

UNION DES COMORES
 Unité-Solidarité-Développement

Moroni , September 25th, 2011

**VICE PRESIDENT IN CHARGE
 OF THE MINISTRY OF FINANCE , BUDGET,
 FOREIGN TRADE, PRIVATIZATION
 AND ECONOMY**

THE VICE-PRESIDENT,

N°014- 153/VP-MFBCEPE/CAB

Country Director for Mozambique,
 Madagascar, Mauritius, Comoros and Seychelles
 The World Bank Country Office
 1 Rue Andriamifidy, BP 4140
 Antananarivo 101, Madagascar

**Subject: Comoros: South West Indian Ocean Fisheries Governance and Shared Growth
 Project – Letter of Sector Policy/Letter of Undertaking**

Dear Mr. Lundell,

1. On behalf of the Government of the Union of Comoros, I am writing this Letter of Sector Policy/Letter of Undertaking in the context of the South West Indian Ocean Fisheries Governance and Shared Growth Project (the Project). The proposed Credit from the International Development Association (IDA) in the amount of US\$ 9.5 million and a Grant from the Global Environment Facility (GEF) in the amount of US\$ 3.5 million will build on efforts by the Union of Comoros to promote and strengthen its fisheries sector and management of fishery resources, including deep sea ones.

2. The proceeds of the IDA Credit as well as the GEF Grant will be used to finance activities that are intended to improve the management effectiveness of selected fisheries at the regional, national and community levels. The proposed Project aims to support development of the fisheries sector in Comoros, strengthen the country's governance capacity to manage fisheries including reducing illegal fishing activities, as well as consolidating and strengthening regional cooperation on fisheries and marine resource management among the members of the South West Indian Ocean Fisheries Commission.

3. This Letter of Undertaking outlines the sector policy in broad terms, including the legislative framework for the sector. It also sets out the commitment by the Government of the

Union of Comoros to update its laws in order to ensure conformity with international obligations under conventions and agreements that the country has ratified, including the United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS) (the Convention).

4. The Union of Comoros has a large Exclusive Economic Zone (EEZ) estimated to be about 70 times the size of the country's land area. The EEZ straddles the important tuna fishing grounds at the mouth of the Mozambique Channel. About one-third of the fishing grounds are exploitable by traditional fishing methods targeting the resources of the narrow continental shelf. The domestic fleet lacks the capability to harvest offshore resources. Foreign vessels, which target tuna, operate in these offshore areas mainly on the basis of negotiated access agreements that in turn generate revenues for our national budget.

5. The fisheries sector contributes 8 percent to GDP in Comoros and also makes up 5 percent of total foreign exchange annually. The sector is a net supplier of foreign exchange and, through fisheries access agreements, is a key component of the country's balance of payments. Small-scale fisheries directly employ about 8,500 people—which is about 6 percent of the country's population—and up to 30 percent of the total population is dependent on fisheries. Fishing households make up a significant proportion of the households below the poverty level. Per capita fish consumption is 25 kg per year, almost entirely supplied from the domestic fisheries. Marine ecosystem services represent an estimated 37 percent of the total economic value of ecosystem services, and Mohéli Marine Park, the first marine protected area in the Comoros was established in 2001.

6. The National Directorate for Fisheries and its line Ministry, the Ministry of Production, Environment, Energy, Industry and Craft, exercise central authority on fisheries. The fishers are grouped in cooperatives and each of the islands that comprise the Union of Comoros has established an 'island regional syndicate'. These 'syndicates' are then grouped under the Organization of Développement Fishery in Comoros (ODFC). The ODFC is the principal interlocutor between the fishing communities and the fisheries administration and has an important role in promoting compliance, registration of fishers and as a conduit for the administration of fisheries and projects.

7. The legal system of Comoros is based on Islamic law, an inherited French legal code, and customary law. The main piece of sectoral legislation in Comoros is *Decret N°07-159/PP, Portant promulgation de la loi N°07-011/AU d'août 2007, portant Code de Pêches et de l'Aquaculture de l'Union des Comoros* (the 2007 Act) which applies both to fisheries and aquaculture. Also of relevance is the *Arrête N° 0731, Portant création d'un Centre National de Contrôle et de Surveillance des Pêches*, which creates the *Centre National de Contrôle et de Surveillance des Pêches* (CNCSP). This law sets out the mandate and mission of the CNCSP, which includes establishing and maintaining a Vessel Monitoring System that allows the authorities to monitor the activity of a sample of small-scale fishing vessels and to follow the activities of licensed industrial fishing vessels while fishing in the waters of the Comoros. Aside from statutory law, customary law still plays a big role in the artisanal fishing sector and the fishermen themselves are responsible for enforcing these rules by preventing and punishing those who do not comply with them. However, the applicable rules of customary law vary between islands, regions or villages.

8. The Union of Comoros also has a Fisheries Development Strategy (*Stratégie d'Aménagement des Pêcheries*). The aim of this document is to ensure that the sector contributes to poverty reduction of the most disadvantaged fishing households by developing sustainable fish production and processing, with particular attention to the role of women.

9. The development of the fisheries sector in Comoros faces a number of constraints which underpin our request for assistance from the World Bank. As part of the design of the Project, we focused on strategies for addressing these key constraints, including: (i) a relatively weak legal and institutional framework as well as human capacity and infrastructure which contribute to deficient management of small-scale fisheries and monitoring of the offshore tuna fisheries; (ii) the lack of fishing port facilities, transportation, distribution, processing, and export infrastructure, combined with a small and domestic market with weak purchasing power, make supplying the local market unprofitable for large fishing vessel and fleet operators; and (iii) weak capacity for applied fisheries research. The Government is keenly committed to overcome these constraints and to make the small-scale fisheries in particular contribute towards a strong and sustainable development in the future.

10. The Government of Comoros is aware of the World Bank's Operational Policy on Environmental Assessment (OP 4.01) which requires the Bank to not finance any project activities that would contravene the obligations of the country under relevant international environmental treaties and agreements. The relevant treaties and agreements include those applicable to the fisheries sector, in particular, UNCLOS, which Comoros signed and ratified on 6 December 1984 and 21 June 1994, respectively. I have been informed that in order to be eligible for Bank financing for fisheries enforcement, the fisheries legislation of Comoros should therefore be compatible with international law, and in particular, with Article 73 of UNCLOS. This provision requires that any foreign vessels and crew detained within the EEZ will be immediately released upon posting a reasonable bond, penalties for violations of fisheries laws and regulations in the EEZ may not include imprisonment, and the flag state of any detained or arrested vessel is immediately notified through appropriate channels, of the action taken and of any penalties subsequently imposed.

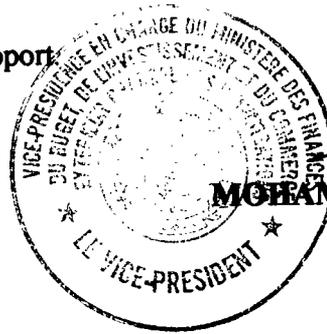
11. In a communication between staff of the World Bank and those of the Direction Générale des Ressources Halieutiques, the Government was informed that upon reviewing the relevant national legislation, the World Bank was concerned that: (i) there is no provision in the legal framework of Comoros that covers the "prompt release" of detained or arrested vessels as required under Article 73(2) of UNCLOS; (ii) the notification procedures in Decret No. 07-159 only cover situations in which "a vessel has been inspected and is suspected of contravening a measure of an international agreement to which Comoros is party" and no reference is made to situations of arrest or detention; and (iii) in accordance with Article 117 of Decret No. 07-159 there may be imprisonment for refusal to cooperate with a Surveillance Officer.

12. On behalf of the Government of the Union of Comoros, I would like to confirm that the Project, and in particular Component 2, which will focus on improved governance of the fisheries sector including by financing Monitoring, Control and Surveillance (MCS) activities, will be implemented in strict compliance with the provisions of UNCLOS.

13. As you are aware, the Government formally requested support from the World Bank in updating the fisheries laws. We have also sought support from the Smartfish project which is being implemented by the Indian Ocean Commission and the United Nations Food and Agriculture Organization. The Government is therefore strongly committed to the objectives of the Project and to ensuring full compliance with the requirements stated in the World Bank's Operational Policies. In order to be able to continue preparing the Project and eventually present it for approval by the Board of Executive Directors, the Government also confirms that part of the assistance to be provided under the Project will be used to ensure full consistency between national law and international legal agreements to which Comoros is a signatory, including UNCLOS. This will be achieved through appropriate legal reforms within the first two years of Project implementation.

Thank you for your continued cooperation and support.

Sincerely,



MOHAMED ALI SOILIH

UNION DES COMORES

Unité-Solidarité-Développement

Moroni le, 25 Septembre 2014

VICE-PRESIDENCE EN CHARGE
DU MINISTERE DES FINANCES, DU BUDGET,
DU COMMERCE EXTERIEUR, DE LA PRIVATISATION
ET DE L'ECONOMIE

LE VICE-PRESIDENT,

N°014-153 /VP-MFBCEPE/CAB

A,
Monsieur le Directeur pays pour le Mozambique,
Madagascar, Ile Maurice, les Comores et les Seychelles
Bureau Pays de la Banque Mondiale
1 Rue Andriamifidy, BP 4140
Antananarivo 101, Madagascar

Sujet: Comores: Premier Projet de gouvernance des pêches et de croissance partagée du Sud-Ouest de l'océan Indien - Lettre de politique sectorielle / Lettre d'engagement

Monsieur Lundell,

1. Au nom du Gouvernement de l'Union des Comores, j'écris cette lettre de politique sectorielle / Lettre d'engagement dans le cadre du Projet de gouvernance des pêches et de croissance partagée du Sud-Ouest de l'océan Indien (le Projet). Le Don proposé par l'Association internationale de développement (AID) d'un montant de 9,5 millions de dollars et le Don du Fonds pour l'environnement mondial (FEM) d'un montant de 3,5 millions \$ US s'appuieront sur les efforts déployés par l'Union des Comores pour promouvoir et renforcer son secteur des pêches et la gestion des ressources halieutiques, y compris au large.

2. Les fonds du Don de l'AID ainsi que du Don du FEM seront utilisés pour financer des activités qui visent à améliorer l'efficacité de la gestion de certaines pêches au niveau régional, national et communautaire. Le projet proposé vise à soutenir le développement du secteur de la pêche aux Comores, renforcer la capacité de gouvernance du pays à gérer les pêches, y compris réduire les activités de pêche illégales, ainsi que la consolidation et le renforcement de la coopération régionale en matière de pêche et de la gestion des ressources marines parmi les membres de la Commission des Pêches du Sud-Ouest de l'Océan Indien.

3. Cette lettre d'engagement définit la politique du secteur en termes généraux, y compris le cadre législatif pour le secteur. Il énonce également l'engagement pris par le Gouvernement de l'Union des Comores de mettre à jour ses lois afin d'assurer la conformité avec les obligations internationales en vertu des conventions et accords que le pays a ratifiés, y compris la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (CNUDM).

4. L'Union des Comores dispose d'une Zone Economique Exclusive (ZEE) étendue estimée à environ 70 fois la taille de la superficie terrestre du pays. La ZEE est à cheval sur les importantes zones de pêche de thon à l'embouchure du canal de Mozambique. Environ un tiers des zones de pêche sont exploitable par des méthodes traditionnelles de pêche ciblant les ressources de l'étroit plateau continental. La flotte nationale n'a pas la capacité d'exploiter les ressources du large. Les navires étrangers, qui ciblent le thon, opèrent dans ces zones au large principalement sur la base des accords d'accès négociés, sources de revenus pour notre budget national.

5. Le secteur de la pêche contribue à hauteur de 8 pour cent du PIB aux Comores et représente 10 pour cent des échanges totaux en devises chaque année. Le secteur est un fournisseur net de devises et, grâce à des accords d'accès aux pêcheries, est un élément clé de la balance des paiements du pays. Les pêches artisanales emploient directement environ 8500 personnes, ce qui représente environ 15 pour cent de la population du pays, et jusqu'à 30 pour cent de la population totale est dépendant de la pêche. Les ménages de pêcheurs représentent une proportion importante des ménages en dessous du seuil de pauvreté. La consommation de poisson est de 29 kg par habitant et par an, presque entièrement fournis par les pêcheries nationales. Les services des écosystèmes marins représentent environ 37 pour cent de la valeur économique totale des services écosystémiques, et le Parc marin de Mohéli, la première aire marine protégée aux Comores, a été créé en 2001.

6. La Direction nationale de la pêche et de son ministère de tutelle, le Ministère de la Production, de l'Environnement, de l'Energie, de l'Industrie et de l'Artisanat, exercent l'autorité centrale en matière de pêche. Les pêcheurs sont regroupés en coopératives et chacune des îles qui composent l'Union des Comores a mis en place une organisation régionale des pêches. Ces organisations sont ensuite regroupés sous l'organisation pour le Développement de la Pêche aux Comores (ODPC). L'ODPC est le principal interlocuteur entre les communautés de pêcheurs et l'administration des pêches et a un rôle important dans la promotion de la conformité, l'enregistrement des pêcheurs et comme un conduit pour l'administration des pêches et des projets.

7. Le système juridique des Comores est basé sur la loi islamique, un code juridique d'origine française et le droit coutumier. La pièce maîtresse de la législation sectorielle aux Comores est le Décret n°07-159/PR - Portant promulgation de la loi n°07-011/AU d'aout 2007, portant Code de Pêches et de l'Aquaculture de l'Union des Comores (la Loi de 2007) qui s'applique à la fois à la pêche et à l'aquaculture. Également d'intérêt est l'Arrêté n°0731 portant création d'un Centre National de Contrôle et de Surveillance des Pêches, qui crée le Centre National de Contrôle et de Surveillance des Pêches (CNCSP). Cette loi définit le mandat et les missions du CNCSP, qui comprennent l'établissement et le maintien d'un système de suivi des navires (SSN ou VMS) qui permet aux autorités de surveiller l'activité d'un échantillon de bateaux de pêche à petite échelle et de suivre les activités des navires de pêche industrielle sous licence au cours de leur pêche dans les eaux des Comores. Mis à part la loi statutaire, le droit coutumier joue encore un grand rôle dans le secteur de la pêche artisanale et les pêcheurs eux-mêmes sont responsables de l'application de ces règles en évitant leur non-respect et punissant ceux qui ne les respectent pas. Cependant, les règles du droit coutumier applicables varient entre les îles, les régions ou villages.

8. L'Union des Comores a également une stratégie de développement de la pêche (Stratégie d'Aménagement des Pêcheries). L'objectif de ce document est de veiller à ce que le secteur contribue à la réduction de la pauvreté des ménages de pêche les plus défavorisés en développant de façon durable la production et la transformation des poissons, avec une attention particulière au rôle des femmes.

9. Le développement du secteur de la pêche aux Comores est confronté à un certain nombre de contraintes qui sous-tendent notre demande d'assistance de la Banque Mondiale. Dans le cadre de la conception du projet, nous nous sommes concentrés sur les stratégies pour remédier à ces problèmes clés, notamment : (i) un cadre juridique et institutionnel, ainsi que des capacités humaines et des

infrastructures relativement faibles, ce qui contribue à une gestion déficiente de la pêche à petite échelle et de la surveillance de la pêche au thon au large des côtes; (ii) un manque d'équipement des ports de pêche, et d'infrastructure de transport, de distribution, de transformation et d'exportation, combiné à un marché réduit et domestique et un faible pouvoir d'achat, rendent l'approvisionnement du marché local peu rentable pour les grands opérateurs de navires et de flottilles de pêche; et (iii) une faiblesse des capacités de recherche halieutique appliquée. Le gouvernement est vivement engagé à surmonter ces contraintes et à faire de la pêche à petite échelle en particulier un contributeur clé à un développement solide et durable.

10. Le gouvernement des Comores est au courant de la politique opérationnelle de la Banque mondiale sur l'évaluation environnementale (OP 4.01) qui requiert que la Banque ne finance pas d'activités de projet qui iraient à l'encontre des obligations du pays en vertu des traités environnementaux et accords internationaux pertinents. Les traités et accords pertinents sont ceux applicables au secteur de la pêche, et en particulier la Convention que l'Union des Comores a signée et ratifiée le 6 Décembre 1984 et le 11 Juin 1994, respectivement. J'ai été informé que, pour être éligibles à un financement de la Banque pour la surveillance des pêches, la législation des pêches des Comores devrait donc être compatible avec le droit international, et en particulier avec l'article 73 de la Convention. Cette disposition exige que les navires étrangers et membres d'équipage détenus dans la ZEE seront immédiatement libérés sur dépôt d'une caution raisonnable, les sanctions pour violation des lois et règlements de pêche dans la ZEE ne peuvent comprendre l'emprisonnement et l'État du pavillon d'un navire détenu ou arrêté est immédiatement notifié par les voies appropriées des mesures prises ainsi que les sanctions imposées par la suite.

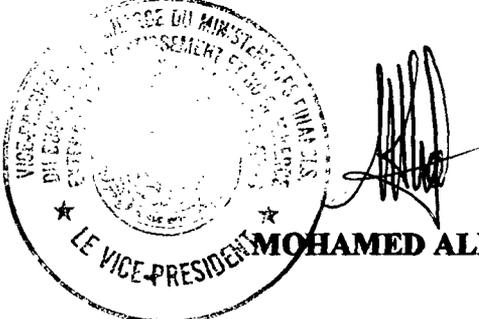
11. Dans une communication entre le personnel de la Banque Mondiale et ceux de la Direction Générale des Ressources Halieutiques, le gouvernement a été informé que, lors de l'examen de la législation nationale pertinente, la Banque Mondiale s'inquiète du fait que: (i) il n'existe aucune disposition dans le domaine juridique cadre des Comores qui couvre la « libération rapide » des navires détenus ou arrêtés comme l'exige l'article 73 (2) de la Convention; (ii) les procédures de notification du décret n°07-159 ne couvrent que des situations dans lesquelles « le bateau a été inspecté et est soupçonné d'avoir contrevenu à une mesure d'un accord international auquel les Comores sont partie » et aucune référence n'est faite à des situations d'arrestation ou de détention; et (iii) conformément à l'article 117 du Décret n° 07-159, il peut y avoir emprisonnement pour refus de coopérer avec un agent de surveillance.

12. Au nom du gouvernement de l'Union des Comores, je tiens à confirmer que le projet, et en particulier sa composante 2, qui mettra l'accent sur l'amélioration de la gouvernance du secteur de la pêche, y compris en finançant des activités de suivi, contrôle et surveillance (SCS), sera mis en œuvre dans le strict respect des dispositions de la CNUDM.

13. Comme vous le savez, le gouvernement a officiellement demandé l'appui de la Banque Mondiale à mettre à jour les lois sur la pêche. Nous avons également sollicité l'appui du projet Smartfish qui est mis en œuvre par la Commission de l'Océan Indien et l'Organisation pour l'Alimentation et l'Agriculture des Nations Unies. Le gouvernement est donc fortement engagé dans les objectifs du projet et dans l'assurance de la pleine conformité avec les exigences énoncées dans les politiques opérationnelles de la Banque Mondiale. Afin d'être en mesure de continuer à préparer le projet et de le présenter à l'approbation du Conseil d'Administration, le gouvernement confirme également qu'une partie de l'assistance qui sera fournie dans le cadre du projet sera utilisée pour assurer la parfaite cohérence entre le droit national et les accords juridiques internationaux auxquels l'Union des Comores est signataire, notamment la CNUDM. Cet objectif sera atteint grâce à des réformes juridiques appropriées au cours des deux premières années de mise en œuvre du projet.

Nous vous remercions de votre collaboration et de soutien continu.

Cordialement,



LE VICE-PRESIDENT MOHAMED ALI SOLEHI