pour la collecte de données, une étude documentaire sur les textes juridiques relatifs à la filière du crabe de mangrove, des rapports techniques du ministère chargé de pêche et des ONG œuvrant dans cette filière a été réalisée. Cela nous servira à une analyse historique qualitative de l'évolution du système de gouvernance de la filière du crabe de mangrove à Madagascar, plus particulièrement les instruments de gouvernance selon une perspective historique pour voir comment le contexte international et national a influencé notre cas d'étude. Par ailleurs, pour chaque type d'acteurs, une analyse reliant son intensité de participation et son étendue et influence sur le système de gouvernance jusqu'à ce jour a été réalisée.

2. Méthodologie

2.2. Collecte de données

Dans cette étude, on s'intéresse à toutes les données relatives aux instruments de la gouvernance de la filière à tous les niveaux.

2.2.1. Étude documentaire

Pour notre cas d'étude, il s'agit d'expliquer la trajectoire des instruments de gouvernance de la filière du crabe de mangrove à Madagascar. Différentes sources documentaires sont compilées :

i. pour expliciter le contexte de la filière lors de la création des instruments de gouvernance (cf. Figure 1, étape 1) : les rapports ou documents de travaux des ONG internationaux (e.g., WWF, Blue Ventures, WCS), de la société civile (e.g., réseau Mihari), des bailleurs de fonds, qui s'impliquent dans la filière du crabe de mangrove sont également consultés. De plus, les informations fournies par la presse sont compilées étant donné qu'elles constituent un élément essentiel pour retracer l'histoire, pour comprendre les sociétés et leurs évolutions depuis 1980. Cela permet ainsi de pré lister les repères chronologiques les différents facteurs et faits marquants du système de gouvernance de la filière. Cette étape est suivie de l'identification de tous les types d'acteurs présents dans les différents ateliers en vue de construction des instruments de gouvernance de la filière (cf. Figure 1, étape 2a).

ii. pour inventorier les instruments formels et informels (cf. Figure 1, étape 2b). Les documents écrits relatifs aux politiques publiques et instruments de gouvernance destinés à la filière du crabe de mangrove à Madagascar à l'échelle locale, régionale, et nationale sont inventoriés : (loi, décret, arrêté, circulaire). Par ailleurs, les différents instruments de gouvernance locale (e.g., statuts des communautés locales de base pour le cas des transferts de gestion des ressources naturelles et les instruments communautaires en collectant les informations auprès des districts) sont répertoriés.

2.2.2. Entretiens individuels

2.2.2.1. Sélection des individus

Dans cette recherche, nous avons choisi la méthode d'échantillonnage par choix raisonné. La représentativité est assurée par une démarche raisonnée en utilisant des règles de sélection des personnes physiques et morales fixées préalablement pour les entretiens (cf. Figure 1, étape 3). Par la suite, ces répondants sont invités à nous proposer d'autres individus susceptibles de faire partie de notre étude.

En ce qui concerne la taille de l'échantillon, elle est déterminée suivant le principe de la saturation théorique. Ce principe présume que la taille de l'échantillon ne peut pas être déterminée à l'avance dans une recherche qualitative. Elle est obtenue après la saturation théorique, c'est-à-dire arrivé à un certain nombre d'entretiens, le chercheur a l'impression de ne plus rien apprendre de nouvelles informations. Jusqu'à maintenant, on a pu réaliser sept entretiens individuels ayant participé à cinq processus participatifs différents (2012, 2014, 2015, 2018, 2019).

2.2.2.2. Structure du guide d'entretien

Les entretiens individuels ont été réalisés à travers l'utilisation d'un guide d'entretien comportant six parties, à savoir A. l'identité des répondants ; B. La participation à la construction des instruments ; C. Le déroulement de l'atelier de l'année quelconque ; D. La motivation personnelle / organisationnelle ; E. La prise de décision ; F. Question de clôture.

2.3. Analyse des données

2.3.1. Analyse historique de l'évolution des instruments de gouvernance de la filière

Dans un premier temps, une analyse de l'évolution de ses instruments sera réalisée. Pour pouvoir comprendre l'évolution des instruments de gouvernance, les facteurs socioécologiques (crise ou changement de l'écosystème, marché, politique, social, ...) qui ont suscité le changement d'instruments sont explicités d'une période à une autre, à partir des sources médiatiques et des rapports des activités liées à la filière du crabe de mangrove.

L'analyse historique permet de retracer les événements et les processus qui sont apparus avant l'époque présente. Il s'agit d'identifier et d'interpréter les façons dont :

- a) le lieu et la période dans lesquels un événement ou un processus se produit ;
- b) les facteurs socio écologiques qui ont engendré le changement des instruments ;

2.3.2. Analyse de la participation des acteurs dans la construction des instruments de gouvernance

Dans un second temps, l'intensité et la nature de la participation de chaque type d'acteur lors de la construction de ces instruments de gouvernance de la filière ont été évaluées en utilisant le niveau de participation conçue par l'OCDE (2001), à savoir l'information, la consultation et la participation active avec une valeur respective de 1, 2 et 3. Cela permet d'identifier les porteurs de changement d'instruments de la filière à Madagascar et d'observer la représentativité des parties prenantes dans la construction des instruments de gouvernance à vocation nationale, régionale et locale.

Le tableau suivant récapitule l'interprétation du niveau de participation des parties prenantes selon l'implication des acteurs :

Tableau 1 : Interprétation du niveau de la participation des acteurs

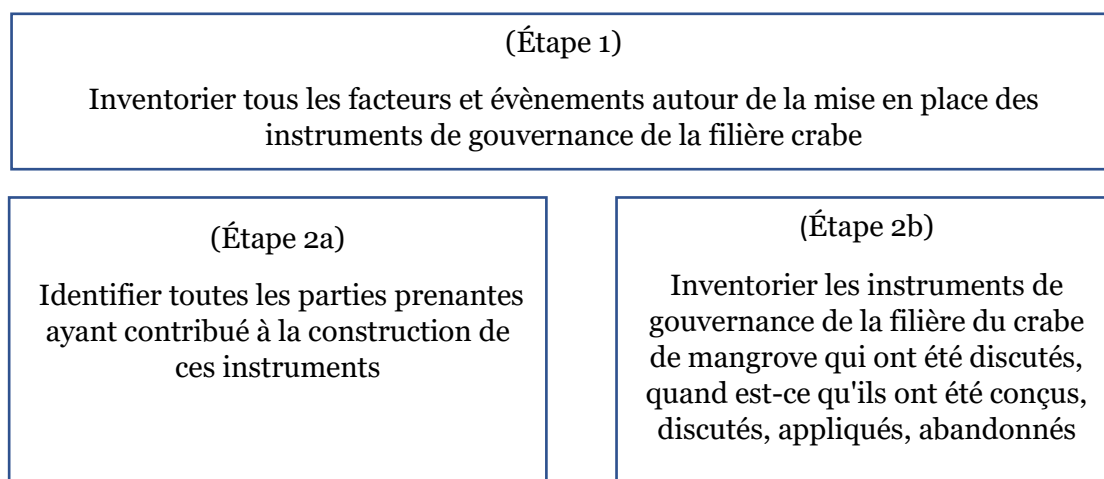
Type « informatif »	Exprimer ses besoins	Besoins non pris en compte par les décideurs	
---------------------	----------------------	--	--

Type « Consultatif »	Exprimer ses besoins	Donner des conseils, proposer des solutions	Non-prise en compte des conseils, solutions
Participation active	Exprimer ses besoins	Donner des conseils, solutions	Rechercher de compromis avec les décideurs

Par ailleurs, l'analyse des jeux d'acteurs permet d'interpréter et de déterminer l'étendue et le degré d'influence de chaque type d'acteur dans le processus de prise de décision sur les instruments de gouvernance de la filière des crabes de mangrove. Ce degré d'influence peut avoir trois niveaux : faible, modéré et élevé. Comme il est difficile d'évaluer l'influence, le degré d'influence pour chaque type d'acteur est obtenu à partir de l'interprétation d'une gamme de facteurs de sources de pouvoir. Plus un acteur possède plusieurs sources de pouvoir, plus il a un degré d'influence élevé. La capacité à influencer les décisions dépend donc des sources du pouvoir que chaque type d'acteur détient. Selon Balane et al (2020), Reyhani et Grundmann (2021), Crozier et Friedberg (1977), quatre sources de pouvoir ont été identifiées, à savoir l'autorité, la capacité financière, l'expertise technique et le leadership [BALANE *et al.*, 2020 ; REYHANI et GRUNDMANN, 2021]. Si le type d'acteur détient une source de pouvoir, il a un score de 1 (=influence faible). S'il détient deux à trois sources de pouvoir, il obtient un score de 2 (=influence modérée). S'il détient plus de trois sources de pouvoir, il obtient un score de 3 (=influence forte).

À la suite de ces interprétations, une analyse comparative de la participation entre les types de parties prenantes de la gouvernance de la filière des crabes de mangrove est réalisée en se basant sur l'intensité de leur participation et le degré de leur influence au cours du temps et par type d'instrument. Cela nous permet de construire des figures tridimensionnelles pour comprendre la trajectoire de la participation pour chaque type d'acteur concourant à la gouvernance de la filière du crabe de mangrove.

La figure ci-après récapitule les démarches suivies pour cette étude.



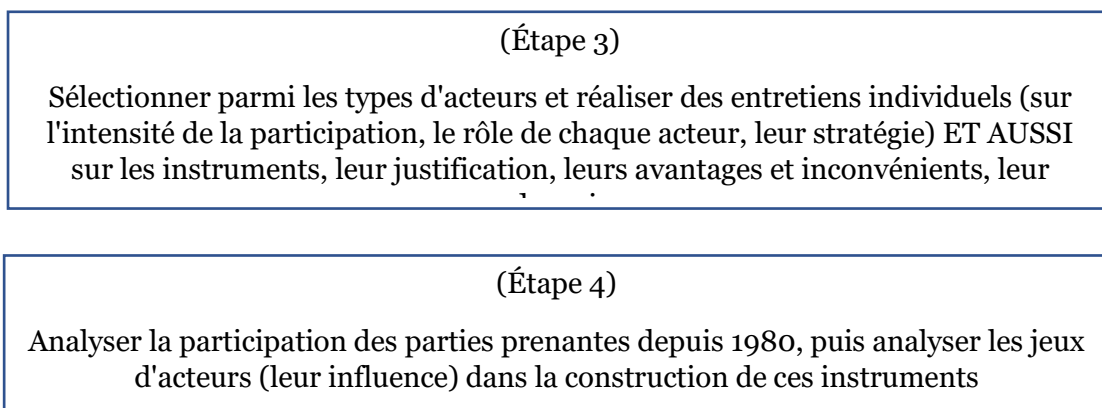


Figure 1 : Les grandes lignes de la méthodologie de recherche

3. Résultats

Cette section se subdivise en deux parties. D'une part, l'évolution et les facteurs de changement des instruments de gouvernance de la filière du crabe de mangrove à Madagascar depuis 1986 sont explicités. D'autre part, la représentativité des acteurs puis l'intensité de participation, l'étendue et le degré de leur influence dans les processus participatifs en vue de la construction de ces instruments de gouvernance sont présentés.

3.1. Évolution et facteurs de changement des instruments de gouvernance de la filière

Les instruments de gouvernance de la filière du crabe de mangrove, principalement le contrôle de la taille minimale des crabes et la mise en place des saisons de fermeture de toutes les activités liées à la pêche au crabe et l'attribution des licences et quotas d'exportation changent suivant trois grandes phases depuis 1980.

Phase 1 : Avant 1986, une filière alimentant uniquement le marché local et national

Afin d'évaluer le développement économique possible de la filière à l'exportation, au cours de cette période, la première étude biostatistique sur les crabes de mangrove à Madagascar a eu lieu vers la fin des années 1970 (Le Reste et al., 1976).

Sur le plan économique, la transformation des crabes en produit congelé a été débutée à partir des années 1973, mais avec un accroissement de production à partir des années 1977 [BAUTIL et ARDILL, 1991]. À cette époque, malgré une grande opportunité pour l'exportation des chairs de crabes vers le marché européen, les crabes de mangroves étaient en concurrentiel avec les crabes locaux à des prix concurrentiels.

Sur le plan écologique, selon les résultats des études effectuées antérieurement, le potentiel de crabe de mangrove était de 2,5 tonnes/km² à 3,4 tonnes/km² selon les zones étudiées, soit une disponibilité estimée de 5 000 tonnes/an à l'échelle nationale (3 200 km² de mangroves), les stocks de crabes de mangroves étaient presque intacts dans toutes les baies. Les captures avoisinaient de 178 tonnes [LE RESTE, FENO et RAMELOSON, 1976] et étaient réservées au marché local et à l'autoconsommation. À cette époque, les zones de mangroves exploitées se situant dans la zone nord et nord-ouest de Madagascar restaient enclavées et faiblement peuplées telles que la baie d'Ambaro, la baie de Bombetoka.

Donc, avant l'année 1986, la filière du crabe de mangrove était marginale. De plus, les crabes et des mangroves étaient tous en bon état. C'est la raison pour laquelle les instruments spécifiques pour les crabes de mangroves n'existaient pas encore.

Phase 2 : 1987 à 2011 planification et lent développement de la filière à l'export

Vers la fin des années 1980, à la suite de l'échec de la période d'autarcie du président Ratsiraka, Madagascar adopte un tournant libéral [RAZAFINDRAKOTO, ROUBAUD et WACHSBERGER, 2017]. Madagascar commence à multiplier ses exportations afin de procurer de devises pour relancer l'économie. De plus, au début de cette période, l'État malgache a mis en place un dispositif législatif et fiscal pour inciter les investissements directs étrangers. La pêche constitue ainsi un des secteurs que les investisseurs étrangers affluent. Conséquemment, une société exportatrice de crabes a été installée à Mahajanga, dans la zone nord-ouest du pays, avec une capacité d'absorption de 1 000 tonnes par an. En 1990, un atelier sur l'aménagement de la pêcherie des crabes dans le cadre du programme OISO¹ a eu lieu. Compte tenu de l'état des crabes de mangroves et ses habitats à l'époque, à l'issue de cet atelier, aucune mesure d'aménagement de la pêcherie de crabe ne semble nécessaire étant donné que l'effort de pêche fourni par les pêcheurs est minime par rapport à la production minimale équilibrée [BAUTIL et ARDILL, 1991]. Par contre, au niveau des sociétés exportatrices de crabes de mangrove, certaines dispositions telles que l'adaptation des engins de pêche de pêcheurs selon la disponibilité des crabes et la saison sont prises pour améliorer leur bilan financier et pour accroître leur exportation. Tout cela est suivi par une étude de marché afin de déterminer les produits adaptés au nouveau marché. Par ailleurs, les crabes ayant une taille² inférieure à 90 mm sont interdits pour accroître le rendement à l'extraction. Cette mesure n'est pas officialisée,

¹ Programme OISO : Projet régional pour le développement, l'Aménagement des Pêches dans l'Océan Indien Sud-Occidental

² Taille de la largeur de la carapace du crabe

mais reconnue au niveau des sociétés de transformation. Cette décision prise reflète une large autonomie des sociétés exportatrices et aucun instrument de politique publique n'est appliqué (ibid.).

Par la suite, face à l'inefficacité des politiques forestières³ centralisées menées à Madagascar vers la fin des années 80, la nouvelle politique publique liée au transfert de gestion de ces ressources aux communautés locales de base est devenue un nouvel instrument utilisé par l'État [COOKE, 2007]. La plupart des transferts de gestion des mangroves ont commencé vers la fin des années 1990 et au début des années 2000. Ces transferts de gestion sont liés au contrat GELOSE (Gestion Locale Sécurisée suivant la loi 96-025). Jusqu'à l'année 2006, la gestion des crabes est liée à ce contrat GELOSE afin de limiter leur prélèvement et de permettre leur renouvellement. Les crabes étaient alors considérés comme des ressources forestières non ligneuses.

La situation économique au début de l'année 2000 a permis à l'État malgache d'élaborer un plan directeur (2004-2007) afin de concilier l'optimisation des bénéfices à travers l'accroissement des exportations des crabes de mangroves et la durabilité⁴. Sur ce, les résultats des études en 2005 et début 2006 [KASPRZYK *et al.*, 2006] sur la taille à la première maturité des crabes ont conduit à la mise en place d'un plan d'aménagement de la pêcherie de crabe à Madagascar. En 2006, le premier instrument de gouvernance de la filière du crabe de mangrove à vocation nationale a vu le jour. En outre, le cadre du Programme Environnemental-III à Madagascar (2006-2011) a facilité l'introduction de nouvelles techniques de pêche pour préserver les habitats naturels des crabes, pour accroître la taille moyenne des crabes capturés et pour augmenter le rendement des pêcheurs et leurs revenus.⁵

L'entrée de Madagascar dans la période de transition en 2009, à la suite d'une crise politique, a bouleversé la dégradation de la situation de la filière du crabe de mangrove. D'une part, même en présence d'une administration de pêche bien structurée, le suivi de l'application des instruments réglementaires pris en 2006 sur le marché local fait défaut. Le plan directeur (2004 à 2007) n'a pas pu être actualisé. Tout plan d'aménagement de la pêche était absent. D'autre part, Madagascar a perdu une part de marché de crabes de mangroves dans certains

³ Le seul texte appliqué jusqu'en 1990 est celui du décret du 25 janvier 1930 réorganisant le régime forestier applicable à la colonie de Madagascar et dépendances

⁴ suivant le plan directeur de la pêche allant de 2004 à 2007, la diversification des ressources destinées à l'exportation dont les crabes vivants et la redynamisation des PME de collecte exportatrice faisaient partie des objectifs de l'État malgache (MAEP et FAO, 2004)

⁵ Arrêté n° 2056/2009 portant établissement de la carte professionnelle de pêcheur pour la pêche traditionnelle maritime

pays européens. En 2010, le pays n'exporte plus vers l'Australie et la Nouvelle Zélande suite à certains problèmes liés à la qualité organoleptique d'une partie des crabes malgaches expédiés. Conscient de cet état de la filière, les autorités malgaches demandent en 2011⁶ l'appui de ce programme pour l'élaboration de la stratégie nationale de gouvernance des pêches maritimes.

Phase 3 : De 2012 à 2021 - Essor brutal et fébrilité institutionnelle de la filière

En 2012, à la suite des évènements lors des années antérieures, deux ateliers se sont déroulés à Madagascar. Le premier a pour but de mener des réflexions pour le développement durable de la filière du crabe. Le second se porte sur la bonne gouvernance des ressources halieutiques, dont les crabes de mangroves. Comme résultat, la stratégie nationale de bonne gouvernance des pêches maritimes a été élaborée la même année.

Par la suite, comme le potentiel de production des crabes à Madagascar a attiré des investisseurs étrangers, l'année 2013 a été marquée par l'arrivée des sociétés chinoises à Madagascar suivie d'une ouverture au marché asiatique. La filière du crabe de mangrove (en amont et en aval) transforme, est devenue très dynamique. L'effectif des collecteurs et des pêcheurs, la quantité et la valeur des crabes exportés se sont accrus très vite. Par conséquent, au niveau régional, afin de gérer durablement les mangroves et de développer la filière des crabes de mangroves, deux ateliers ont eu lieu à Morondava en août et septembre 2013. Ces ateliers aboutissent, d'un côté, au lancement de divers concours sur les différentes techniques de gestion durable des crabes de mangroves et dans le long terme, à la mise en place d'un mécanisme de suivi de la filière du crabe de mangrove et de proposition d'un cadrage réglementaire. D'un autre côté, un plan de développement de la filière « crabe » dans la région Menabe a été présenté et validé. Par ailleurs, pour pouvoir poursuivre les objectifs de l'État fixés en 2006, des ateliers régionaux et nationaux pour le réaménagement de la pêcherie des crabes de mangroves sont organisés à Mahajanga, Morondava puis à Antananarivo en octobre 2014. Seulement certaines recommandations sont formulées par un arrêté ministériel, à savoir l'augmentation de la taille minimale des crabes de 10 cm en 11 cm qui aurait dû être révisé en 2008 [*Ibid.*], la saison de fermeture de la pêche au crabe et la mise en place de l'aquaculture des crabes de mangroves. Au début, deux saisons de fermeture sont prévues, mais ce nombre est réduit à une seule saison par an suite aux mouvements sociaux des pêcheurs⁷. De plus, pour préserver les habitats

⁶ Dans le cadre de l'atelier sous-régional de programmation du programme Smartfish de la COI/UE, organisé à Maurice, le 27 au 30 septembre 2011.

⁷Source : http://corecrabe.ird.fr/wp-content/uploads/2021/07/Pêche-aux-crabes_-les-pecheurs-contre-deux-fermetures--Africatime2014.pdf

naturels des crabes, l'arrêté interministériel n° 32100/2014 du 24 octobre 2014 portant sur l'interdiction de coupe des bois de palétuviers est sorti. Le même jour, l'arrêté n° 32 102/14 autorise la quantité totale d'exportation de crabes maximale autorisée (TECMA) à 4 250 tonnes. En décembre 2015, le groupement des exportateurs de crabes (GEC) est créé suivant la recommandation des participants aux ateliers en 2014. L'existence de ce groupement a renforcé l'instauration de la saison de fermeture en 2016, mais a été suspendue en 2017.

Au niveau régional, l'arrêté n° 14191/2017 officialise la mise en œuvre du plan d'aménagement de la pêcherie dans la zone BATAN (baie d'Ambaro, Tsimipaike, Ampasindava et Nosy-Be. Cette zone est reconnue pour leur richesse en ressources marines, or la dégradation des habitats naturels, l'insécurité, les faibles revenus des pêcheurs et le faible suivi dans l'exploitation durable des ressources sont constatés. Le plan d'aménagement vise donc à renverser cette situation. L'article 14 de cet arrêté stipule certaines règles afin de gouverner la filière au niveau des zones concernées⁸.

En 2018, pour une gestion durable des ressources en crabe, deux ateliers régionaux à Morondava et à Mahajanga et un atelier national à Antananarivo ont eu lieu. À la suite de la demande des participants, la saison de fermeture de la filière des crabes est remise en place pour l'année 2019 et 2020.

En juin 2020, une réclamation sur l'annulation de l'octroi de licences à des opérateurs étrangers a eu lieu par les organisations de la société civile (Sansafa ou Southern African Non-State Actors platform in Fisheries and Aquaculture et Renafep ou Réseau National des Femmes Pêcheurs). D'après eux, ces licences constituent un élément majeur portant atteinte à la durabilité de la filière du crabe de mangrove dans le pays.

Pour assurer la transparence au sein de la filière⁹, un arrêté portant sur la fixation de quotas d'exportation des crabes de Madagascar est sorti en décembre 2021 en réponse à la consultation auprès de divers types d'acteurs, dont la société civile, les scientifiques et les entreprises exportatrices. Toutefois, celui-ci est annulé le lendemain et a été remplacé par une autre décision ministérielle indiquant le prix minimum des crabes et le quota d'exportation.

Les premiers résultats sur l'analyse historique nous ont montré que durant toute la période considérée, le passage aux processus participatifs et à des divers notamment au niveau national

⁸ Article 14 : exploitation des crabes de mangroves : interdiction pêche au crochet ; interdiction de déterrer les crabes de leur terrier; uniquement dans les chenaux jet dans la zone intertidale.

Tous les mareyeurs et collecteurs doivent être membres d'un groupement de collecteur/mareyeur au niveau de chaque zone du plan.

⁹ Madagascar a adhéré le « Fisheries Transparency Initiative » en 2021. C'est une norme de transparence mondiale visant accroître la crédibilité et la qualité des informations nationales sur les pêches dans les pays côtiers.

a conduit à la proposition et à la construction des instruments de gouvernance de la filière des crabes de mangroves à Madagascar (Cf. Tableau 2).

Tableau 2 : Évolution des processus participatifs et instruments de gouvernance de la filière du crabe de mangrove depuis 1980

Phase du développement de la filière	Titre des ateliers / consultations publiques	Date et Lieu	Outputs (instruments de gouvernance de la filière)
Phase 1	Néant		
Phase 2	Atelier sur l'aménagement de la pêche de crabes de mangroves nord-ouest de Madagascar	10/10/1990 à Antananarivo	Néant. La filière du crabe de mangrove a été régie par les instruments régissant la pêche maritime en général.
	Discussion et validation du plan d'aménagement de la pêche de crabe de mangrove (niveau régional)	09/03/2006 à Mahajanga	Plan de gestion et aménagement ; Signature de l'arrêté 16365/2006 fixant la taille minimale des crabes à 100 mm
	Discussion et validation du plan d'aménagement de la pêche de crabe de mangrove (niveau régional)	13/03/2006 à Morondava	
	Discussion et validation du plan d'aménagement de la pêche de crabe de mangrove (niveau national)	21/03/2006 à Antananarivo	
	Atelier sur le développement durable de la filière du crabe de mangrove <i>scylla serrata</i> et la meilleure valorisation de ses captures à Madagascar	14 et 15 mars 2012, hôtel Panorama Antananarivo	
Phase 3	Atelier sur la gestion durable des mangroves et crabes	28 au 30 août 2013 à Morondava	Concours sur les différentes techniques de gestion durable des crabes
	Atelier participatif pour l'élaboration du plan de développement	25 et 26 septembre 2013 à Morondava	Plan de développement de la filière « crabe » Menabe
	Atelier national (fin de projet Smartfish)	23 et 24 juillet 2014 à Mahajanga	Sur la base des recommandations, plusieurs arrêtés sur la taille minimale des

		crabes de mangroves, sur l'interdiction de la coupe des bois de palétuviers
	Atelier sur la réduction perte après capture dans la chaîne de valeur du crabe de mangrove et son impact sur le revenu des opérateurs malgaches	23 et 24 novembre 2015 à Antananarivo Le ministre MPRH à l'époque a annoncé la présentation d'un projet de loi régissant la filière crabe et la prise de mesure pour accompagner l'exploitation durable et rationnelle des ressources en crabes ; arrêté 33229/2015
	Meilleure valorisation de la production et gestion responsable	20 et 21 septembre 2018 à Ambanja
	Meilleure valorisation de la production et gestion responsable	26 et 27 juillet 2018 à Morondava
	Atelier sur la gestion du crabe de mangrove, validation des propositions	17/10/2018 à Antananarivo
	Atelier national sur la dynamisation de la filière crabe de mangrove	26 et 27 septembre 2019 à Antsohihy
		Réinstauration de la saison de fermeture de la filière pour l'année 2019, 2020, 2021.

3.2. La représentativité des types d'acteurs lors des processus participatifs au niveau national

Depuis 1990, six principaux types d'acteurs sont présents dans les processus participatifs organisés en vue de la construction des instruments de gouvernance de la filière du crabe de mangroves. On distingue, entre autres

- le type « pêcheurs et mareyeurs » : ce sont des acteurs directs de la filière au niveau local, c'est-à-dire au niveau communal et district ;
- le type « société de collecte et exportatrice » : ce sont des acteurs directs au niveau régional et national (les exportateurs, les groupements d'exportateurs) ;
- le type « personnel administratif » regroupe le personnel du ministère en charge de la pêche, personnel du ministère en charge de l'environnement et forêt, les services territoriales déconcentrés, les collectivités territoriales décentralisées ;

- le type « acteurs internationaux » regroupe les partenaires techniques et financiers internationaux, les ONGs internationales telles que WWF, WCS, CI, BV ;
 - le type « scientifiques » regroupe les experts, les académiques issus des universités et des centres de recherche nationaux) ;
 - La société civile agrège les ONGs et associations nationales pour représenter la volonté des acteurs locaux et apporter leur voix telles que les pêcheurs
- L'évolution de la représentativité de ces types d'acteurs, exprimée en pourcentage des participants, est montrée dans la figure 2 ci-après.

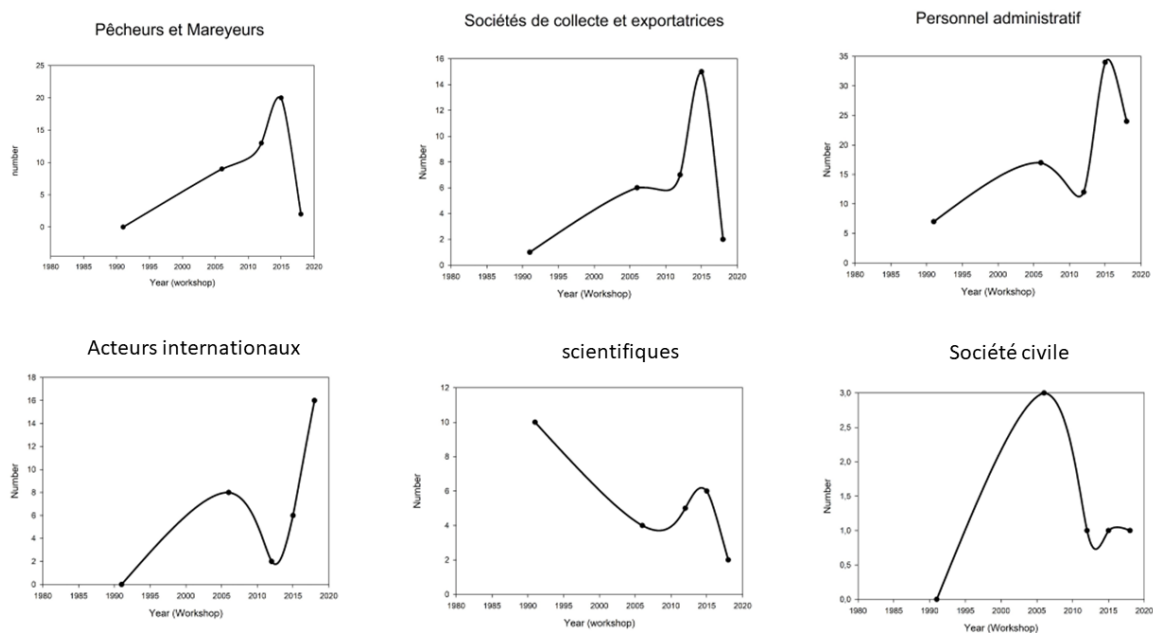


Figure 2 : Évolution des nombres des types d'acteurs présents dans les processus participatifs au niveau national de 1991 à 2018

D'une part, au début des processus participatifs sur la filière des crabes de mangroves dans les années 1990, les pêcheurs et les mareyeurs ne sont pas présents dans la sphère de prise de décision. Mais au fur de temps, force est de constater que différents types d'acteurs sont inclus petit à petit dans les processus participatifs à partir de l'année 2006. Par ailleurs, la présence de certains types d'acteurs tels que ceux issus des associations, ONGs nationaux et acteurs internationaux ont accru ces derniers temps, notamment à partir de l'année 2013 où la filière des crabes de mangroves commence à évoluer. Pour le personnel administratif, il figure parmi le type d'acteur très actif dans le processus participatif sur cette filière depuis les années 1990. Pour le type « scientifiques », il est toujours présent dans le processus. Cependant, il y avait un

certain moment, comme en 2014, où il représente plusieurs types d'institutions de recherche nationales et internationales œuvrant dans la pêche, à l'exemple de l'IH.SM, CNRO, IRD. D'autre part, l'étude documentaire nous permet de déduire que le choix des types d'acteurs pour chaque processus participatif est lié aux objectifs poursuivis par le processus lui-même ainsi qu'aux résultats attendus. Toutefois, la majorité des recommandations relatives à la gestion des ressources en crabes et la gouvernance de la filière, qui sont considérées comme des décisions prises par ces types d'acteurs se traduisent faiblement en instruments de gouvernance matérialisés par des textes juridiques.

3.3. Étendue de l'influence des types d'acteurs dans la gouvernance de la filière

Le niveau de participation des types d'acteurs présents lors des processus participatifs et leur étendue d'influence sont présentés dans les graphes ci-dessous.

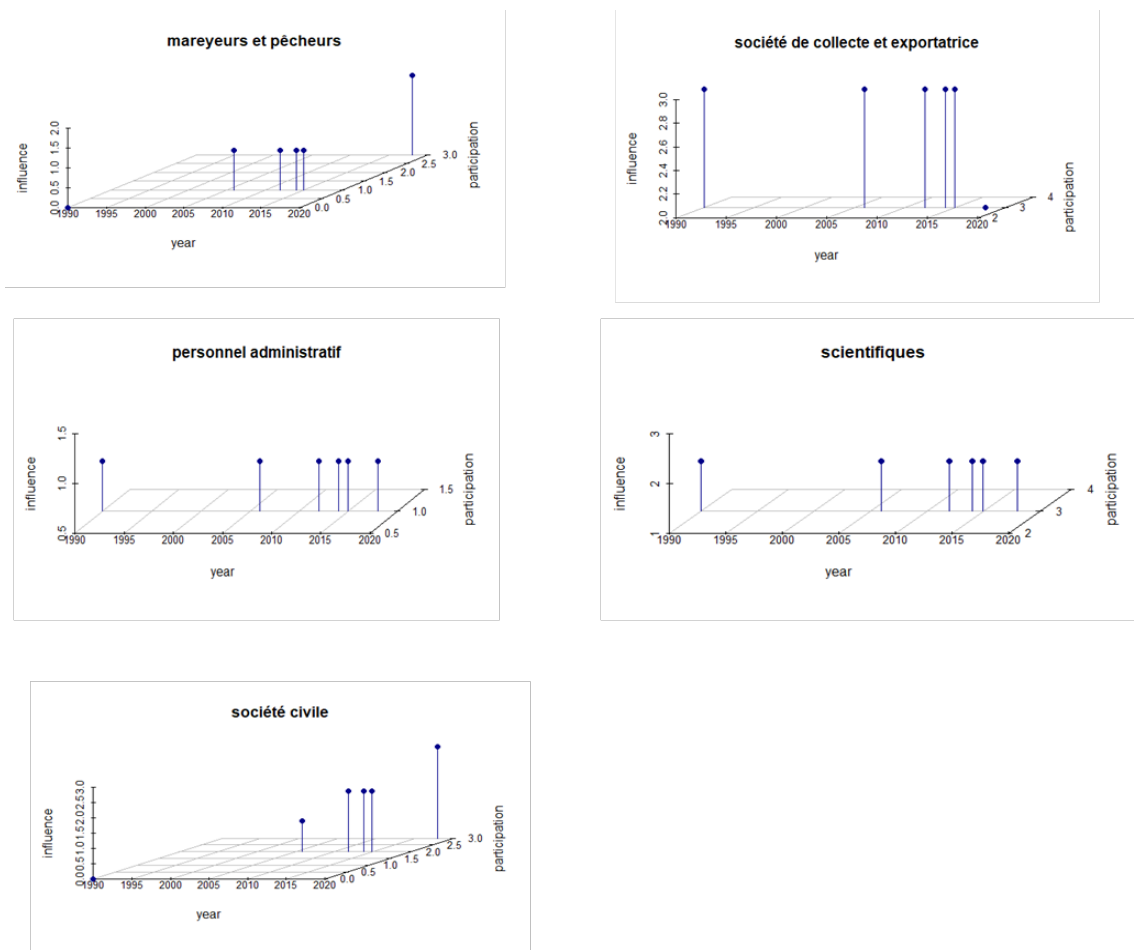


Figure 2 : Graphes tridimensionnels montrant l'évolution du niveau de participation et de l'étendue de l'influence des acteurs de la filière crabe de mangroves de 1990 à 2018

En observant les graphes ci-dessus, on constate que pour les groupes « pêcheurs et mareyeurs », ils ont un niveau d'influence modérée avec une participation de niveau 1 jusqu'à l'année 2018.

Après, ils commencent à pouvoir exprimer leur voix et de prendre des décisions avec les autres types d'acteurs. Par contre, les sociétés de collecte et d'exportation sont les plus écoutées de 1990 à 2015 vues leur place importante dans l'économie du pays. Cette tendance est inversée depuis l'année 2018 à partir de laquelle le gouvernement et les ONGs internationaux donnent plus d'importance aux petits pêcheurs et à la connaissance traditionnelle qu'ils détiennent.

Pour les acteurs issus de l'administration, leur niveau de participation et d'influence depuis 1990 ne change pas, avec une tendance faible. Ces représentants ont un pouvoir faible à influencer les décisions prises dans les ateliers nationaux. De plus, pour les acteurs issus de la recherche, leur influence est presque inchangée durant toute la période, à un niveau modéré. Par contre, au niveau des acteurs « société civile », leur niveau de participation et leur étendue d'influence ne cessent d'accroître depuis l'année où elle commence à impliquer dans la gouvernance de la filière des crabes de mangroves. Elle suit la même tendance que le type « pêcheurs et mareyeurs ».

L'évolution de niveau de participation des acteurs internationaux lors des ateliers nationaux n'apparaît pas dans la présente figure. La raison est expliquée dans la partie discussion.

4. Discussion

4.1. Les processus participatifs aux profits des acteurs les plus influents de la filière

Jusqu'à ce jour, les scientifiques ont une influence dans l'orientation des instruments de gouvernance de la filière du crabe de mangrove à Madagascar. Leurs études servent de base à la mise en place d'un nouvel instrument. Déjà en 1997, Catanzano et Rey ont avancé le rôle que jouent les scientifiques sur la fonction d'aide à la prise de décision [CATANZANO et REY, 1997]. De plus, le constat ici est confirmé par Dabat et Grandjean que la recherche peut intervenir aussi bien en phase d'émergence du problème public à partir du fait social qu'en phase de débat sur les solutions à apporter [DABAT et GRANDJEAN, 2018].

À partir de l'année 2014, une forte influence des acteurs indirects de la filière notamment les acteurs internationaux est observée dans la mise en place des nouveaux instruments de gouvernance de la filière. Ils assoient l'idée de développement durable et les nouvelles normes internationales telles que les directives volontaires de la FAO¹⁰ sur les petites pêches par l'appui de la société civile (exemple du réseau Mihari) [GARDNER *et al.*, 2017], ou encore par des projets financés par des bailleurs de fonds internationaux tels que la banque mondiale, l'Union

¹⁰ Les lignes mises en place par les acteurs internationaux : gestion responsable, exploitation durable, approche participative, inclusion de toutes les parties prenantes dans le processus décisionnel.

européenne. Selon une information fournie, les ateliers ne servent que de formalisme. La concertation se fait plusieurs mois avant ces ateliers là où les acteurs internationaux (ONGs internationales, bailleurs) se discutent le plus. Cela rejoint aux résultats de Méral (2013) sur la gouvernance environnementale à Madagascar selon lequel les acteurs internationaux sont très présents comme origine de la politique environnementale et la mise en place des instruments de gouvernance de la nature. Dans certains cas, les instruments et les décisions prises lors des processus participatifs sont influencés par les bailleurs et les partenaires extérieurs internationaux [ETIEGNI, IRVINE et KOOY, 2020].

4.2. Décalage entre les décisions prises par l'autorité politique et celles prises au niveau de la consultation publique

À l'issue des processus participatifs menés depuis l'année 2006, des recommandations sont sorties au niveau régional et national. Cependant, elles ne sont pas exécutées immédiatement. Tel est l'exemple des décisions prises par les participants en 2012, voire même en 2006 sur la nécessité de la poursuite de l'approche participative et la révision tous les deux ans de certains instruments de gouvernance de la filière. Ces derniers temps, les parties prenantes demandent la reprise des recommandations qui restaient sans suites. Par ailleurs, dans la majorité des cas, l'approche participative s'arrête au niveau de la consultation publique à travers la réalisation des ateliers. Les représentants de l'État lors des ateliers assurent uniquement leur rôle régalien dans la facilitation des échanges entre les participants. Certes, les décisions finales dépendent de la volonté politique. Déjà, en 2013, Ramamonjisoa a conclu que l'autorité publique à Madagascar garde sa prérogative en matière de politique publique environnementale à l'exemple de la gouvernance forestière [*Ibid.*].

4.3. Des instruments de gouvernance de la filière flexible, s'adaptant au marché international

L'accroissement de la demande de crabe sur le marché international constitue une menace pour la durabilité des crabes de mangroves à Madagascar [LONG *et al.*, 2017]. Or, l'intensité de la pêche de crabes suit cette tendance de la demande internationale et entraîne des surexploitations dans les zones les plus accessibles [GARDNER *et al.*, 2017]. Les résultats de notre étude montrent qu'afin d'assurer la durabilité de la filière du crabe de mangrove, les instruments de gouvernance de la filière mis en place suivent également la tendance du marché international.

Ce résultat montre l'existence d'une relation entre le commerce international et les instruments de gouvernance de la filière, une suite de l'analyse effectuée par Crona et al. (2016).

4.4. Limite de l'étude

Le nombre d'entretiens effectués jusqu'à ce jour est insuffisant à cause de la dispersion des localités des acteurs ayant participé aux processus participatifs sur la gouvernance de la filière des crabes de mangrove. Les résultats sur l'étendue d'influence des types d'acteurs pourraient être changés selon l'évolution des entretiens réalisés.

5. Conclusion

Cette étude met en évidence la trajectoire des instruments de gouvernance de la filière du crabe de mangrove à Madagascar dont les plus importants sont la fixation de la taille minimale des crabes capturés, l'instauration de la saison de fermeture la pêche au crabe et l'attribution de quota et licence d'exportation des crabes. Nos résultats montrent que la nature et la fréquence des instruments s'adaptent au développement de la filière du crabe de mangrove, en particulier par l'évolution du marché international. La participation dans le système de gouvernance évolue progressivement en rapport avec les directives internationales en impliquant notamment la société civile, dans les processus de concertation et l'orientation du contenu des instruments. En outre, les acteurs internationaux sont très présents dans les divers processus participatifs. Toutefois, la prise de décision définitive sur les instruments reste dépendante du contexte et de la volonté des gouvernants.

Cette étude permet d'avoir des éléments de réflexion par rapport à l'approche participative menée dans le cadre de la gouvernance de la filière du crabe de mangrove à Madagascar. En tenant en compte du changement des instruments de gouvernance de cette filière, ainsi que les efforts déplorés sur la participation des différents types d'acteurs, une étude sur les pratiques des acteurs directs de la filière est nécessaire pour compléter la présente recherche. Ces questions seront abordées dans les études postérieures.

Bibliographie

AMELOT, Xavier, « Cartographie participative pour le développement local et la gestion de l'environnement à Madagascar : empowerment, impérialisme numérique ou illusion participative ? », *L'Information géographique*, Vol. 77, n° 4, 2013, p. 47-67.

- BALANE, Marysol Astrea et al., « Enhancing the use of stakeholder analysis for policy implementation research: towards a novel framing and operationalised measures », *BMJ Global Health*, vol. 5, n° 11, 2020, p. e002661.
- BARCLAY, Kate et al., *Interactive Governance of the Beche-de-Mer « Fish Chain » from Papua New Guinea to Asian Markets*, s.l., 2016.
- BAUTIL, B.R.R et ARDILL, J.R., *Actes du séminaire sur l'aménagement de la pêche de crabes des mangroves (Scylla serrata) du Nord-ouest de Madagascar, Antananarivo le 10 octobre 1990*, s.l., PNUD/FAO, 1991.
- BAVINCK, Maarten et al., « Interactive Fisheries Governance: A Guide to Better Practice », *Information Systems - IS*, 2005.
- BENE, C., *Small-scale fisheries: assessing their contribution to rural livelihoods in developing countries*, s.l., 2006.
- BERKES, Fikret, « Linkages and multilevel systems for matching governance and ecology: lessons from roving bandits », *Bulletin of Marine Science*, vol. 86, n° 2, 2010, p. 235-250.
- CATANZANO, Joseph et REY, Hélène, « La recherche halieutique entre science et action : réflexions sur fond de crise », vol. 5, n° 2, 1997, p. 19-30.
- CHUENPAGDEE, Ratana et JENTOFT, Svein, « Transforming the governance of small-scale fisheries », *Maritime Studies*, vol. 17, n° 1, 2018, p. 101-115.
- COOKE, Andrew, *TANTEZA* - Le transfert de gestion a Madagascar - 10 ans d'efforts (* Tantanana mba hateze = Développement durable)*, s.l., 2007.
- CRONA, Beatrice I. et al., « Towards a typology of interactions between small-scale fisheries and global seafood trade », *Marine Policy*, vol. 65, 2016, p. 1-10.
- DABAT, Marie-Hélène et GRANDJEAN, Aurélie, « Comment les acteurs publics contribuent à l'impact de la recherche dans les pays en développement », *Cahiers Agricultures*, vol. 27, n° 1, 2018, p. 15013.
- ETIEGNI, Christine, IRVINE, Kenneth et KOOY, Michelle, « Participatory governance in Lake Victoria (Kenya) fisheries: whose voices are heard? », *Maritime Studies*, vol. 19, 2020.
- EULER, Johannes et HELDT, Sonja, « From information to participation and self-organization: Visions for European river basin management », *Science of The Total Environment*, vol. 621, 2018, p. 905-914.
- FAO, , « Voluntary Guidelines for Securing Sustainable Small-Scale Fisheries | Food and Agriculture Organization of the United Nations », <http://www.fao.org/voluntary-guidelines-small-scale-fisheries/en/>, 2015, consulté le 7 décembre 2020.
- GARDNER, Charlie et al., « Value Chain Challenges in Two Community-Managed Fisheries in Western Madagascar: Insights for the Small-Scale Fisheries Guidelines », dans *The Small-Scale fisheries guidelines*, s.l., 2017, p. 335-354.

HANSON, Paul, « Toward a more transformative participation in the conservation of Madagascar's natural resources », *Geoforum*, vol. 43, 2012, p. 1182-1193.

KASPRZYK, Z. et al., *Evaluation de stock de crabe de mangrove Scylla serrata exploité par la pêche traditionnelle de Madagascar*, Antananarivo Madagascar, MAEP/ JICA/Océan Consultant, 2006.

LE RESTE, Louis, FENO, Léonard et RAMELOSON, Arthur, *État de nos connaissances sur le crabe de vase Scylla serrata Forskal à Madagascar*, Paris, O.R.S.T.O.M, 1976.

LONG, Stephen et al., « Governance analysis of a community managed small-scale crab fishery in Madagascar: novel use of an empirical framework », *Marine Policy*, 2017, p. 102974.

MERAL, Philippe, « Chapitre 2. Économie politique internationale et conservation », dans Blanc-Pamard, Chantal et al. (dir.), *Géopolitique et environnement : Les leçons de l'expérience malgache*, Marseille, IRD Éditions , coll. « Objectifs Suds », 2013, p. 73-98.

MUSAVENGANE, Regis, TANTOH, Henry B. et SIMATELE, Danny, « A Comparative Analysis of Collaborative Environmental Management of Natural Resources in Sub-Saharan Africa: A Study of Cameroon and South Africa », *Journal of Asian and African Studies*, vol. 54, n° 4, 2019.

MUSTALAHTI, Irmeli et AGRAWAL, Arun, « Research trends: Responsibilization in natural resource governance », *Forest Policy and Economics*, vol. 121, 2020, p. 102308.

NEWIG, Jens et KOONTZ, Tomas M., « Multi-level governance, policy implementation and participation: the EU's mandated participatory planning approach to implementing environmental policy », *Journal of European Public Policy*, vol. 21, n° 2, 2014, p. 248-267.

PITA, Cristina, PIERCE, Graham J. et THEODOSSIOU, Ioannis, « Stakeholders' participation in the fisheries management decision-making process: Fishers' perceptions of participation », *Marine Policy*, vol. 34, n° 5, 2010, p. 1093-1102.

RAMAHATRA, Roland, « Gouvernance et participation pour la conservation de la biodiversité », 2003.

RAMAMONJISOA, Bruno Salomon, « Chapitre 6. Gouvernance et politique de la nature », dans Blanc-Pamard, Chantal et al. (dir.), *Géopolitique et environnement : Les leçons de l'expérience malgache*, Marseille, IRD Éditions , coll. « Objectifs Suds », 2013, p. 187-205.

RAZAFINDRAKOTO, Mireille, ROUBAUD, Francois et WACHSBERGER, Jean-Michel, « L'énigme et le paradoxe : économie politique de Madagascar », 2017.

REED, Mark S., « Stakeholder participation for environmental management: A literature review », *Biological Conservation*, vol. 141, n° 10, 2008, p. 2417-2431.

REY, Hélène et al., *Système halieutique : un regard différent sur les pêches*, Paris, Institut Océanographique / Ifremer , coll. « Propos », 1997.

REYHANI, Mohammad Naser et GRUNDMANN, Philipp, « Who influences whom and how in river-basin governance? A participatory stakeholder and social network analysis in Zayandeh-Rud basin, Iran », *Environmental Development*, vol. 40, 2021, p. 100677.