Programme pour des moyens d'existence durables dans la pêche (PMEDP)

Brochure sur la planification pour des moyens d'existence durables dans la pêche par l'utilisation de l'Approche pour des moyens d'existence durable (AMED) et du Code de conduite pour une pêche responsable (CCPR)

préparée par l'Unité de Support Régional du PMEDP (USR)

sous la coordination de

C. Breuil, expert en planification de l'USR

et

P. Failler, économiste au CEMARE
(Centre for the Economics and Management of Aquatic Resources

Cotonou, mars 2003

TABLE DES MATIERES

1. AVANT-PROPOS

1.1. Contexte
1.2. Objectif et contenu de la brochure
1.3. Préparation de la brochure
1.4. Liste des principaux acronymes

2. PREMIERE PARTIE : INTRODUCTION GENERALE A LA PLANIFICATION POUR DES MOYENS D'EXISTENCE DURABLES DANS LA PECHE

2.1. Rappels théoriques sur la planification sectorielle
2.2. Grandes tendances de l'évolution de la planification des pêches en Afrique de l'Ouest
2.3. Impacts de la planification sectorielle sur les moyens d'existence des communautés de pêche artisanale
2.4. L'AMED dans l'amélioration des processus de planification pour des moyens d'existence durables dans la pêche
2.5. Le CCPR dans l'amélioration des processus de planification pour des moyens d'existence durables dans la pêche
2.6. Liens entre DSRP et amélioration des moyens d'existence dans la pêche

3. DEUXIEME PARTIE : PROCESSUS DE PLANIFICATION POUR DES MOYENS D'EXISTENCE DURABLES DANS LA PECHE

3.1. Processus 'classique' de la planification des pêches
3.2. Cycle de la planification pour des moyens d'existence durables dans la pêche
    3.2.1. Analyse des moyens d'existence dans la pêche
    3.2.2. Analyse du cadre national de politique et de planification ayant un impact sur la lutte contre la pauvreté dans la pêche
    3.2.3. Identification des priorités et formulation de stratégies en matière d'amélioration des moyens d'existence dans la pêche
    3.2.4. Opérationalisation des stratégies et programmation
    3.2.5. Suivi et évaluation

1. AVANT-PROPOS

1.1. Contexte

En Afrique de l'Ouest, une partie croissante des populations rurales (ou péri-urbaines) ont des moyens d'existence basés sur la pêche artisanale. Dans le même temps, suite à l'inadéquation des politiques publiques et des modes de planification, la question de la durabilité des ressources halieutiques se pose de manière aiguë et les communautés de pêche sont de plus en plus vulnérables à certaines formes d'exclusion ou de marginalisation au sein des sociétés rurales. Les communautés de pêche sont en outre confrontées à de réels problèmes de pauvreté liés à des faiblesses en capitaux et un environnement institutionnel peu propice ne leur permettant pas de mettre en valeur leurs capacités individuelles et de saisir les opportunités qui se présentent.

Depuis son démarrage en fin d'année 1999, le Programme pour des moyens d'existence durables dans la pêche (PMEDP) a initié différentes actions en faveur de la réduction de la pauvreté au sein des communautés de pêche artisanale en Afrique de l'Ouest. L'approche du PMEDP a reposé sur la mise en application des principes directeurs de l'Approche pour des moyens d'existence durables (AMED) et du Code de conduite pour une pêche responsable (CCPR). Ces actions peuvent être rangées en différentes catégories comme suit :

- *Formation et sensibilisation* des Unités de coordination nationale (UCN) du Programme et de leurs principaux partenaires dans différents domaines : AMED, CCPR, diagnostics des ME en utilisant les outils de la MARP, analyse participative des politiques, institutions et processus (PIP) ayant un impact sur les ME des communautés de pêche (étude des PIP), conduite de profils de pauvreté dans la pêche ;

- *Appui au développement d'activités devant aboutir à des résultats tangibles en matière d'amélioration des moyens d'existence dans la pêche* - ces activités reposent sur des projets communautaires (principalement axés sur le renforcement des atouts en capitaux des moyens d'existence des communautés de pêche), des projets d'appui institutionnel (en particulier dans les domaines de la gestion participative des pêches, de l'amélioration des politiques et des institutions en référence à l'AMED et au CCPR, de l'intégration des pêches dans les Documents de stratégie de réduction de la pauvreté – DSRP, et de l'amélioration des liens recherche / administration / communautés), et des projets pilotes (d'avantage axés vers les processus de changement des politiques et des institutions pour des moyens d'existence durables dans la pêche)

- *Recherche d'accompagnement* (activités normatives) sur les liens entre pauvreté dans la pêche artisanale, CCPR et AMED, en partenariat avec le Département des pêches de la FAO.

- *Renforcement et durabilité des acquis du Programme* : renforcement des capacités institutionnelles des UCN, développement de partenariats stratégiques avec d'autres donateurs et institutions concernés par la lutte contre la pauvreté dans la pêche, et production et dissémination des leçons et enseignements du Programme.

Ces actions ont permis jusqu'à présent au PMEDP d'apporter une contribution significative au processus de changement des politiques et des institutions, locales et nationales, afin que celles-ci soient davantage en faveur de moyens d'existence durables dans la pêche. Cela a également permis d'acquérir un ensemble de leçons et d'enseignements dans le domaine de l'opérationalisation de l'AMED et de la mise en œuvre du CCPR dans le contexte de la lutte contre la pauvreté dans la pêche. Celles-ci sont aujourd'hui prises en compte au moment de la programmation des activités du PMEDP.

Malheureusement, les UCN n'ont qu'un accès parcellaire à ces expériences du Programme. Dans le même temps, les UCN expriment un intérêt accru au renforcement de leurs capacités dans le domaine de la planification pour des moyens d'existence durables dans la pêche. Cet intérêt est à mettre en relation avec leur souhait de participer plus activement dans la lutte contre la pauvreté dans la pêche, et de se poser en interlocuteur privilégié vis-à-vis des autres partenaires et institutions concernés par les programmes ayant un impact sur la pauvreté dans la pêche artisanale dans leurs pays respectifs.

En outre, depuis le démarrage du Programme, les UCN ont été surtout impliquées à certains stades de la planification et de la programmation, et singulièrement aux stades du niveau local. De fait, les UCN ont surtout été impliquées dans le processus de formulation et de suivi des projets communautaires. Cela se traduit aujourd'hui par le constat suivant, qui concerne la plupart des UCN :

- Difficultés à faire le lien entre les initiatives locales et les processus de changement des politiques et des institutions du niveau supérieur (ex. liens avec la mise en œuvre de la décentralisation, avec le développement d'une administration de proximité, avec les procédures de planification des pêches, ou encore avec les initiatives inter-ministérielles en rapport avec la lutte contre la pauvreté), ce qui constitue un frein à la valorisation des résultats obtenus au niveau local dans le cadre de l'ajustement des politiques et des institutions du niveau macro ;

- Difficultés à développer et faire partager une vision d'ensemble des problématiques liées à la lutte contre la pauvreté dans la pêche, ce qui les empêche de contribuer activement au processus de changement des attitudes et de l'organisation du travail au sein des institutions clés, et de l'administration des pêches en particulier, et de développer d'avantage de partenariats stratégiques aux niveaux national mais également local ;

- Manque de capacités à saisir toutes les opportunités offertes par les institutions nationales et par les partenaires au développement, y compris le PMEDP, en vue de jouer un rôle moteur en matière d'appui à la conception, à la gestion et au suivi des programmes de lutte contre la pauvreté dans la pêche dans leurs pays respectifs par l'utilisation de l'AMED.

Toutes ces remarques traduisent moins le manque de connaissances théoriques qu'ont les UCN à l'égard de l'AMED que les difficultés qu'elles rencontrent à utiliser cette approche de manière pratique (c'est à dire à l'opérationaliser) pour guider et organiser leur travail. Ce constat n'est cependant pas spécifique au contexte du PMEDP et il a également fait l'objet de commentaires dans de récentes publications du DFID[1].

L'AMED est en effet relativement récente et elle est aujourd'hui appliquée ou testée dans différents contextes. Selon le type d'utilisateurs, les appuis à fournir pour aider à son opérationalisation doivent être différenciés. Aussi, les utilisateurs qui ne sont pas amenés à utiliser l'AMED au quotidien, comme c'est le cas de la plupart des membres des UCNs, sont demandeurs d'outils et de méthodologies leur indiquant clairement « comment faire » pour les aider à mettre en œuvre l'AMED et avoir une meilleure visibilité de la plus-value apportée par l'AMED.

C'est dans ce contexte que le PMEDP a souhaité produire un support méthodologique sur la planification dans le contexte de l'AMED, principalement dédié aux UCNs. Ce support a pour ambition de couvrir une large gamme des aspects liés à la planification, de manière à mettre en avant le caractère holistique inhérent à l'AMED.

---

[1] Carney, D. Sustainable livelihoods approaches : progress and possibilities for change. DFID (final draft - July 2002)

1.2. Objectif et contenu de la brochure

L'objet de cette brochure sur la planification pour des moyens d'existence durables dans la pêche est de fournir aux personnes et institutions impliquées dans des programmes et projets de réduction de la pauvreté dans la pêche, et en premier lieu aux UCNs, des connaissances de base ainsi qu'un support méthodologique pour promouvoir des démarches de planification basées sur l'AMED et le CCPR.

L'objet de cette brochure est avant tout de fournir une vision d'ensemble du processus de planification pour des moyens d'existence dans la pêche. Celle-ci peut être considérée comme un préalable à la préparation de guides plus pratiques permettant d'avancer dans les différentes étapes de la planification. Aussi, avant d'être un outil de formation, cette brochure constitue un outil de sensibilisation et de vulgarisation sur la planification pour des moyens d'existence durables dans la pêche.

Cette brochure a également pour objet d'attirer l'attention des décideurs politiques, des bailleurs de fonds et des institutions internationales de crédit sur la nécessité de reconsidérer les modalités de l'action publique pour lutter plus efficacement contre la pauvreté au sein des communautés de pêche artisanale. Le principal enjeu est de parvenir à concilier les objectifs de lutte contre la pauvreté au sein des communautés de pêche, de gestion durable des ressources halieutiques, et de contribution du secteur à la croissance économique.

La première partie de la brochure est consacrée à des rappels théoriques sur la planification des pêches, l'AMED, le CCPR et les DSRP et sur leurs liens avec la planification pour des moyens d'existence durables dans la pêche.

La seconde partie, de nature plus pratique, décrit le processus de planification pour des moyens d'existence durables dans la pêche en référence à l'AMED et au CCPR. Les propos sont souvent appuyés par des exemples concrets issus de l'expérience du Programme depuis son démarrage. En outre, des encadrés accompagnent le texte pour illustrer la manière dont le Programme a pu mettre concrètement en application certains principes de l'AMED aux différentes étapes de la planification pour des moyens d'existence durables dans la pêche. Ces principes sont les suivants : Centré sur les populations ; Participatif et responsif ; Démarche positive (bâtir sur les forces) ; Opérationnalité à tous les niveaux (liens micro-macro) ; Dynamique (approche processus) ; Holisme ; Partenariat ; Durabilité ; et Désagrégation.

En faisant ainsi partager ses expériences, le Programme espère ainsi conforter les UCN dans leurs démarches d'apprentissage de l'AMED par l'action.

1.3. Préparation de la brochure

Un document contenant un ensemble de concepts relatifs à la planification et à l'AMED a été préparé par des consultants du PMEDP en 2002[2]. Ce document est cependant essentiellement de nature théorique et ne semble pas pouvoir satisfaire à lui-seul l'objectif de renforcement des capacités des UCNs et d'autres partenaires du Programme en planification pour des moyens d'existence durables dans la pêche. Il constitue en revanche une sérieuse base normative qui a été utilisée pour préparer la brochure.

C'est dans ce contexte que l'USR a utilisé ce document, ainsi que d'autres documents internes du PMEDP, pour préparer la brochure. Celle-ci est le fruit d'un travail d'équipe, coordonné par l'expert en planification de l'USR.

Le PMEDP tient par ailleurs à exprimer ses vifs remerciements pour l'aimable collaboration de P. Failler pour la finalisation de la brochure.

[2] Failler, P et C. Palin (avec la collaboration de N. Lécrivain) Contribution à la préparation d'un guide sur la planification stratégique dans le contexte des politiques publiques, de l'AMED et du CCPR. Document interne du PMEDP (2002).

1.4. Liste des principaux acronymes

AMED	Approche pour des moyens d'existence durables
CCPR	Code de conduite pour une pêche responsable
DSRP	Document de stratégie de réduction de la pauvreté
MARP	Méthode accélérée de recherche participative
ME	Moyens d'existence
PIP	Politiques, Institutions et Processus
PMEDP	Programme pour des moyens d'existence durables dans la pêche en Afrique de l'Ouest
UCN	Unité de coordination nationale du PMEDP
USR	Unité de support régional du PMEDP

2. PREMIERE PARTIE : INTRODUCTION GENERALE A LA PLANIFICATION POUR DES MOYENS D'EXISTENCE DURABLES DANS LA PECHE

Le secteur de la pêche artisanale en Afrique de l'Ouest a subi des mutations considérables depuis ces trente dernières années, avec notamment une insertion progressive dans un système international marqué par une intensification des échanges. L'exploitation et la valorisation des ressources halieutiques constituent aujourd'hui des enjeux de développement national, tant économique que social, dont l'opinion publique n'a toutefois pas encore pris l'entière mesure. La pêche artisanale permet en effet à plusieurs millions de personnes de baser aujourd'hui leurs moyens d'existence sur la pêche. Elle attire également de plus en plus de personnes à la recherche de moyens d'existence et elle les 'maintient' ensuite par manque d'opportunités dans d'autres secteurs et/ou de capacités à les saisir. Ces personnes ne sont pas forcément issues du monde de la pêche, et comptent parmi elles de nombreux pauvres.

Pendant cette période, le contexte politique et de planification des pêches n'a cessé d'évoluer. Après avoir encouragé des modes de développement tournés successivement vers des objectifs d'autosuffisance alimentaire puis de contribution à l'équilibre des comptes des nations, les politiques se tournent aujourd'hui vers la contribution à la lutte contre la pauvreté. Ces objectifs se révèlent souvent contradictoires entre eux, en particulier dans la perspective d'une gestion durable des ressources. Mais au delà de ces interrogations et dilemmes de la planification sectorielle, la pêche est demeurée *de facto* dans beaucoup de pays comme un secteur permettant de contribuer à l'équilibre de la balance des paiements et au budget de l'Etat.

Ainsi, la pêche, dans le contexte des politiques publiques de développement en Afrique de l'Ouest, est de moins en moins maître de son présent et encore moins de son avenir. Intégrée dans un débat institutionnel de complexité croissante, elle doit aujourd'hui conjuguer : création de richesse nationale, contribution à la réduction de la pauvreté et conservation des ressources halieutiques. Face à ce défi, quelles sont les opportunités qu'offrent aujourd'hui l'AMED et le CCPR dans le cadre de l'amélioration de la planification pour des moyens d'existence durables dans la pêche artisanale ?

Dans cette première partie de la brochure, un rappel sur les définitions relatives à la planification sectorielle est d'abord donnée. Sont ensuite retracées brièvement les grandes tendances de l'évolution de la planification des pêches en Afrique de l'Ouest. L'impact de ces modes de planification sur les moyens d'existence des communautés de pêche est également décrit. Cela conduit à souligner la nécessité de changer les politiques sectorielles et les modes de planification pour lutter plus efficacement contre la pauvreté dans la pêche. Dans cette perspective, les apports de l'AMED et du CCPR sont ensuite analysés. Cette première partie essaie également de faire le lien entre les DSRP - une démarche devant modifier considérablement le cadre des politiques publiques dans les années à venir - et l'objectif d'amélioration des moyens d'existence dans la pêche artisanale.

2.1. Rappels théoriques sur la planification sectorielle

Le terme de planification, longtemps associé aux pays socialistes, a fait l'objet d'une littérature abondante. Il a été adopté par un grand nombre de pays développés et en développement, dans les années suivant la deuxième guerre mondiale. Cet engouement s'est ensuite, progressivement estompé et à la fin des années soixante dix, de nombreux économistes parlaient d'échec de la planification.

L'incapacité croissante à anticiper les crises majeures d'un environnement international devenu de plus en plus incertain ont, ainsi, jeté le discrédit sur l'exercice de la planification. Parallèlement, l'essor des économies de l'Asie orientale, le déclin de l'idéologie communiste et l'essor de l'endettement du tiers monde mirent en avant la supériorité de l'approche non interventionniste.

Toutefois, cette aversion provient d'une confusion entre les termes plan et planification[1]. Le plan est un texte retraçant des intentions explicites, tandis que *la planification est un processus continu impliquant des décisions ou des choix sur les possibilités alternatives dans l'utilisation des ressources disponibles, en vue d'atteindre des objectifs particuliers au cours d'une période donnée.* En d'autres termes, la planification est donc l'ensemble des processus qui permet aux différentes parties prenantes d'élaborer puis d'appliquer un plan.

Le plan peut se définir comme une procédure formalisée détaillant la stratégie nécessaire pour atteindre des objectifs déterminés. Il doit être comparé à un plan d'architecte qui détermine à l'avance le type de bâtiment souhaité et assure la cohérence entre les différents corps de métier. Le plan est donc un moyen de coordination mais aussi de communication entre les acteurs et de contrôle des actions menées.

Au sein du processus de planification, les ressources physiques et financières disponibles sont généralement rares. C'est pourquoi, outre le fait que la planification soit un moyen d'atteindre des objectifs, elle doit également refléter les *priorités* entre les actions à mener. La planification doit se concevoir enfin comme un processus dynamique car une évaluation permanente doit être effectuée tout au long de l'exercice.

La planification, en tant que processus, peut être définie en cinq étapes :

1. *Identification*
La première étape est de bien comprendre l'environnement et les problèmes de la zone ou du secteur que le planificateur désire développer. Il s'agit, durant cette étape, d'acquérir une vision qualitative et quantitative des aspects techniques, sociaux, politiques, institutionnels et économiques et de comprendre les interdépendances entre la zone ou le secteur et l'environnement extérieur. Dans cette première phase il s'agit également de prendre en compte les expériences de planification passée.

2. *Orientation*
Il s'agit dans cette étape de transcrire les besoins du secteur ou de la zone en objectifs à planifier. Ces objectifs doivent pouvoir être atteints dans la période du plan en fonction des ressources naturelles, humaines et financières disponibles. Ces objectifs doivent être formulés de façon claire et concise et dans le cas où il existerait des objectifs qui peuvent se contrarier, il faut fixer des priorités. Dans le cadre d'une planification nationale, les objectifs doivent traduire les priorités nationales et sectorielles et reflètent les considérations politiques du gouvernement.

3. *Stratégies*
Il s'agit de formuler des stratégies qui se traduisent par un ensemble d'instruments et de choisir celle qui est la plus pertinente en termes de coûts-bénéfices. Dans le cadre d'une planification publique, ces instruments peuvent être une combinaison de lois.

4. *Exécution et suivi*
Durant cette étape, le planificateur doit surveiller et évaluer périodiquement l'exécution du plan, par des enquêtes et des informations ponctuelles.

5. *Evaluation a posteriori*
Durant cette dernière étape, il s'agit de comparer les résultats du plan et les objectifs qu'on lui assignait. Il peut être intéressant de comparer les coûts et les avantages d'un point de vue économique et social. Cette dernière étape devra être une base pour les futurs plans, afin que les erreurs du passé ne soient pas réitérées.

---

[1] Dupont L. (1995). La planification du développement à l'épreuve des faits. Publisud

Il existe plusieurs types de processus de planification. Nous nous intéresserons dans le cadre de la présente brochure à la planification sectorielle. Ce type de planification concerne la planification d'un secteur de l'économie comme la pêche, la santé ou les transports. Le plan sectoriel couvre généralement l'ensemble du pays ou des régions pour lesquelles il doit être appliqué, et doit contribuer à la réalisation des objectifs du plan économique. La planification sectorielle doit notamment prendre en compte tous les projets couvrant le secteur qu'elle planifie.

La durée des plans sectoriels est généralement comprise entre trois et cinq ans. Il faut cependant rappeler que la planification sectorielle est dans beaucoup de cas un processus en mouvement et que les plans sont, dans la pratique, ajustés au fur et à mesure de leur mise en œuvre.

Le contenu et la longueur des plans sectoriels est très variable en fonction de la culture politique et institutionnelle du pays et secteur concerné. Ainsi, le plan sectoriel pourra dans certains cas être sommaire et énoncer simplement les grandes orientations de politique, y compris les stratégies envisagées pour atteindre les objectifs assignés. Dans d'autres cas, le document pourra être inclusif d'un programme d'actions et de fiches de projets.

La planification sectorielle recouvre des réalités différentes et est appliquée sous diverses formes dans de nombreuses régions du monde. Si l'on exclut les modes de planification des économies socialistes - où l'intérêt collectif et la socialisation des moyens de production constituent les fondements idéologiques du système - on peut distinguer trois modes de planification sectorielle :

- *La planification indicative.* Dans ce mode de planification, l'Etat maintient une forte main-mise sur les priorités et l'orientation qu'il veut donner au développement économique et social du secteur. L'administration indique la voie à suivre en essayant de démontrer la faisabilité de projets susceptibles de servir ensuite de modèle pour le secteur privé. Concrètement cela se traduit le plus souvent par des plans sectoriels assimilables à des programmes de travail pour l'administration, auquel sont adjoints des projets de développement.

- *La planification incitative.* Ce mode de planification est l'apanage des économies libérales, dans lequel la liberté d'entreprendre, de produire et de consommer prévaut. Le choix dans l'utilisation des facteurs de production, de leur répartition et de leur rémunération sont laissés en grande partie à l'initiative privée, et les interventions de l'Etat sont limitées au minimum. Cependant, le Gouvernement, à travers divers instruments de politique tente d'influencer les décisions des entrepreneurs du secteur privé, pour permettre la réalisation d'objectifs globaux. Ce mode de planification est incitatif car il encourage le secteur privé à investir dans des modes de production donnés - par exemple, en accordant des facilités fiscales ou en mettant en place des mécanismes ciblés d'aide à l'investissement. La planification économique peut également suivre une politique d'inspiration libérale qui tend à libéraliser les mécanismes de marché

- *La planification stratégique.* La planification peut être considérée comme stratégique lorsque l'intervention publique se traduit par la combinaison de programmes et de mesures incitatives destinées à la fois au secteur privé (ex. avantages fiscaux, subventions, etc.) et au secteur public (ex. instituts de recherche, universités, services d'animation et de vulgarisation). En outre, les procédures de planification ne sont plus centralisées mais élaborées sur la base d'une consultation avec tous les acteurs, de la base jusqu'au sommet. Cela nécessite notamment un flux d'information permanent entre les différents acteurs, afin que chacun identifie les stratégies de l'autre et élabore de manière concertée les chemins possibles, souhaitables et prioritaires, ainsi que la mise en place de mécanismes institutionnels permettant l'expression effective de la

participation. Par ailleurs, ce mode de planification prend en compte la place grandissante des organismes supranationaux dans la formulation des politiques nationales.

La tendance actuelle en Afrique de l'Ouest est à la promotion d'une planification stratégique, qui soit la plus participative possible, et qui puisse déboucher sur la formulation de plans sectoriels répondant aux objectifs suivants : servir de guide d'orientation de l'intervention publique dans le secteur concerné ; faciliter l'articulation des relations entre le secteur public (administration, collectivités locales) et les acteurs privés (ONGs y compris) dans un souci de convergence et de complémentarité ; faciliter la concertation et la coordination entre les partenaires au développement ; et faire le lien avec les politiques de réduction de la pauvreté.

2.2. Grandes tendances de l'évolution de la planification des pêches en Afrique de l'Ouest

La planification des pêches s'est développée en Afrique de l'Ouest à partir de la fin des années 70 lorsque les États ont revendiqué l'extension d'une juridiction nationale jusqu'à une limite de 200 miles (Zones économiques exclusives). Le schéma de référence était relativement simple, il s'agissait pour le décideur public de créer les conditions favorables à l'investissement financier dans les domaines jugés prioritaires : production, transformation, mise en marché, et plus récemment qualité et salubrité des produits. Il s'agissait également d'encourager la participation des communautés dans la conduite des programmes et projets d'appui au développement des capacités de production et de transformation (ex. motorisation des pirogues, utilisation de fours 'améliorés', etc.).

Dans ce schéma, les grandes pêcheries maritimes ont été les principales cibles des programmes et projets de développement. Le secteur de la pêche continentale a été quant à lui marginalisé dans les politiques publiques de développement, en raison principalement d'un déficit de reconnaissance de son importance du point de vue économique et social et d'une planification essentiellement axée sur la gestion du risque biologique lié à l'exploitation[2].

Les instruments et mesures de soutien en faveur du développement de la pêche comprenaient les avantages fiscaux (régime douanier favorable, détaxe du carburant, abattements fiscaux, etc.), les subventions et prêts bonifiés aux investissements, la délimitation de zones de pêche réservées, et la protection des marchés. L'objectif recherché était de favoriser le développement de flottes nationales modernes et performantes dans les ZEE nationales et les eaux des pays voisins. Toutefois, les premiers signes d'exploitation abusive des ressources dès les années 80, pour les grandes pêcheries, a conduit les autorités publiques à revoir à la baisse leur niveau de mesures incitatives.

Dès lors, à partir de la fin des années 80, se sont peu à peu adjoints à ces plans sectoriels des plans de gestion ou d'aménagement des ressources. On parle alors de développement du secteur grâce à la mise en place de plans d'aménagement. Il s'agit d'un changement important de tendance : la capacité de support du milieu marin étant atteinte dans de nombreux pays, toute perspective de développement implique une amélioration du système existant. Mais en parallèle, la tendance à l'accroissement de la capacité de pêche et du nombre de personnes basant leurs moyens d'existence sur la pêche observée dans les années 70 s'est poursuivie. Cela a été la résultante de la conjonction de différents facteurs dont : l'extension des zones de pêche (suite aux progrès et à la diffusion des innovations technologiques), le désenclavement des sites de production et le développement de nouvelles filières de valorisation. Cette dynamique a été largement soutenue par les projets de développement.

---

[2] C. Breuil (2000) Cadre de politique actuel des pêches continentales en zone sahélienne en référence au Code de conduite pour une pêche responsable *in Anon. Rapport du Séminaire sur les moyens d'existence et l'aménagement des pêches continentales en zone sahélienne (Ouagadougou, 03-05 juillet 2000). PMEDP/RT/04*

La remise en cause de ce modèle n'interviendra que dix ans plus tard, suite à un début de reconnaissance de la pêche en tant qu'enjeu de développement national, économique et social. Ce modèle devait également être remis en cause avec l'émergence de nouveaux modes de gouvernance dans la pêche tenant compte de l'interdépendance entre la nature et l'économie : la surexploitation d'une ressource entraîne, non seulement sa rareté, mais aussi la disparition de bénéfices économiques et sociaux. On assiste alors à de nombreuses initiatives nationales et internationales en matière de développement durable des ressources naturelles. En 1995, le Code de conduite pour une pêche responsable est adopté par la Conférence de la FAO. Celui-ci a pour objet de promouvoir une gestion durable des ressources sur les plans environnemental, économique et social.

Mais jusqu'à cette prise de conscience, les stratégies sectorielles ont favorisé l'augmentation de la capacité de pêche et le développement de modes de production de plus en plus orientés vers les exportations, au détriment de modes plus 'traditionnels' qui approvisionnaient régulièrement les marchés nationaux. En outre, dans certains pays de la sous-région richement dotés en ressources halieutiques, cela a été favorisé par les politiques d'ajustement structurel (PAS). Les PAS ont en effet incité beaucoup de pays à placer au centre de leurs politiques des pêches la maximisation de la rente ou du profit obtenu de l'exploitation des ressources de forte valeur marchande, dont les ressources démersales côtières. La pêche fait en effet partie de ces secteurs productifs tournés vers la satisfaction de la demande mondiale de biens primaires, et pouvant contribuer au remboursement de la dette des pays.

Ces orientations de politique sectorielle au cours des dernières décennies semblent avoir été prises sans qu'une attention suffisante n'ait été accordée au problème de la conservation des ressources mais aussi à celui du bien-être des communautés de pêche artisanale, qui se sont trouvées de fait de plus en plus marginalisées. En effet, la fragilité de ces communautés n'a cessé d'augmenter au cours de cette période suite à la dégradation de leurs performances économiques : la production globale est plus ou moins stable mais l'accès à des ressources halieutiques fortement exploités est de plus en plus coûteux et le nombre de pêcheurs est en augmentation constante. La fragilité de ces communautés peut également se mesurer à l'aune des difficultés éprouvées en matière de redéploiement de leurs actifs en dehors du secteur de la pêche. Cela tient en grande partie à leur marginalisation dans les sociétés rurales (le niveau d'alphabétisation et les conditions d'accès à l'éducation au sein des communautés de pêche sont par exemple particulièrement faibles).

Ainsi, le forçage productiviste du secteur, l'insuffisance des politiques des pêches et le manque prise en compte des communautés de pêche dans les politiques sociales ont ainsi mis en danger la pérennité des milieux et des ressources halieutiques et augmenté considérablement la vulnérabilité des communautés de pêche artisanale. Pourtant, dans le même temps, le nombre de personnes basant leurs moyens d'existence sur la pêche artisanale n'a cessé de croître. Des travaux récents indiquent par exemple que depuis une dizaine d'années, le taux de croissance annuel moyen du nombre de personnes dont les moyens d'existence sont basés sur la pêche est supérieur au taux de croissance moyen de la population en Afrique de l'Ouest (environ 4% contre 3% en moyenne)[3].

2.3. Impacts de la planification sectorielle sur les moyens d'existence des communautés de pêche artisanale

Les agences internationales publient chaque année de nombreux rapports sur la situation de l'Afrique. Dans ces rapports, qui parlent d'économie, de santé, de démographie, de scolarisation ou de pauvreté, les tableaux de résultats sont systématiquement organisés autour de la dichotomie situation urbaine / situation rurale. Et cette dernière est toujours analysée et

[3] Morand, P., O.I. Sy et C. Breuil (2002) Millions of West-African people in the fisheries sector: toward increased poverty or sustainable livelihoods? *in Camilla Toulmin & Ben Wisner (eds) Toward a New Map of Africa.* Earthscan Publications, London (en cours de publication)

interprétée en référence aux seules dynamiques du monde agricole. Les populations rurales (ou péri-urbaines) qui ont des moyens d'existence basés sur la pêche ne font généralement l'objet d'aucun examen spécifique. Pourtant, les communautés de pêche ont des comportements et des caractéristiques différentes de ceux des communautés agricoles. Par exemple, elles ont souvent des revenus monétaires plus élevés mais elles sont aussi plus vulnérables à certaines formes d'exclusion et de pauvreté. Cela tient à la nature saisonnière des ressources exploitées, à leur niveau d'exploitation élevé, et aux conditions difficiles de leur exploitation et valorisation. Par ailleurs, les communautés de pêche éprouvent souvent des difficultés à accéder au foncier agricole, ce qui les place dans des situations de dépendance alimentaire vis-à-vis des autres communautés rurales.

Si l'on s'accorde aujourd'hui sur le fait que la plupart des ressources halieutiques ouest-africaines sont pleinement exploitées, en raison de politiques inadaptées, rien ne permet toutefois d'affirmer que l'on s'approche dangereusement du point de rupture qui précède l'effondrement des stocks de poisson. Il est donc possible qu'un accroissement substantiel du nombre de pêcheurs, ou de l'effort de pêche, dans les années à venir se traduise par une prolongation de la phase de stagnation de la production halieutique totale à l'échelle de la sous-région.

Pour autant, un tel scénario n'est pas souhaitable, et ce pour deux raisons principales :

- La première est que le maintien d'un *statu quo* des politiques sectorielles irait à l'encontre du respect du principe de précaution. Or, celui-ci constitue l'un des principes clés du CCPR[4].
- La deuxième raison est que cela se traduirait par de graves conséquences sur les moyens d'existence dans la pêche artisanale, avec notamment : une baisse régulière et significative des rendements et des revenus pour les pêcheurs ; l'émergence de crises économiques à répétition dans certaines filières ; un accroissement des prises de risques par les pêcheurs désireux d'« aller plus au large » à la recherche des ressources (les accidents en mer sont malheureusement de plus en plus nombreux) ; une dégradation des conditions de vie liée à une mobilité accrue (santé, hygiène, accès à l'éducation, marginalisation dans les sociétés, etc.) ; et une augmentation des conflits intra et inter-communautaires liés aux migrations[5].

Un tel scénario n'est donc pas souhaitable car cela ne ferait qu'accroître la vulnérabilité des communautés de pêche. En outre, si les politiques sectorielles devaient demeurer inchangées, on devrait également assister à une aggravation de la situation concernant la sécurité alimentaire dans la plupart des pays.

En effet, si la consommation de poisson est plus ou moins stable à l'échelle de l'ensemble des pays de la sous-région, les modes de consommation accusent en revanche des changements importants depuis une dizaine d'années. On observe ainsi un glissement de plus en plus net des espèces nobles vers les espèces de faible valeur commerciale. L'approvisionnement en poisson est de plus en plus restreint aux régions côtières et zones urbaines d'importance. Enfin, l'exportation continue des espèces démersales à forte valeur ajoutée pourrait entraîner à plus ou moins longue échéance une diminution drastique de la disponibilité de ces espèces sur les marchés nationaux. Le cas de la capitale Conakry qui est souvent confrontée à des problèmes saisonniers de déficit d'approvisionnement en poissons est à cet effet révélateur de l'acuité de ce problème d'insécurité alimentaire[6].

---

[4] L'article 7.5. du CCPR est consacré au principe de précaution appliqué aux pêches. Il stipule qu'en cas de risque, de dommages graves ou irréversibles, l'absence de certitude scientifique absolue ne doit pas servir de prétexte pour remettre à plus tard l'adoption de mesures effectives visant à prévenir la dégradation des ressources et de l'environnement.

[5] Morand *et al., Ibid.*

[6] Le Ministère de la pêche et de l'aquaculture a organisé en fin d'année 2002 des « Journées nationales de réflexion » pour renforcer le dialogue et communiquer avec la société civile sur différentes questions d'intérêt public, dont les problèmes saisonniers d'approvisionnement en poisson des marchés de la capitale Conakry.

Cette dégradation probable des moyens d'existence des communautés de pêche en l'absence de changements des politiques publiques est d'autant plus grave que la capacité de ces communautés à formuler des formes alternatives de développement économique est fortement limitée. Cela tient, entre autres, à un niveau scolaire trop faible, à une certaine marginalisation dans les plans de développement local et à un nombre d'opportunités insuffisant pour amorcer tout processus émancipateur.

Le besoin est donc grandissant, d'une part, d'asseoir les conditions d'un développement durable dans la pêche et, d'autre part, de renforcer les capacités des communautés à développer les potentialités existantes. Cela doit se faire bien sûr à l'échelle de la communauté mais les efforts déployés seraient vains sans le renforcement et l'amélioration des liens qui existent entre les différents niveaux de décision, allant de l'État (macro) à la communauté (micro) en passant par les instances du niveau méso (services déconcentrés et collectivités locales), sans oublier le niveau des relations internationales[7]. Cela devrait également reposer sur un décloisonnement du secteur de la pêche dans le cadre des politiques publiques et sur l'établissement de passerelles entre les communautés de pêche et les institutions compétentes en matière de lutte contre la pauvreté.

Sur la base de ce qui précède, il est devenu urgent d'amorcer (ou de renforcer) un processus de changement des politiques sectorielles et des modes de planification pour des moyens d'existence durables dans la pêche artisanale. L'AMED et le CCPR sont des outils permettant de guider et d'orienter ces processus de changements. D'une part, parce qu'ils font la promotion d'une planification dans laquelle tous les acteurs, publics, privés et communautaires font parti du processus. D'autre part, parce qu'ils mettent en avant la nécessité d'une analyse globale des problèmes de pauvreté et de protection de l'environnement. L'AMED et le CCPR visent par ailleurs à améliorer les politiques et les institutions et à les rendre plus fonctionnelles à tous les niveaux.

2.4. L'AMED dans l'amélioration des processus de planification pour des moyens d'existence durables dans la pêche

L'objectif principal de l'AMED est d'améliorer les moyens d'existence des populations dans le présent mais aussi d'améliorer celle des générations futures. L'idée sous-jacente de cette nouvelle approche est de pérenniser les moyens d'existence des populations en associant la protection de l'environnement et le développement social et économique.

L'AMED fournit un cadre analytique permettant d'appréhender au mieux tout ce qui façonne les moyens d'existence des communautés, en particulier les atouts en capitaux dont elles sont dotées, et de replacer ces communautés dans leur environnement au sens large du terme (économique, social, politique et institutionnel). Mais l'AMED, c'est également un ensemble de principes directeurs que tout utilisateur de l'approche est invité à se référer pour fonder ses 'interventions' en faveur de la lutte contre la pauvreté.

Dans le cadre de l'élaboration d'un processus de planification qui soit en meilleure adéquation avec l'objectif de réduction de la pauvreté dans la pêche, l'intérêt tout particulier de l'AMED réside dans ses principes directeurs, et en particulier dans :

- L'établissement d'un lien entre les différents paliers de la prise de décision (nationale, régionale et locale), en d'autres termes entre les politiques, leur mise en place et les réalités locales. Il ne s'agit pas dès lors de concevoir la planification comme une entreprise centralisée mais comme un processus qui concerne tous les niveaux décisionnels (liens micro-macro dans un souci de cohérence et de durabilité institutionnelle).

[7] Failler, P. (2002) Guide méthodologique sur l'analyse de l'impact des Politiques, Institutions et Processus sur les conditions de vie des communautés de pêche selon l'AMED. Document interne du PMEDP.

- La prise en compte de la manière dont les communautés rurales vivent dans leur quotidien et de leurs aspirations, d'avantage que l'établissement d'un certain nombre de critères et d'indicateurs destinés à recourir à des politiques ciblées. Cela implique notamment la prise en compte de la dynamique de fonctionnement des sociétés rurales dans le temps et l'espace et souligne le caractère mutable de la pauvreté et des stratégies des acteurs face aux risques et opportunités divers. Le processus de planification ne peut être par conséquent que : adaptatif, évolutif et intégratif des réalités rurales. En d'autres termes le processus doit être dynamique et privilégier une approche par tâtonnements (approche processus).

- Le développement de la concertation avec les communautés concernant leurs besoins potentiels en matière d'amélioration de leurs conditions de vie, leur perception des politiques publiques et les perspectives envisageables pour améliorer leurs moyens d'existence. Le processus participatif d'identification des malaises et des stratégies pour y remédier constitue un élément clé de la planification. L'intégration de la réalité, telle que perçue par les populations elles-mêmes, constitue en outre un gage de réussite dans le cadre de la définition et de la mise en œuvre de politiques en leur faveur.

- La démarche positive qui tend à souligner ce qui fonctionne et qui mérite d'être renforcé et dupliqué, plutôt que ce qui ne va pas et qui doit 'donc' être corrigé. En cela, l'AMED tranche radicalement avec les autres approches qui consistaient pour l'essentiel à pointer du doigt ce qui n'allait pas, conférant ainsi à l'exercice de planification un rôle essentiellement correctif. L'AMED peut répondre à certains manquements mais elle incitera, pour ce faire, à identifier et à saisir les opportunités qui s'offrent déjà tout en s'appuyant sur les forces des communautés (atouts en capitaux des moyens d'existence).

- Le caractère holistique de la démarche qui place les personnes au centre des préoccupations et qui s'efforce d'analyser le secteur dans lequel elles évoluent comme un point d'entrée privilégié mais non unique. Cela implique notamment une reconnaissance de la diversité des stratégies des moyens d'existence, une incitation au décloisonnement des activités de l'administration, et un meilleur ancrage des politiques sectorielles dans les politiques publiques de développement et de lutte contre la pauvreté, avec en corollaire la volonté de rechercher des partenariats pour répondre aux besoins des communautés (recherche de collaborations et de complémentarités entre les diverses administrations, les communautés et les ONGs, et développement de partenariats stratégiques avec d'autres donateurs).

- La conception de la durabilité du développement : pérennité économique, conservation des ressources, équité sociale et pertinence institutionnelle. Cela permet de concilier les différentes dimensions du développement durable.

L'AMED encourage par ailleurs la réalisation de profils de pauvreté lors de l'analyse participative des moyens d'existence, afin de mieux cerner la nature et les causes de la pauvreté, ainsi que la recherche de résultats tangibles en termes de réduction de la pauvreté au moment de la formulation des programmes et des projets.

Un autre élément de l'AMED consiste à mettre en place dès les premières étapes du processus de planification des systèmes de suivi participatifs afin de mesurer l'impact des actions sur les moyens d'existence et d'ajuster au fur et à mesure en fonction des résultats obtenus et des leçons et enseignements obtenus. Le suivi participatif constitue à cet égard un outil essentiel pour promouvoir l'apprentissage par l'action, qui est un autre principe inhérent à l'AMED.

Enfin, l'AMED accorde une attention particulière à la prise en compte des facteurs historiques, sociaux et culturels pour l'analyse des moyens d'existence. Dans ce cadre, l'AMED insiste sur

les questions liées au genre et au rôle de la femme dans les processus émancipateurs des communautés.

L'intérêt de l'AMED pour la planification réside donc dans sa capacité à rassembler en son sein un ensemble de concepts et d'approches qui pris isolément apporteraient des résultats trop parcellaires pour améliorer durablement les moyens d'existence des communautés.

2.5. Le CCPR dans l'amélioration des processus de planification pour des moyens d'existence durables dans la pêche

L'objectif premier du CCPR est d'aider les pays et les groupes de pays à développer et à améliorer leur pêche et leur aquaculture de façon à garantir l'utilisation durable à long terme des ressources halieutiques. Le CCPR a un caractère indicatif plutôt que contraignant et doit être compris comme un recueil de principes visant à influencer les politiques nationales et régionales afin de promouvoir des systèmes d'exploitation responsables.

Le CCPR a été adopté en octobre 1995 dans le cadre de la Conférence de la FAO, par plus de 170 Etats membres de l'Organisation. Cela s'est fait à l'issue d'un long processus de négociation débuté en 1991, impliquant divers groupes d'intérêt, publics et privés (ONG y compris). Le contexte de son élaboration doit être analysé au regard du contexte mondial qui prévalait au début des années 90 concernant les modes d'exploitation et de gestion des ressources naturelles renouvelables comme les ressources halieutiques. Ce contexte mondial se caractérisait notamment par :

- un état de surexploitation croissante de la plupart des stocks halieutiques, en particulier ceux exploités par la pêche industrielle ;
- une prise de conscience accrue de la communauté internationale en faveur d'un développement durable des ressources naturelles (Conférence de Rio, 1992), reposant notamment sur la mise en application d'un principe de précaution ;
- une conception nouvelle de l'aménagement des pêches avec notamment un élargissement des objectifs, auparavant principalement orientés vers la recherche d'optimaux bio-économiques, vers l'intégration de paramètres sociaux, économiques, environnementaux voire éthiques (ex. équité sociale) dans la décision, et des processus d'aménagement reposant sur la participation et la prise en compte des savoirs traditionnels.

Le CCPR est donc le fruit d'un consensus mondial sur un certain nombre de normes et de principes en faveur d'une pêche responsable, et qui puisse générer des bénéfices économiques et sociaux répartis de manière plus 'équitable'[8].

Certaines parties du CCPR sont basées sur des règles pertinentes du droit international[9], et certaines de ses dispositions « peuvent avoir ou ont déjà reçu une force juridique obligatoire en vertu d'autres instruments juridiques[10] ». Cependant le CCPR est avant tout un instrument juridique de nature facultative (volontaire) et donc n'ayant pas force de loi en tant que tel. La vocation du CCPR est de promouvoir des pratiques et des comportements qui pourraient précéder la définition et l'adoption de politiques puis de règles formelles en matière de gestion responsable des pêches. Le CCPR constitue par conséquent à la fois un instrument important de changement des politiques et des institutions ainsi qu'un cadre de référence normatif pour l'aménagement des pêches.

---

[8] La notion d'équité sociale est surtout exprimée dans le contexte de la petite pêche (artisanale et de subsistance) et de l'accès à la ressource entre la pêche artisanale et la pêche industrielle. Par exemple, l'un des principes généraux énoncés par le CCPR se réfère à la protection des droits des pêcheurs et des travailleurs du secteur en matière d'accès à des moyens d'existence sûrs et justes ainsi qu'en matière d'accès préférentiel à des zones de pêche traditionnelles et aux ressources se trouvant dans les eaux sous juridiction nationale (art. 6.18).

[9] Parmi ces règles pertinentes du droit international, sont comprises celles qui sont reflétées dans la Convention des Nations unies sur le droit de la mer de 1982.

[10] Par exemple, les dispositions relatives à 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.

Le CCPR contient six articles thématiques se référant aux aspects suivants : Aménagement des pêches (art. 7), Opérations de pêche (art. 8), Développement de l'aquaculture (art. 9), Intégration des pêches dans l'aménagement des zones côtières (art.10), Pratiques post-captures (art. 11), et Recherche (art. 12).

Par ailleurs, depuis 1995, la FAO a développé et publié plusieurs directives techniques : 1. Opérations de pêche ; 2. Approche de précaution pour les pêches de capture et les introductions d'espèces ; 3. Intégration des pêcheries dans l'aménagement des zones côtières ; 4. Aménagement des pêcheries ; 5. Développement de l'aquaculture ; 6. Pêches continentales ; 7. Utilisation responsable du poisson ; 8. Indicateurs pour le développement durable des pêches maritimes.

L'AMED et le CCPR présentent de nombreuses complémentarités et similarités tant au niveau des principes que des objectifs poursuivis à travers la démarche de planification[11]. L'AMED et le CCPR visent à améliorer les moyens d'existence dans la pêche. Sur le plan pratique, le CCPR est cependant moins holistique que l'AMED dans la mesure où il se concentre sur l'ajustement des politiques et des institutions pour une gestion durable des ressources halieutiques. Les principes de base sont les mêmes puisque articulés autour des notions d'environnement institutionnel propice, de coopération (reconnaissance de la nature transfrontalière de la ressource) et d'holisme. Tous deux prônent l'ouverture et l'intégration des divers intérêts plus ou moins proches du secteur des pêches aux niveaux national et local. L'AMED insiste cependant sur l'émancipation des communautés dans le cadre de la mise en œuvre du CCPR.

2.6. Liens entre DSRP et amélioration des moyens d'existence dans la pêche

Au lendemain des indépendances, les pays africains mirent en place des systèmes économiques, reposant fortement sur l'endettement, où l'Etat était le principal moteur du développement. Vers la fin des années 1970, suite à des transformations de l'environnement international et à la montée de la crise, les pays se retrouvèrent en position d'insolvabilité. La situation était imputée à la structure même de l'économie des pays africains et à la faillite du modèle interventionniste de l'Etat. Sous l'impulsion du FMI et de la Banque Mondiale, un nouvel outil de développement de type libéral, appelé « ajustement », était mis en place.

Après deux décennies de Programmes d'ajustement structurels (PAS), les résultats mitigés de ces programmes sur les conditions de vie des ménages ont conduit les principaux bailleurs de fonds internationaux à placer la pauvreté au centre des dispositifs d'aide publique au développement. C'est ainsi que lors du Sommet mondial pour le développement social organisé en 1995, les Gouvernements des pays pauvres s'engagèrent à développer des Plans de lutte contre la pauvreté. Cette initiative fut relayée par le PNUD en 1996 à travers la promotion de Programmes nationaux de lutte contre la pauvreté, reposant sur des partenariats avec d'autres bailleurs de fonds.

En décembre 1999, les institutions de Bretton Woods décidèrent de modifier les PAS pour faire place à un programme de Facilités pour la réduction de la pauvreté et la croissance (FRPC). Tous les pays qui désirent bénéficier de ces facilités de financement, et/ou de l'initiative renforcée pour les pays très endettés (Initiative PPTE[12]), doivent préparer des Documents de

---

[11] C. Breuil (2001) Relations entre l'étude sur les PIP et le CCPR dans le contexte de l'amélioration des moyens d'existence dans la pêche artisanal en Afrique de l'Ouest *in Anon., (2002) Rapport des ateliers sous-régionaux sur l'impact des Politiques, Institutions et Processus (PIP) sur les moyens d'existence des communautés de pêche artisanale en Afrique de l'Ouest. PMEDP/RT/12.*

[12] L'Initiative PPTE a été lancée par la Banque Mondiale et le FMI en 1996 dans le cadre de l'allégement de l'endettement des pays pauvres très endettés (PPTE). Elle vise en particulier à réduire la dette extérieure des pays éligibles en liant les facilités pour l'allègement de la dette avec le financement de programmes concrets de lutte contre la pauvreté. L'Initiative PPTE a également pour objet d'éviter que le poids élevé de la dette et de son service ne compromettent les efforts d'ajustement et de réformes dans les pays PPTE. Pour être éligibles à l'initiative PPTE, les pays concernés doivent notamment préparer des DSRP intérimaires.

stratégie de réduction de la Pauvreté (DSRP). Les DSRP sont amenés à constituer à terme des cadres majeurs de l'action publique en matière de lutte contre la pauvreté dans tous les secteurs, y compris dans celui de la pêche.

Le processus DSRP tend aujourd'hui à faire partie intégrante des nouvelles procédures entre les pays en développement et les institutions financières internationales pour l'octroi de prêts concessionnels. Il privilégie l'instauration de dialogues entre les différents acteurs et partenaires, et la prise en compte de considérations sociales dans l'objectif de rétablissement des grands équilibres macro-économiques. Il se distingue également des anciens PAS en ce sens qu'il favorise une meilleure appropriation des stratégies et politiques de développement par les pays (Etat, Parlements, collectivités locales et société civile).

Les principes directeurs appliqués dans le cadre du processus DSRP sont globalement en bonne cohérence avec ceux de l'AMED. On peut mentionner par exemple la nécessité d'avoir une compréhension holistique de la nature et des causes de la pauvreté au moment de la définition des stratégies de réduction de la pauvreté. Le processus DSRP vise aussi à améliorer la gouvernance à travers le renforcement des mécanismes de consultation entre la société civile, les communautés et les décideurs politiques dans la prise de décisions. Une meilleure transparence et efficacité à moindre coût de l'action publique est également recherchée, en promouvant notamment la mise en place de systèmes de suivi participatifs. Le processus DSRP encourage par ailleurs la création de cadres de concertation et de coordination entre les donateurs pour le financement de programmes de lutte contre la pauvreté (promotion de partenariats stratégiques).

Les DSRP offrent par conséquent certaines opportunités du point de vue théorique au regard de l'objectif d'amélioration des moyens d'existence des communautés. Mais les DSRP posent également un certain nombre de questionnements relatifs à leur pertinence dans le cadre de la lutte contre la pauvreté, valables pour l'ensemble des secteurs du développement rural y compris celui de la pêche (cf. encadré 1).

Encadré 1 : Quelques questionnements sur les DSRP et la lutte contre la pauvreté en référence à l'AMED

Parmi les principales critiques formulées à l'encontre des DSRP, on peut relever les suivantes :

- La démarche DSRP reste principalement conçue et implantée à partir du niveau national. Or cela peut parfois être contradictoire avec les politiques de décentralisation qui encouragent un transfert de certaines compétences de l'Etat aux collectivités locales.
- La nécessité de mettre en œuvre rapidement l'initiative PPTE a souvent eu pour corollaire une faible participation des communautés au moment de la formulation des DSRP intérimaires.
- La démarche DSRP est relativement complexe et coûteuse en termes de mobilisation des différentes institutions nationales, régionales et locales, dans un contexte où l'une des principales faiblesses réside justement dans le fonctionnement des institutions, en particulier au niveau le plus bas, et dans l'articulation des différentes institutions aux différents niveaux.
- Réduire la pauvreté impliquera des financements publics conséquents, d'où le risque de dérapage financier et d'accroissement des déficits publics. Est-ce que les institutions financières internationales seront prêtes à assouplir leur position sur les politiques fiscales des pays ?

Par ailleurs, en ce qui concerne la compatibilité entre l'AMED et la démarche DSRP, on peut souligner les questionnements suivants (voir aussi A. Norton and M. Foster, 2001[13]) :

- L'AMED est 'centrée sur les gens', encourage une 'émancipation' des communautés et vise une amélioration des politiques et des institutions en vue de créer un environnement favorable à l'expression et au renforcement des stratégies des moyens d'existence. Or, les DSRP sont avant tout centrés sur les grands équilibres budgétaires et la réorientation de la dette vers le financement d'infrastructures et l'appui à la mise en place de services pour diminuer la pauvreté.
- La démarche DSRP confère un rôle important à la Banque Mondiale et au FMI dans la prise de décision finale. Dans ce contexte, il est à redouter que les actions reflètent grandement les priorités des donateurs. Or, l'AMED privilégie les actions basées sur les besoins et aspirations exprimés par les communautés.
- L'AMED vise à atténuer les frontières institutionnelles qui existent aujourd'hui entre les différents secteurs afin de replacer les communautés au centre des préoccupations. Or les dernières étapes du processus DSRP reposent sur l'élaboration de programmes sectoriels, qui constituent les véritables instruments de mise en œuvre et de suivi-évaluation des actions en matière de lutte contre la pauvreté dans le cadre du DSRP.
- L'AMED essaie de bâtir sur les forces des communautés pour consolider et/ou diversifier leurs ME et les rendre moins vulnérables à la pauvreté. Cela suppose de promouvoir une certaine captation et allocation des richesses créées localement vers des actions ou investissements en faveur de la communauté pour « équilibrer le pentagone » (qui symbolise la combinaison de tous les atouts en capitaux des moyens d'existence). Le DSRP encourage la croissance économique dans les secteurs susceptibles de générer des devises (comme celui de la pêche), et ensuite une certaine redistribution de ces richesses pour le financement d'infrastructures et services sociaux de base dans les poches de pauvreté. Cela est peut-être de nature à empêcher certaines communautés de pêche vulnérables à la pauvreté à s'auto-promouvoir et à sortir durablement du cycle de la pauvreté.

Les pêches artisanales sont, en règle générale, faiblement prises en compte dans les politiques publiques de développement économique et social en Afrique de l'Ouest. Le même constat a pu être fait par l'USR en ce qui concerne aujourd'hui le degré de prise en compte des pêches artisanales dans les DSRP[14]. C'est dans ce contexte qu'une Consultation sur la prise en compte des pêches artisanales dans les politiques de réduction de la pauvreté en Afrique de l'Ouest a été organisée par le PMEDP en fin d'année 2002. L'objet de cette Consultation

[13] Norton, A and M. Foster (2001) The Potential of Using Sustainable Livelihoods Approaches in Poverty Reduction Strategy Papers. Overseas Development Institute.

[14] Un travail d'analyse préliminaire du degré de prise en compte des pêches dans les DSRP a été réalisé par l'USR au cours du premier semestre 2002. Les critères d'appréciation ont porté sur la manière dont ont été associés les acteurs de la pêche (administration et communautés de pêche) aux diagnostics et aux mécanismes institutionnels ayant supporté la formulation des DSRP, sur le rôle attribué à la pêche dans l'objectif de réduction de la pauvreté, et sur le type d'actions se rapportant spécifiquement à la pêche (lorsqu'elles existent) dans les DSRP. Ce travail a permis de constater que, à de rares exceptions près, la pêche artisanale est faiblement prise en compte par les DSRP dans les différents pays de l'Afrique de l'Ouest.

était notamment de comprendre pourquoi la pêche artisanale avait été négligée jusqu'à présent dans les processus DSRP, et d'évaluer les avantages d'une meilleure intégration des pêches dans les DSRP, en référence à l'AMED et au CCPR.

3. DEUXIEME PARTIE : PROCESSUS DE PLANIFICATION POUR DES MOYENS D'EXISTENCE DURABLES DANS LA PECHE

La deuxième partie de la présente brochure est de nature plus opérationnelle. Elle consiste à présenter une nouvelle méthode / approche de planification pour des moyens d'existence durables dans la pêche. Cette partie s'appuie sur les leçons et enseignements tirés de la planification sectorielle telle qu'elle a été conçue jusqu'à présent dans la pêche en Afrique de l'Ouest. C'est dans ce contexte qu'un premier chapitre est consacré au processus « classique » de la planification des pêches.

Le deuxième chapitre propose un processus de planification 'enrichi' à la fois par les concepts de l'AMED, et en particulier ses différents principes directeurs, et par les apports du CCPR dans l'objectif d'amélioration des moyens d'existence dans la pêche.

3.1. Processus 'classique' de la planification des pêches

En analysant les approches en matière de planification des pêches développées en Afrique de l'Ouest au cours des vingt dernières années, le plus souvent avec l'appui d'agences techniques de coopération dont la FAO en particulier, on peut distinguer globalement plusieurs étapes dans le processus de planification des pêches. Ces différentes étapes, et leur séquence d'apparition dans le processus de planification, sont les suivantes :

1. Analyse-diagnostic des principales contraintes et opportunités de développement du secteur à moyen et long terme, dans le contexte national et international. Cette étape doit s'effectuer sur la base d'une revue sectorielle complète et pluridisciplinaire. Elle permet d'identifier les problématiques de développement, et par voie de conséquence les éléments de politique sectorielle susceptibles d'être abordés dans le cadre de l'amélioration de l'environnement technique, économique et institutionnel du secteur.
2. Identification des objectifs généraux (moyen-long terme) assignés à la gestion du secteur de la pêche, en fonction des problématiques sectorielles, de la politique économique et sociale du pays, et depuis la deuxième moitié des années 90 des lignes directrices énoncées dans le CCPR. Cette étape contient également l'identification des objectifs spécifiques, quantitatifs et/ou qualitatifs, de court-moyen terme assignés à la gestion du secteur.
3. Elaboration d'une stratégie permettant d'identifier l'ensemble des objectifs opérationnels (ou axes stratégiques) à réaliser par ordre de priorité afin d'atteindre les objectifs spécifiques et ainsi de contribuer à la réalisation des objectifs généraux. C'est à ce niveau que le planificateur peut se référer à d'autres documents de politique ayant un impact sur la gestion du secteur (ex. décentralisation, aménagement du territoire, environnement, etc.)
4. Programmation et budgétisation des activités à conduire pour réaliser les différents objectifs opérationnels pendant toute la durée du plan sectoriel. Ces activités peuvent porter sur la conduite de réformes institutionnelles, la promotion de projets de développement, la conduite d'études, la formation, etc.
5. Mise en œuvre du plan sectoriel et mise en place des outils nécessaires à son suivi, son évaluation et son réajustement périodique

Cette approche en matière de planification a été suivie plus ou moins fidèlement dans la plupart des pays de la sous-région. Celle-ci a permis de produire des avancées non négligeables en matière de promotion d'une pêche responsable et de réduction de la pauvreté dans les communautés de pêche. Mais cette approche présente certaines lacunes auxquelles l'AMED permet de pallier. Parmi celles-ci, on notera les suivantes :

- La planification demeure très sectorielle et centrée sur la gestion des ressources. Ce constat se doit néanmoins d'être nuancé suite aux efforts développés par les planificateurs dès le début des années 90 pour intégrer la pêche dans des cadres de planification plus holistiques (ex. Plans d'actions nationaux pour l'environnement). Par ailleurs, des actions à

caractère social (ex. éducation, santé) sont parfois recommandées pour accompagner la mise en place de plans d'aménagement participatif dans un souci de sécuriser les conditions de vie des communautés et ainsi de les impliquer d'avantage dans la gestion de « leur » patrimoine naturel[1]. Mais dans l'ensemble, le planificateur entretient un certain cloisonnement du secteur, et ne cherche pas suffisamment à s'appuyer sur les atouts et les potentialités des communautés de pêche.

- La participation dans le processus de planification est timide. Elle s'exprime principalement au moment de l'analyse-diagnostic lors des enquêtes et études de terrain, puis au moment de la 'validation' des propositions du planificateur. Les communautés sont en fait faiblement impliquées dans l'identification des objectifs et dans l'élaboration des stratégies. Idem pour les idées de projet et de réforme institutionnelles. Au delà du fait que cela fausse la qualité du processus de planification, les communautés ne s'approprient finalement que très peu des actions qui leur sont pourtant destinées mais qu'elles considèrent souvent comme dictées de l'extérieur.
- Les actions en matière de planification se concentrent sur les premières étapes du processus de planification. Le planificateur a en effet négligé, souvent par manque de moyens, la mise en œuvre et le suivi-évaluation des plans. Les résultats de la planification ont par conséquent souvent été assimilés à des exercices théoriques dont le seul résultat concret a été la production d'études et de scénarios théoriques. Ce constat peut être mis en relation avec le manque de volonté de développer des partenariats entre les agences de développement. Car au delà des déclarations d'intention, l'approche projets a la préférence sur l'approche programme dans les années 90, ce qui a pour effet de limiter l'adhésion des partenaires au développement à la planification sectorielle et par conséquent à en limiter son impact.
- La faiblesse des budgets alloués à la conduite d'exercices de planification se traduit également par un empressement à souligner dans le diagnostic ce qui ne va pas et qu'il faut changer ou améliorer, plutôt que de prendre le temps d'identifier des leviers d'entraînement à partir desquels des stratégies de changement peuvent être élaborées. La qualité des diagnostics est en outre affectée par les faibles capacités de la recherche, en général, dans le domaine des sciences sociales, et par la faiblesse des liens institutionnels reliant la recherche et l'administration. Les seules passerelles entre ces deux institutions majeures sont en fait établies à l'occasion du travail ponctuel des consultants.
- Les bénéficiaires potentiels du processus de planification sectoriel sont les parties prenantes de la pêche au sens large du terme. Ce n'est que vers la fin des années 90 que le planificateur est invité à cibler également (ou principalement) les groupes de population les plus pauvres, ou les plus vulnérables à la pauvreté.

Par ailleurs, certains pays ont développé depuis peu, à la faveur des processus DSRP, des stratégies spécifiquement consacrées à la lutte contre la pauvreté dans la pêche. Cependant, ces stratégies 'sous-sectorielles' s'inscrivent dans le cadre de plans sectoriels où la priorité est généralement accordée au développement des exportations, à l'aménagement des ressources et au développement de la pêche artisanale (ex. Schéma directeur des pêches de Guinée). Peut alors se poser le problème de la compatibilité entre des objectifs sectoriels et des objectifs sous-sectoriels consacré spécifiquement à la lutte contre la pauvreté dans le secteur.

Un autre constat est qu'il ne semble pas que ces stratégies sous-sectorielles se démarquent franchement des anciennes approches développées à partir de la fin des années 80 dans le domaine de la pêche artisanale. Celles-ci reposent notamment sur le développement du mouvement coopératif ou 'communautaire', la mise en place de fonds de roulement ou de systèmes de crédit 'adaptés', la fourniture de dons d'engins et de matériel, la promotion d'actions très localisées et peu participatives (surtout en matière de transfert de technologies 'améliorées'), etc. Or, avec du recul, on s'aperçoit que ces actions ont eu un impact assez limité sur la réduction de la pauvreté dans la pêche.

[1] Cf. Politique d'aménagement participatif des pêches sur les lacs de Bagré et de Kompienga au Burkina Faso (1997).

On observe en revanche dans beaucoup de pays un certain nombre d'initiatives visant à protéger les intérêts de la pêche artisanale et, de manière générale, à améliorer les politiques et les institutions pour des moyens d'existence durables dans la pêche artisanale. On peut mentionner à cet égard, de manière non exhaustive, les initiatives suivantes : extension des zones réservées à la pêche artisanale (ex. Mauritanie) ; implication des acteurs dans l'aménagement des pêches (ex. conseil consultatif des pêches au Sénégal ou au Congo) ; participation dans la surveillance des pêches côtières (ex. Guinée) ; établissement de liens fonctionnels entre les acteurs de la cogestion des pêches et les collectivités locales créées par la décentralisation (ex. lac de Sélingué au Mali) ; etc. Cette nouvelle tendance dans les politiques sectorielles est de nature à favoriser l'émergence de politique et de plans qui soient plus inclusifs de l'objectif de réduction de la pauvreté dans la pêche.

Sur la base de ces leçons et enseignements, le chapitre suivant aborde la manière dont l'AMED et le CCPR peuvent permettre d'enrichir les processus de planification 'sectoriels' afin que ceux-ci soient en meilleure adéquation avec la nécessité de mettre en place des modes de gestion des pêches qui : soient durables des points de vue socio-économique et environnemental ; prennent en compte les besoins et aspirations des communautés de pêche artisanale ; et soient plus 'inclusifs' des dimensions liées à la pauvreté dans la pêche. Une planification sectorielle basée sur l'AMED et le CCPR invite ainsi indirectement à un certain décloisonnement sectoriel du processus de planification afin de promouvoir un meilleur ancrage des communautés de pêche dans les dynamiques de développement local et de lutte contre la pauvreté. Dans ce nouveau mode de planification, la pêche demeure le point d'entrée principal mais non exclusif. C'est pourquoi il est préférable de parler de planification pour des moyens d'existence durables dans la pêche.

3.2. Cycle de la planification pour des moyens d'existence durables dans la pêche

Le cycle de planification pour des moyens d'existence durables dans la pêche proposé dans le cadre de la présente brochure distingue cinq étapes principales. Il est représenté schématiquement dans la figure X. Entre parenthèses se trouve la référence de la section où sont évoqués les sous-composantes de chaque phase. Les éléments en grisés sont abordés dans la section 3.2.6. 'Autres considérations'.

Chaque sous-composante du cycle de planification est brièvement décrit en termes d'apport au processus global de planification. Des aspects méthodologiques sont également donnés mais le lecteur est invité à se référer à d'autres outils méthodologiques, qui ont pu être développés le cas échéant par le PMEDP.

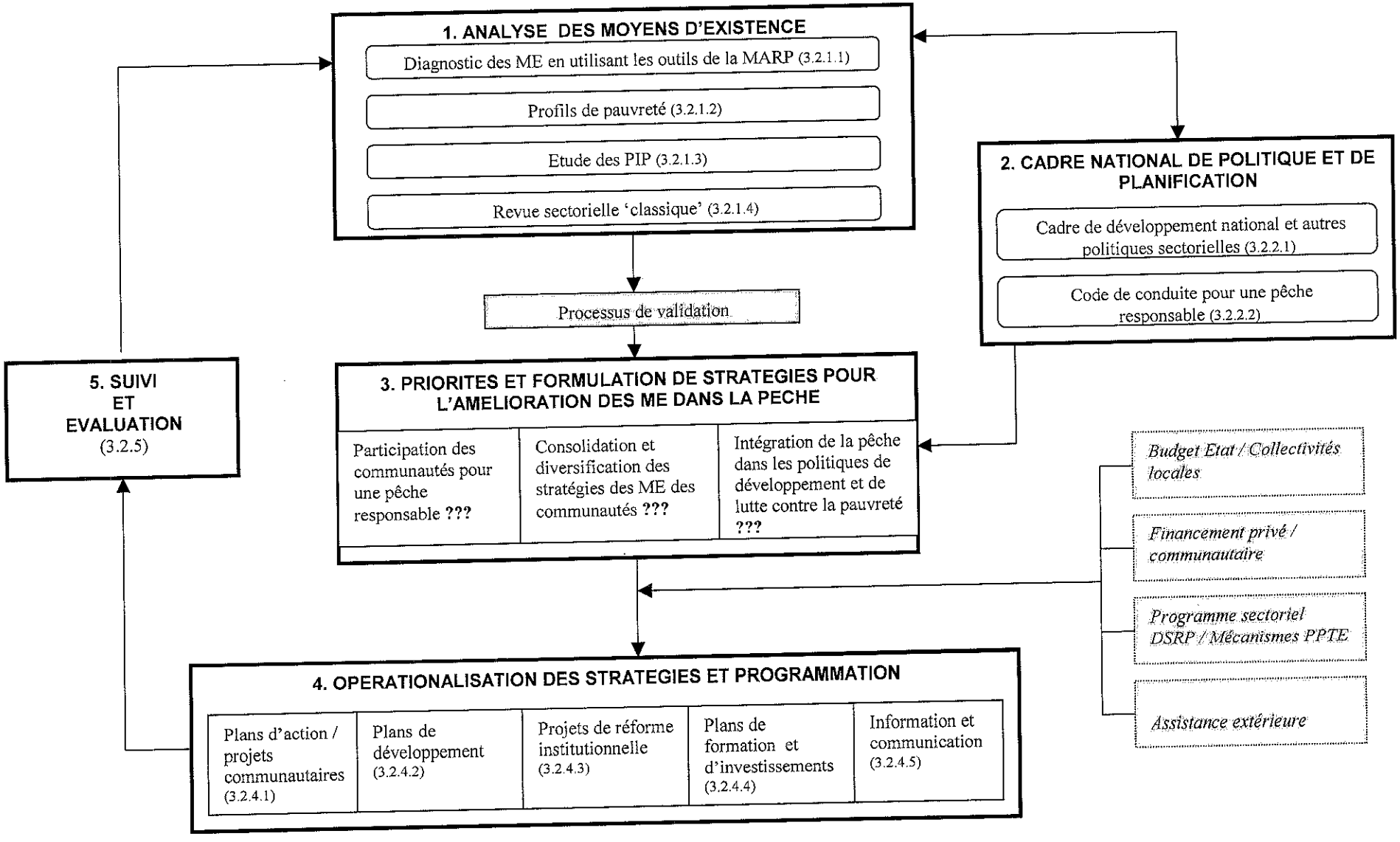

Figure X : Schéma général du processus de planification pour l'amélioration des moyens d'existence dans la pêche et références aux différentes sections de la brochure

3.2.1. Analyse des moyens d'existence dans la pêche

L'objet de cette étape est d'analyser de manière participative le contexte et la dynamique qui affecte les moyens d'existence des communautés de pêche artisanale. Cette étape est cruciale dans le processus de planification car elle doit permettre d'avoir une vision holistique, partagée et consensuelle des problématiques qui devront être ensuite traduites en actions prioritaires pour l'amélioration des ME des communautés. Cette étape doit permettre de faire le point à la fois sur les connaissances administratives et scientifiques et sur l'environnement institutionnel ayant un impact direct sur les communautés de pêche mais elle doit également refléter les besoins, aspirations et perceptions des différents groupes au sein des communautés de pêche.

Par souci de clarification de l'exposé, cette étape comprend quatre sous-étapes complémentaires entre elles : 1. Diagnostic des moyens d'existence en utilisant les outils de la MARP ; 2. Profils de pauvreté ; 3. Etude des PIP ; et 4. Revue sectorielle 'classique'. Mais dans la pratique, et en fonction des moyens alloués à la réalisation de l'ensemble de l'exercice d'analyse des moyens d'existence dans la pêche, il est possible de combiner plusieurs sous-étapes dans une même démarche. De même, une sous-étape peut nécessiter l'utilisation d'outils d'analyse similaires à ceux qui seront utilisés pour une autre sous-étape (ex. utilisation de la MARP). Le rôle du planificateur sera alors de juger de l'opportunité de compléter les résultats obtenus au cours d'une sous-étape donnée avec des moyens d'investigations supplémentaires plus légers pour obtenir les résultats attendus (ex. organisation de réunions avec des 'groupes focaux').

Le plus important étant de parvenir à rassembler un minimum de données et d'informations pertinentes en référence à l'AMED et au CCPR, et ensuite de les synthétiser, de les valider et de les mettre en perspective dans le cadre de la poursuite du processus de planification.

3.2.1.1. Diagnostic des moyens d'existence en utilisant les outils de la MARP

L'AMED est une approche qui peut être combinée, tant au niveau de ses principes que de son cadre analytique, avec d'autres outils dans le processus de planification pour des ME durables dans un secteur donné. C'est ainsi que le PMEDP a développé une méthode pour réaliser des diagnostics des ME à la base en utilisant les outils de la MARP. L'objet de ces diagnostics est de bien appréhender les dynamiques socio-économiques des populations cibles au niveau local, en faisant ressortir, d'une manière itérative et dans des délais raisonnables, les connaissances acquises par les populations sur leurs moyens d'existence, et en confrontant ces connaissances avec les savoirs scientifiques et administratifs.

Le PMEDP a développé un programme de formation d'une durée de deux semaines sur les aspects méthodologiques nécessaires à la réalisation de tels diagnostics. Ces aspects se réfèrent notamment à la manière de collecter des informations spatiales, temporelles, institutionnelles et techniques, et de les analyser avec les communautés[2]. Le Programme a également appuyé la mise en pratique de cette méthode de diagnostic à la base par les UCN, en particulier dans le cadre de la formulation des projets communautaires.

On peut distinguer plusieurs types de diagnostics des ME par l'utilisation des outils de la MARP, chacun ayant ses propres objectifs :

- Diagnostics exploratoires : rassembler des informations générales sur un ensemble de thématiques en rapport avec les ME des communautés et identifier des questions clés

[2] Un manuel de formation sur l'AMED et son utilisation pour le développement a été élaboré par le PMEDP. Celui-ci contient les éléments clés concernant les aspects méthodologiques (Cf. Kuyateh, M et J Monan - Guide de formation des formateurs sur l'AMED. PMEDP/USR Cotonou 2001).

pouvant faire l'objet de points d'entrée et/ou devant faire l'objet d'investigations supplémentaires ;

- Diagnostics spécifiques : approfondir une thématique particulière, qui aura été le plus souvent identifiée lors du diagnostic exploratoire ;
- Diagnostics d'évaluation : évaluer les résultats et l'impact d'une intervention (ex. projet) sur les ME des communautés ;
- Diagnostics de planification : analyser les principales problématiques à aborder dans le cadre de l'amélioration des ME des communautés et formuler un plan d'action communautaire.

Dans le cadre de l'analyse des ME, qui se situe en amont du processus de planification, il est conseillé de privilégier la conduite de diagnostics exploratoires. En outre, leur réalisation est relativement 'légère' et ils permettent de recueillir des informations précieuses à moindre coût.

Les résultats attendus du diagnostic exploratoire des ME en utilisant les outils de la MARP sont, pour une pêcherie donnée, une :

- définition du contexte de vulnérabilité (chocs, tendances, saisonnalité) ;
- appréciation des points forts (atouts) disponibles pour les différents groupes ;
- identification des politiques et des institutions qui affectent le plus les ME au niveau local ;
- identification des principales stratégies des ME des communautés (ex. diversification, spécialisation, etc.) ;
- appréciation des résultats des ME des différentes actions (réelles) et des aspirations des communautés ;
- identification des principales causes de la pauvreté.

Les cinq composantes de l'AMED sont présentées dans la figure x.

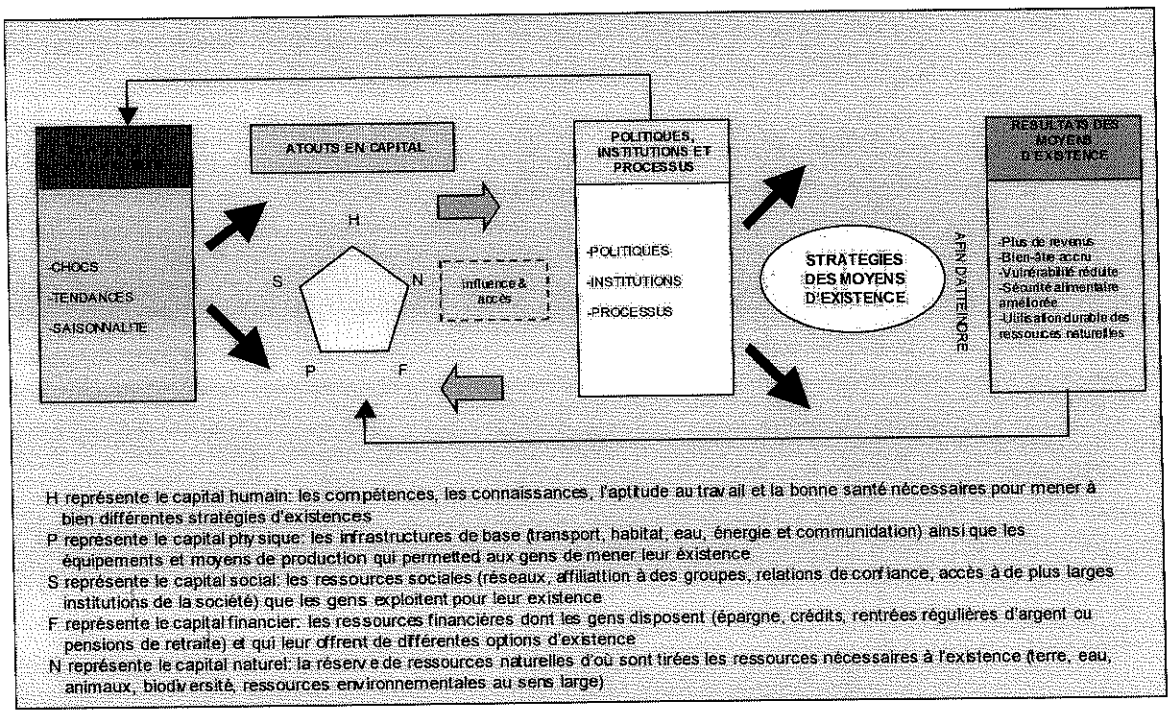

Figure X : Présentation générale de l'AMED

Du point de vue méthodologique, l'expérience du PMEDP nous amène à formuler certaines remarques relatives à la finalisation des méthodes d'acquisition de l'information à la base lors des diagnostics exploratoires des ME en utilisant les outils de la MARP :

- Il convient d'accorder une attention particulière au nombre et à la localisation des diagnostics exploratoires des ME, afin que les résultats puissent avoir une signification dans le cadre du processus de planification enclenché au niveau de l'ensemble du secteur. Aussi un préalable à leur réalisation consiste à sélectionner un nombre minimal de sites de pêche qui soit représentatif de la diversité des situations rencontrées à l'échelle du pays[3]. Ce travail devra être fait en étroite collaboration avec l'administration des pêches, les universités et les centres de recherche.

- Un autre élément du cadrage méthodologique concerne le choix de la composition socioprofessionnelle des participants invités aux séances de diagnostic participatif des ME. Si l'on se réfère à la définition donnée à la « communauté de pêche », ce sont toutes les personnes « qui touchent le poisson » à un moment ou un autre qui devraient y participer. Cependant, ce choix peut poser des problèmes d'ordre pratique mais aussi d'acceptation du point de vue social de la part des « communautés de pêcheurs » vivant en permanence, ou de manière saisonnière, près de l'eau (cf. encadré X - Sélingué).

Encadré x : Cadrage méthodologique pour le choix de la composition des participants aux ateliers de diagnostic des ME à la base - Extraits de P. Morand (2002) Etude diagnostic participative des ME des communautés de pêche de Sélingué (Mali) et Propositions pour des ME durables dans la pêche. PMEDP

La définition de la communauté de pêche de Sélingué peut être envisagée selon trois cercles concentriques de tailles croissantes :

- le premier cercle est celui des groupes de personnes, hommes, femmes et enfants, qui sont issues du monde traditionnel de la pêche et qui sont les acteurs quasi exclusifs pour la production et la transformation du poisson au niveau des sites de pêche ;
- le second cercle inclut le premier auquel on ajoutera d'autres personnes qui font profession dans la filière, comme les commerçants de poissons ou bien les commerçants de filets. Ces personnes ne partagent pas forcément les lieux de vie ni le mode de vie du premier cercle et elles ne se considèrent pas toutes comme membres de cette communauté. Mais leur position « d'opérateurs économiques de la pêche » est reconnue, d'autant plus que certaines de ces personnes ont réalisé dans la filière des investissements importants ;
- un troisième cercle, encore plus large, inclurait le second en y ajoutant toute personne venue travailler ou trouvant des moyens de subsistance dans la filière, même pour un temps limité et même lorsqu'il n'y a ni acquisition de spécialité ni effort d'investissement spécifique. Cela conduirait à agréger au cercle précédent les jeunes manutentionnaires de débarcadères, les petits collecteurs saisonniers à vélo, les jeunes filles qui viennent s'employer pour la saison au conditionnement des lots de poissons, celles qui font frire le poisson sur les marchés, etc.. Ce dernier cercle va donc jusqu'à inclure des personnes qui non seulement n'appartiennent pas à la communauté des pêcheurs mais qui en plus ne sont pas considérées comme des professionnels ayant leur mot à dire sur la vie et l'organisation de la filière.

Le cercle le plus large (le troisième) est celui qu'il conviendrait de considérer en tant que « communauté de pêche ». Pourtant, un tel choix ne s'avère pas facile à mettre en œuvre pour organiser un diagnostic participatif, car il ne serait pas compris ni admis sur le plan social. Finalement, c'est sur le deuxième cercle (celui regroupant tous les vrais professionnels) que l'accent a été mis pour définir la « communauté de pêche », en rappelant que les familles et les enfants des professionnels sont inclus dans cette communauté.

Cette définition étant posée, cinq groupes socioprofessionnels ont été identifiés autour de la pêche à Sélingué : pêcheurs, fabricants de pirogue, femmes transformatrices, collecteurs sur l'eau et mareyeuses. Lors des ateliers de diagnostic participatif, ces groupes ont été répartis au sein de trois groupes de session : le groupe « pêcheurs et fabricants de pirogues », le groupe « femmes transformatrices », et enfin le groupe « collecteurs sur l'eau et mareyeuses » (cinq à six personnes).

Par ailleurs, on constate souvent que la réalisation de diagnostics exploratoires ne soulève pas de difficultés majeures, à condition que les praticiens appliquent consciencieusement les guides méthodologiques. Par contre, un problème apparaît fréquemment au moment de la préparation de notes de synthèse utiles pour les décideurs à tous les niveaux et pour les

[3] Par exemple, dans le cas de la pêche continentale, il pourra être nécessaire de distinguer des sites représentatifs de pêcheries fluviales (à proximité de grandes agglomérations / enclavées), de pêcheries de plaine d'inondation, de pêcheries lacustres (lacs naturels / lacs artificiels), ou encore de pêcheries de petits plans d'eau (naturels / artificiels / temporaires / saisonniers). Des facteurs socio-économiques pourront également servir pour le choix des sites (ex. pêcheurs sédentaires / migrants / professionnels / agri-pêcheurs).

partenaires au développement. Une étape importante, souvent négligée dans le processus de planification, doit en effet consister à préparer une synthèse des résultats de tous les diagnostics exploratoires qui auront pu être réalisés afin de permettre une lecture satisfaisante de la diversité des situations rencontrées. Cette étape présente certes le risque d'une généralisation des résultats, ce qui pourrait aller à l'encontre de l'AMED qui privilégie une réflexion basée sur les besoins et aspirations des communautés. Mais cette étape est néanmoins rendue nécessaire dans le cadre d'un processus de planification devant concerner l'ensemble d'un secteur et privilégiant une approche « du bas vers le haut ».

En outre, l'utilisation de la MARP dans le diagnostic des ME présente certaines limitations dont le planificateur doit être conscient afin de conduire d'autres investigations complémentaires. L'utilisation de la MARP permet en effet d'obtenir un diagnostic participatif très satisfaisant sur une courte période. Mais cette durée qui est un atout constitue également une contrainte en ce sens que cela peut être à l'origine d'omission dans le diagnostic de certains éléments des moyens d'existence. De même, les informations collectées n'auront peut-être pas suffisamment le niveau de détail requis pour bien appréhender les dynamiques locales de la pauvreté (ex. questions liées spécifiquement à la dimension genre). C'est dans ce contexte que le PMEDP est en train de développer deux nouveaux outils qui viendront en complément du diagnostic des moyens d'existence basés sur la MARP. Ces deux nouveaux outils devraient permettre d'appliquer un principe important de l'AMED, à savoir celui de la désagrégation[4]. Ces deux outils se réfèrent à l'*analyse des groupes stratégiques* ('stakeholder analysis'), et à l'*analyse des questions liées au genre*.

Enfin, le diagnostic à la base uniquement basé sur la MARP ne permet pas d'appréhender toute la complexité des questions institutionnelles. C'est pour cette raison que d'autres investigations basés sur l'AMED doivent être conduites, en particulier pour veiller à la pertinence des liens micro-macro (ex. étude des PIP – cf. section 3.2.1.3.)

Encadré X : Application du principe de l'AMED concernant la 'désagrégation' au niveau d'un projet communautaire

A FAIRE (cf. Katrien pour exemple de questions 'genre' intégrées dans un projet communautaire)

3.2.1.2. Profils de pauvreté

L'objectif des profils de pauvreté dans le cadre du processus de planification est d'étudier les dimensions multiples (nature, cause et effets) de la pauvreté au sein des communautés de pêche artisanale. Ils permettent par ailleurs une meilleure identification des bénéficiaires dans le contexte spécifique de la formulation d'un projet. Ainsi, au cours de l'exécution d'un projet, il sera possible de suivre l'évolution de la dynamique de pauvreté et l'impact des activités sur les moyens d'existence des communautés ou groupes socioprofessionnels concernés.

Le PMEDP a développé une méthodologie pour la réalisation des profils de pauvreté dans le cadre de la formulation des projets pilotes du PMEDP (cf. F. Pittaluga, FAO Rome). Cette méthodologie est néanmoins applicable, dans ses grandes lignes, dans le cadre d'un renforcement du diagnostic à la base des ME réalisé en amont du processus de planification. Cette méthodologie repose sur trois étapes :

1) *Analyse de la littérature et des données secondaires*

[4] Depuis la première parution des documents conceptuels sur l'AMED, les principes directeurs de l'Approche ont pu être été spécifiés au fur et à mesure de leur application sur le terrain. Un nouveau principe a également fait son apparition lors de l'application de l'AMED dans le contexte spécifique de la lutte contre la pauvreté. Il s'agit du principe de désagrégation qui encourage les praticiens de l'AMED à comprendre comment les capitaux, les facteurs de vulnérabilité, les revendications et les stratégies des moyens d'existence diffèrent selon le groupe de personnes désavantagées, de même qu'entre les hommes et les femmes, au sein d'une même communauté (Carney, D, 2002, op. cit).

Les thèmes de recherche privilégiés concernent les aspects suivants : moyens d'existence des communautés de pêche ; pauvreté et sécurité alimentaire au sein de ces communautés ; expériences en co-gestion des ressources naturelles ; institutions travaillant avec les communautés de pêche.

2) *Collecte d'information au niveau des institutions présentes dans les zones concernées et auprès d'un échantillon représentatif de villages et de ménages*

La collecte d'information sur le terrain est assurée part une équipe pluridisciplinaire et se déroule en deux étapes. La première étape consiste à collecter des informations sur les dynamiques au niveau de l'ensemble de la pêcherie considérée, en organisant une série de consultations sous forme de 'groupes focaux' avec des représentants de différentes institutions locales (autorités administratives, représentants des ministères techniques, ONG, Associations des pêcheurs et mareyeurs, etc.). La deuxième étape consiste à collecter des informations sur les dynamiques spécifiques au niveau de villages 'représentatifs'. Cette étape se réalise sur la base de consultations avec des 'groupes focaux' où sont représentés tous les membres de la communauté villageoise, de discussions avec des 'groupes stratégiques' classés par tranche d'âge, sexe et catégorie socioprofessionnelle en utilisant les outils de la MARP, et d'enquêtes sur les ménages à partir de questionnaires basés sur l'AMED.

3) *Analyse et validation des données*

L'analyse des données se déroule en deux phases consécutives, avec des recoupements et une triangulation des résultats à différents moments. Une analyse préliminaire est d'abord réalisée à partir des données qualitatives dans le but de comprendre les principales raisons de la pauvreté telle qu'elle est perçue au niveau local, d'identifier les groupes les plus pauvres, et de caractériser les moyens d'existence des différents groupes au sein des communautés. Cela conduit généralement à stratifier la population en quatre groupes de pauvreté : Très pauvres, Pauvres, Moyennement pauvres et Aisés. Une seconde phase analytique consiste à analyser les données quantitatives collectées à la suite de l'enquête des ménages, en utilisant également les résultats de l'analyse préliminaire. Cette deuxième phase a notamment pour but d'évaluer le nombre de personnes appartenant à chaque catégorie et d'obtenir une image assez fidèle des moyens d'existence des communautés de pêche les plus pauvres.

3.2.1.3. Etude des PIP

L'étude sur les PIP a pour objectif d'analyser les politiques et les institutions ayant un impact déterminant sur les moyens d'existence des communautés de pêche, et d'identifier des points d'entrée stratégiques à travers lesquels des changements de nature institutionnel seraient susceptibles de réduire la pauvreté et améliorer durablement les moyens d'existence[5]. Un autre objectif indirect de l'étude des PIP est de renforcer les capacités des UCN à participer aux réflexions nationales en matière de lutte contre la pauvreté. Cela est encouragé par la volonté, à travers le déroulement de l'étude des PIP, de construire un réseau et tisser des liens avec d'autres institutions concernées par la lutte contre la pauvreté dans la pêche et de promouvoir des partenariats stratégiques pour lesquels les UCN sont amenées à jouer un rôle moteur.

Selon les cas, il sera nécessaire de bien sérier les objectifs de l'étude des PIP avant de la démarrer, afin d'éviter de cartographier l'ensemble des politiques et des institutions qui ont un impact sur les ME des communautés de pêche. En effet, le risque inhérent à cette étude des

[5] La définition couramment utilisée par le PMEDP pour définir les PIP est la suivante :

- Politiques : Lignes de conduite / ensemble d'actions adoptées par le Gouvernement ou les autorités locales pour atteindre des buts ou des objectifs spécifiques.
- Institutions : Organisations publiques et privées, et manière dont ces organisations fonctionnent et interagissent entre elles (par ex. les mécanismes de participation prévus par la loi font partie des institutions)
- Processus : Manière dont s'effectuent les changements dans les politiques, les institutions et les organisations.

PIP est de produire un document descriptif et exhaustif qu'il sera ensuite difficile d'intégrer dans une démarche de planification tournée vers l'action. Par exemple, lors de l'étude des PIP au Congo réalisée par le PMEP en 2002, un accent particulier a été placé sur l'analyse des processus favorables au changement en vue d'une meilleure participation des communautés dans l'aménagement des pêches, d'un accès facilité pour ces communautés aux services sociaux de base et d'une consolidation des moyens d'existence dans la pêche.

L'étude des PIP doit nécessairement être conduite par une équipe composée de représentants de diverses institutions, publiques et privées. L'AMED et le CCPR fournissent le cadre méthodologique et d'analyse, y compris pour la préparation des guides de discussion. On distingue trois grandes étapes dans l'étude des PIP :

1) *Cartographie préliminaire des PIP du niveau macro* ;
2) *Cartographie préliminaire aux niveaux régional et local* (en essayant d'assurer une certaine représentativité des sites de pêche à l'échelle du pays) ;
3) *Préparation d'une première ébauche de l'étude des PIP*, comprenant également des propositions de points d'entrée prioritaires pour appuyer des processus de changement de certaines politiques et institutions ;
4) *Organisation d'un atelier national pluri-acteurs* (administration des pêches, communautés de pêche, principales administrations impliquées dans le développement économique, social et humain, recherche, société civile et donateurs) chargé de discuter les résultats préliminaires et d'identifier les actions nécessaires à la poursuite du processus d'amélioration des politiques et des institutions pour des ME durables dans la pêche ;
5) *Suivi et valorisation des résultats de l'étude des PIP* dans le contexte plus large de la planification pour des moyens d'existence durable et de la recherche de partenariats.

Le PMEDP a développé un guide méthodologique, disponible au niveau de l'USR, pour aider à la conduite d'une étude des PIP basée sur l'AMED et le CCPR. Ce guide a été réalisé sur la base des leçons et des enseignements obtenus lors de deux études pilotes des PIP (au Ghana et au Sénégal) en 2001, et d'un travail réalisé par un consultant international[6]. Le guide a ensuite été finalisé au niveau de l'USR pour faciliter son utilisation dans le cadre d'une étude des PIP « plus ciblée », c'est à dire qui soit davantage axée sur des problématiques institutionnelles majeures préalablement identifiées lors d'un premier diagnostic participatif des ME dans la pêche. C'est dans ce contexte que le guide a été utilisé au Congo (en 2002) et au Niger (en 2003).

L'étude des PIP constitue une étape importante dans le cadre de la (re)définition des priorités nationales en matière de politique des pêches. Mais l'étude des PIP ne doit pas être confondue avec un exercice de planification type revue sectorielle et définition d'un programme d'action. En effet, l'objet premier de l'étude des PIP est d'analyser l'environnement institutionnel qui influence les moyens d'existence des communautés de pêche, de manière participative, et d'initier une démarche de décloisonnement sectoriel au sein de l'administration dans la manière d'aborder des problématiques liées à la pauvreté dans la pêche. En effet, l'analyse de problématiques plus sectorielles nécessitent le plus souvent d'autres études plus spécifiques comme les analyses de filières, les expertises sur les possibilités d'amélioration et de diversification des techniques de pêche, etc. (cf. section 3.2.1.4. Revue sectorielle 'classique'). En revanche, l'étude des PIP permet d'initier une réflexion nationale et d'identifier des points d'entrée potentiels pour l'amélioration des moyens d'existence dans la pêche, qui seront revus voire approfondis au cours des autres étapes du processus de planification.

---

[6] Pierre Failler (2002) ~~Contribution à la réalisation d'un~~ Guide méthodologique pour l'analyse de l'impact des Politiques, Institutions et Processus sur les conditions de vie des communautés de pêche selon l'Approche pour des moyens d'existence durables. PMEDP, Mars 2002.

L'étude des PIP permet également de générer des résultats très utiles dans le cadre de l'élaboration des stratégies visant à promouvoir une meilleure intégration de la pêche dans les politiques de développement et de lutte contre la pauvreté (cf. section 3.2.3.3. Intégration de la pêche dans les politiques de développement et de lutte contre la pauvreté). De par le dialogue qu'elle permet d'engager avec des structures relevant d'autres ministères techniques que celui de la pêche, l'étude des PIP apporte en effet une contribution indéniable à l'inclusion des pêches dans le cadre de planification national.

A noter que la dernière étape consistant à la tenue d'un atelier national peut être organisée dans un contexte plus large de validation de l'ensemble des résultats produits lors de l'analyse des moyens d'existence, à savoir au moment de l'identification des priorités et de la formulation des stratégies en matière d'amélioration des ME dans la pêche (3ème étape du processus de planification). Cependant, quelque soit le moment où cet atelier national se tient, le plus important est de veiller à ce qu'à un moment crucial du processus de planification – à savoir celui du passage du « passage à l'action » - les différentes institutions (administrations, communautés et société civile) soient mises en relation afin de partager des points de vue parfois différents et engager un dialogue constructif sur les problématiques et les actions prioritaires à promouvoir en matière de lutte contre la pauvreté dans la pêche.

Encadré X : Application du principe d'holisme et de diagnostic centré sur les populations lors de l'étude pilote des PIP au Ghana

L'étude des PIP au Ghana a permis de mettre en évidence que beaucoup de personnes basant leurs moyens d'existence sur la pêche sur le lac Volta ne peuvent être considérées comme étant pauvres du strict point de vue financier. Toutefois, ces personnes sont souvent privés d'accès à des infrastructures et services sociaux de base. Car le fait de vivre dans des zones enclavées favorables à la pêche se traduit souvent par des conditions de vie très précaires où les conditions d'accès à l'éducation et à la santé sont quasi-inexistantes. Le facteur financier ne peut en effet être la seule réponse à cette problématique dans la mesure où la contrainte principale réside dans le refus de beaucoup de travailleurs sociaux (enseignants, médecins) à venir exercer dans ces zones isolées. Dans ce cadre, les réponses au problème de la pauvreté dans la pêche doivent être recherchées en dehors du secteur de la pêche.

En milieu maritime, l'étude des PIP a permis de faire ressortir le fait que de nombreux travailleurs de la pêche sont entièrement tributaires de la pêche pour leurs moyens d'existence. Par exemple, rares sont ceux qui peuvent se prévaloir d'un accès au foncier pour diversifier leurs moyens d'existence lorsque les conditions de pêche, soumises à une forte saisonnalité, sont défavorables.

Ainsi, l'étude des PIP au Ghana a permis de faire prendre conscience aux décideurs et aux partenaires au développement que, en plus d'être confrontées aux problèmes de la pauvreté en milieu rural, les communautés de pêche rencontrent des difficultés spécifiques qu'aucun cadre de planification, qu'il soit local ou national, ne prend en considération.

3.2.1.4. Revue sectorielle 'classique'

Cette étape permet au planificateur d'enrichir certaines parties de l'analyse des moyens d'existence que les diagnostics à la base, les profils de pauvreté et l'étude des PIP permettent de faire ressortir, sans toutefois donner toutes les informations nécessaires à la prise de décision. Certains des domaines d'étude auxquels se réfèrent ces informations sont incontournables, tandis que d'autres peuvent être identifiés au moment des diagnostics participatifs.

La revue sectorielle doit notamment permettre d'aborder les questions suivantes :

- Evaluation du positionnement de la pêche dans le contexte macro-économique (revenus, emplois, sécurité alimentaire) ;
- Analyse de l'état des ressources halieutiques et du milieu ;
- Analyse des principales tendances et dynamiques des modes d'exploitation des ressources ;
- Analyse de filières pour le développement de nouveaux marchés et étude d'impact sur les moyens d'existence des communautés de pêche ;
- Expertises technologiques dans le contexte de l'amélioration et/ou des possibilités de diversification des techniques de pêche et de valorisation des captures ;

- Autres études spécifiques (ex. analyse des pratiques en matière de gestion des pêches, analyse des mécanismes institutionnels prévus pour la gestion participative des pêches, évaluation coûts/bénéfices de projets de développement d'infrastructures au niveau des débarcadères, analyse des systèmes de financement dans le secteur, analyse de l'impact des accords de pêche sur les ME des communautés de pêche artisanale, etc.).

On notera que la plupart des domaines d'étude mentionnés ci-dessus permettront d'enrichir les connaissances sur le contexte de vulnérabilité (tendances, chocs et saisonnalité), les atouts en capitaux et les stratégies (dans, et en dehors du secteur de la pêche) des moyens d'existence des communautés. Les questions institutionnelles, qui doivent nécessairement être abordées dans une revue sectorielle, ne figurent que très peu dans cette liste indicative dans la mesure où elles sont abordées au moment de l'étude des PIP.

Les outils nécessaires à la collecte et l'analyse des informations peuvent être spécifiques au domaine d'expertise concerné. Il est néanmoins attendu que l'approche devant guider ces différentes investigations devra accorder une attention particulière à la recherche de collaborations avec les instituts de recherche, l'administration des pêches, les universités et les ONGs et à l'organisation de séances de travail avec les opérateurs de la filière. Le travail de terrain devra également se concentrer dans les sites 'représentatifs' qui seront sélectionnés selon des critères halieutiques (type de pêcherie), économiques (rôle actuel et potentiel) et sociaux (ex. poches de pauvreté ou de vulnérabilité, zones caractérisée par la fréquence de conflits, etc.).

Par ailleurs, il est attendu qu'à ce niveau du diagnostic, les études fassent largement référence aux principes généraux et aux articles thématiques du CCPR. Souvent, les experts chargés de conduire ces études pourront élaborer au préalable des aide-mémoires qui leur serviront ensuite lors de leurs investigations sur le terrain (cf. encadré X).

Encadré X : Exemple d'aide-mémoire pour analyser la situation générale de l'aménagement des pêches en référence au CCPR (art.7.1. Dispositions générales de l'aménagement des pêcheries)

Le CCPR permet de produire rapidement une check-list de questions qui permettront de guider les investigations en relation ave l'étude d'aspects sectoriels. En prenant l'exemple des dispositions générales de l'article 7 du CCPR relatif à l'aménagement, on peut élaborer un aide-mémoire pour analyser l'aménagement des pêches dans un pays / contexte donné :

- Est-ce que des mesures ont été adoptées pour assurer la conservation à long terme et l'utilisation durable des ressources ?
- Est-ce que les mesures de conservation et d'aménagement (que ce soit au niveau local, national ou sous-régional) reposent sur des données scientifiques fiables ?
- Est-ce que ces mesures répondent à des préoccupations de court terme ou est-ce qu'elles intègrent également la question de la durabilité à long terme des ressources ?
- Quelles sont les parties prenantes de la pêche susceptibles d'être concernées par l'aménagement ?
- Est-ce qu'il existe des arrangements institutionnels permettant d'impliquer ces parties prenantes dans l'aménagement et jusqu'à quel degré de participation (information – consultation – co-décision) ?
- Est-ce qu'il existe des mécanismes de coopération pour la gestion des stocks d'intérêt commun avec d'autres pays ?
- Quelles sont les forces et les faiblesses de ces mécanismes de coopération en termes de composition, mandat, moyens, etc. ?
- Est-ce qu'il existe des mécanismes efficaces de suivi, surveillance, contrôle et police des pêches pour veiller à la bonne application des mesures de conservation et d'aménagement ?
- (Quel est le degré de participation des communautés dans les dispositifs de surveillance des pêches ?)
- Est-ce qu'il existe des mesures permettant une gestion de la capacité de pêche ?
- Quel est le degré de transparence des mécanismes d'aménagement et de prise de décision en la matière ?
- Est-ce que les textes et les mesures concernant l'aménagement des pêches sont bien diffusées auprès de toutes les parties prenantes de la pêche ?

3.2.2. Analyse du cadre national de politique et de planification ayant un impact sur la lutte contre la pauvreté dans la pêche

3.2.2.1. Cadre de développement national et autres politiques sectorielles

L'étude des PIP doit permettre de faire ressortir les principales dynamiques institutionnelles affectant les moyens d'existence des communautés. Cela se réfère aux politiques et institutions relevant des ministères en charge de la planification et du développement économique, des ministères sectoriels qui influent sur les conditions de vie (ex. pêche, aquaculture, agriculture, santé, éducation, alphabétisation, habitat, recherche, etc.) et des structures inter-ministérielles chargées de suivre les politiques 'transversales' comme la décentralisation ou l'aménagement du territoire.

L'expérience du PMEDP a cependant montré que l'étude des PIP permet principalement de renseigner sur le cadre politique et institutionnel existant et de mesurer son impact - avéré ou tel qu'il est perçu par les populations - sur les moyens d'existence des communautés de pêche. En revanche, l'étude des PIP ne permet pas d'avoir une vision prospective sur l'évolution possible du cadre politique et institutionnel. Ce type d'information requiert des investigations supplémentaires auprès de différents ministères, parfois au plus haut niveau de l'administration.

L'objet de cette étape, complémentaire à celle de l'étude des PIP, est d'analyser plus en détails les relations entre la pauvreté dans la pêche et les politiques publiques, c'est à dire l'influence des différentes politiques sur la pauvreté et la mesure dans laquelle la situation réelle affecte ou est intégrée dans les politiques, les institutions et les processus de changement ayant un impact sur les ME des communautés de pêche. L'influence des politiques devra être analysé à plusieurs niveaux : celui des conventions internationales et celui des politiques sectorielles au niveaux national et local (ex. manifestation de ces politiques au niveau des services déconcentrés de l'administration et/ou des collectivités locales).

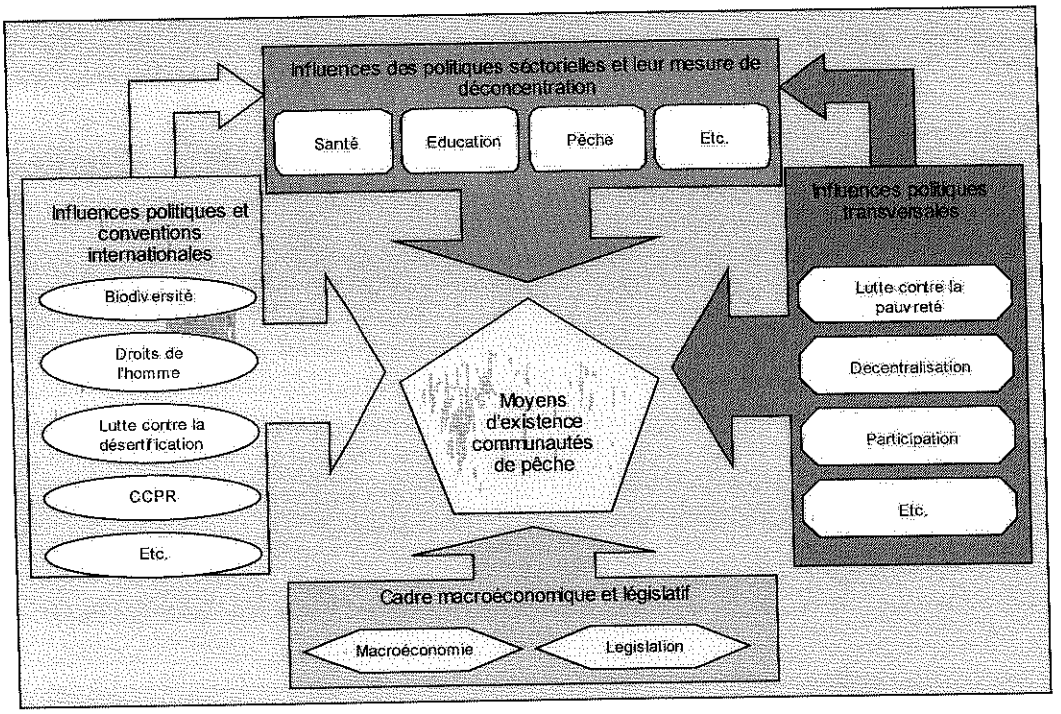

Figure X : Relations entre la pauvreté dans la pêche et les politiques publiques

S'agissant spécifiquement des politiques de lutte contre la pauvreté, on peut souligner que la quasi-totalité des 25 pays participant au Programme sont aujourd'hui engagés dans un

processus DSRP. Dans la mesure où les DSRP sont amenées à être de plus en plus au centre des stratégies nationales de développement, il est important que ces derniers soient dûment pris en considération dans le processus de planification pour des moyens d'existence durables dans la pêche. Pour appréhender cette question, il est nécessaire, entre autres, d'analyser les liens que les structures en charge des DSRP ont établi avec les parties prenantes de la pêche, de voir de quelle manière les problématiques de lutte contre la pauvreté dans la pêche sont abordées et d'examiner les possibilités de mieux intégrer les pêches dans le processus DSRP (cf. encadré X).

Encadré X : Intégration des pêches artisanales dans les DSRP

A l'occasion de la Consultation sur la prise en compte des pêches artisanales dans les politiques de réduction de la pauvreté en Afrique de l'Ouest organisée par l'USR en collaboration avec la FAO (Cotonou, 12-14 novembre 2002), il est ressorti que la pêche artisanale est actuellement négligée par le processus DSRP. L'administration et les communautés de pêche sont, dans la plupart des cas, simplement consultées sans que leurs besoins et aspirations ne soient véritablement pris en compte. De plus, dans beaucoup de DSRP, les activités relatives à la pêche sont soit sommaires soit totalement absentes.

L'une des raisons expliquant ce constat est qu'il y a une tendance à la globalisation des problématiques liées à la pauvreté en milieu rural. Les communautés de pêche sont assimilées aux communautés rurales en général, ce qui se traduit par un manque de prise en compte des spécificités de la pêche, pourtant bien réelles. De plus, il existe très peu d'études sur les questions liées à la pauvreté dans la pêche, ce qui entretient ce manque de visibilité des problèmes rencontrés en milieu pêcheur.

Une autre raison est que la contribution, actuelle ou potentielle, de la pêche artisanale à la croissance économique et à l'objectif de réduction de la pauvreté est généralement mal appréciée.

Enfin, d'autres raisons relèvent de facteurs institutionnels observés aux niveaux local et national, parmi lesquels on soulignera l'inadéquation des structures organiques et les faibles capacités de lobbying de l'administration des pêches.

Par ailleurs l'étude des PIP ne permet pas d'aborder d'autres aspects de l'analyse institutionnelle pourtant nécessaires à une bonne compréhension des processus de changement des politiques et des institutions. Ainsi, dans beaucoup de pays, on constate que certains processus de changement sont impulsés de l'extérieur, en particulier en référence à la mondialisation et à l'évolution des modalités et des priorités de l'aide publique au développement. Là encore, il sera nécessaire de conduire des études spécifiques en faisant appel à d'autres méthodes de collecte et d'analyse de données pour obtenir des informations pertinentes. Dans ce cadre de ces études spécifiques, il sera conseillé de se rapprocher des différentes institutions de coopération bilatérales et multilatérales présentes dans les pays et d'élargir le champ d'investigation au niveau international.

3.2.2.2. Code de conduite pour une pêche responsable (CCPR)

Le CCPR est un document de référence pour la promotion d'une pêche durable et responsable. Il peut être utilisé tout au long du processus de planification, de manière itérative. Par exemple, pour la réalisation des études spécifiques pouvant être conduites au moment de la revue sectorielle 'classique' (section 3.2.1.4), le CCPR peut être utilisé comme un aide-mémoire permettant de s'assurer que tous les points essentiels pour analyser une thématique donnée seront abordés. L'encadré X illustre cet aspect dans le cas d'une étude sur la situation de l'aménagement des pêches.

Le CCPR peut également servir de document de référence pour évaluer une proposition de projet communautaire axé sur l'amélioration d'une composante donnée d'une pêcherie (ex. amélioration des fours de fumage, protection de l'environnement aquatique, etc.). L'utilisation du CCPR dans ce contexte se situera néanmoins en aval du processus de planification. Un exemple concret est donné avec l'encadré X portant sur des projets communautaires du PMEDP.

Encadré X : Promotion du CCPR dans les projets communautaires du CCPR

Le CCPR peut (et doit) aussi servir à orienter les réflexions à tous les niveaux sur les priorités en matière de promotion d'une pêche responsable. Cette réflexion se situe entre l'étape du diagnostic des moyens d'existence dans la pêche et l'étape d'identification des priorités et de formulation de stratégies en matière d'amélioration des moyens d'existence dans la pêche. Une pêche responsable doit notamment :

- reposer sur des modes d'exploitation durables des points de vue bio-écologique, économique et social ;
- être gérée sur la base de l'application d'un principe de précaution quant au niveau de prélèvement exercé sur les ressources ;
- encourager un niveau de capacité de pêche qui soit compatible avec une utilisation optimale des ressources, du point de vue bio-économique en particulier ;
- prendre en compte des paramètres socio-économiques et environnementaux dans le processus décisionnel relatif à leur aménagement ;
- encourager la consultation et la participation des différents acteurs de la pêche, y compris les communautés de pêche, à différents niveaux de la prise de décision relative à leur aménagement ;
- promouvoir la coopération internationale lors de leur aménagement.

Par ailleurs, le CCPR fournit les bases d'une meilleure gouvernance dans les pêches, avec en toile de fond une meilleure articulation entre l'Etat et la société civile dans la poursuite d'un objectif commun : celui de la gestion durable des pêcheries. Le CCPR contient également des principes applicables dans le contexte de la lutte contre la pauvreté (ex. sécurité alimentaire, participation des communautés dans la gestion, protection des droits sociaux des communautés de pêche, y compris en matière d'accès à des moyens d'existence sûrs et justes – cf. art. 6.18.).

A ce stade du processus de planification pour des moyens d'existence durables dans la pêche, c'est à dire celui du passage du diagnostic à l'action en référence au CCPR, il est nécessaire que les parties prenantes de la pêche aient un minimum de connaissances sur la nature réelle du CCPR en tant qu'instrument 'juridique' facultatif, de même qu'il y ait une réelle appropriation collective des objectifs et des principes qu'il préconise. Or, l'expérience du PMEDP a montré qu'une grande partie des parties prenantes de la pêche, que ce soit au niveau central ou local, ont une connaissance limitée de ces questions malgré les efforts développés en matière de sensibilisation avec l'appui du PMEDP et d'autres projets de la FAO. Aussi, il apparaît essentiel à ce stade que les pouvoirs publics, en partenariat avec la société civile, développent davantage d'actions en matière de sensibilisation et de communication autour du CCPR. Cela peut se faire par exemple sur la base de brochures indiquant sous une forme simplifiée et adaptée au contexte national, comme cela a été fait au Burkina Faso pour promouvoir la cogestion en référence au CCPR[7]. Ce type d'actions semble en effet constituer un préalable à l'utilisation du CCPR en tant que support à la prise de décision collective et consensuelle pour des ME durables dans la pêche.

3.2.3. Identification des priorités et formulation de stratégies en matière d'amélioration des moyens d'existence dans la pêche

L'objet de cette section pourrait être d'indiquer quels sont les points d'entrée à privilégier en général dans le cadre de l'amélioration des ME dans la pêche, suite à la réalisation de l'étape diagnostic des ME a été réalisé et à sa mise en perspective avec le cadre national de développement. Mais cela irait à l'encontre de l'un des postulats de base de l'AMED qui est de fonder l'exercice de planification en faisant abstraction de tout *a priori* sur les « solutions » à promouvoir. L'AMED constitue en effet une approche holistique qui tente de saisir et de fournir

[7] Brochure d'information sur la cogestion pour l'amélioration des moyens d'existence des communautés de pêche des lacs de Bagré et Kompienga – UCN du Burkina Faso, avec l'appui de S. Da Kambou, D. F. Sidibé et N. Zigani. PMEDP 2001

un moyen de comprendre les causes fondamentales et les dimensions de la pauvreté, puis de définir les relations qui existent entre les divers aspects de la pauvreté afin de procéder ensuite à une hiérarchisation des actions[8] à entreprendre. Cela requiert en particulier d'examiner l'ensemble des points d'entrée possibles sans *a priori* aucun, et de faire confiance au processus participatif et d'apprentissage par l'action.

Toutefois, l'expérience du PMEDP a montré que des axes - ou points d'entrée - stratégiques ressortent souvent au niveau des pays ou des UCN au moment de la définition des priorités en matière d'amélioration des moyens d'existence dans la pêche. Ces axes sont donnés à titre indicatif comme suit :

- Participation des communautés pour une pêche responsable ;
- Consolidation et diversification des stratégies des ME des communautés, dans et en dehors du secteur de la pêche ; et
- Intégration de la pêche dans les politiques de développement et de lutte contre la pauvreté, y compris dans les DSRP, dans un souci de faciliter l'accès des communautés aux services sociaux et de mettre en place un environnement propice à l'insertion des plus pauvres.

Ces trois axes sont en effet susceptibles d'apporter de nombreuses réponses aux problèmes de lutte contre la pauvreté dans la pêche artisanale. Cela ne doit toutefois pas reléguer au second plan d'autres questions d'importance qui sont également à l'origine de la pauvreté dans la pêche artisanale, mais qui dans la pratique ont des difficultés à émerger. Il s'agit en particulier de la nécessité de mettre en place des politiques effectives et cohérentes en matière de gestion durable des ressources (accès aux ressources, gestion de la capacité de pêche, élaboration de plans d'aménagement, etc.) de manière à ce que la durabilité des ressources halieutiques ne soit pas hypothéquée au profit d'objectifs de court-moyen terme, souvent d'ordre budgétaire, et à ce que les problématiques de lutte contre la pauvreté dans la pêche artisanale puissent être appréhendées dans toute leur complexité.

Encadré X : Application des principes de l'AMED et référence au CCPR pour la protection et la conservation des ressources – Etude pilote des PIP au Sénégal

Les activités liées à l'exploitation des ressources maritimes constituent la raison d'être des communautés de Dionewar et Foundiougne, qui ont été analysées lors de l'étude des PIP. Autrement dit, pas de ressources, pas de village, ni de communauté de pêche. Les possibilités de reconversion étant encore rares, il est donc impératif que les actions de lutte contre la pauvreté mettent l'accent sur la restauration des écosystèmes. Quatre portes d'entrée ont été identifiés, en référence à certains principes de l'AMED - en particulier 'bâtir sur les forces', 'opérationnalité à tous les niveaux (liens micro-macro') et 'participatif et responsif' - et au CCPR :

- La concertation et la collaboration horizontales déjà développées à l'échelle nationale, et à un degré moindre à l'échelle régionale, peuvent servir à renforcer le dialogue et appuyer l'élaboration de politiques mieux adaptées. L'idée serait de constituer une cellule de travail inter-institutionnelle de lutte contre la pauvreté dans la pêche, chargée notamment d'aborder les questions suivantes : accès aux biens et services, conservation des écosystèmes, formation/reconversion professionnelle, gestion des ressources et valorisation de la production.
- Le processus de décentralisation peut être utilisé à des fins de renforcement des institutions régionales et locales ayant un impact sur les moyens d'existence des communautés de pêche. La décentralisation représente en effet une chance unique de re-définition des rôles et des mandats institutionnels à partir de laquelle la décision pourra être prise à l'échelle la plus appropriée.
- Le fort degré de cohésion sociale, associé au dynamisme socioprofessionnel, constitue un levier d'entraînement appréciable pour le développement de filières de production, de transformation et de valorisation des ressources bénéficiant davantage aux communautés de base. Des projets communautaires en développement organisationnel devraient à cet égard être encouragés.
- La reconnaissance mutuelle des savoirs (traditionnels, administratifs et scientifiques), et la volonté manifeste de les mettre en commun à travers la création de plate-formes, devrait constituer un préambule à la gestion durable des ressources. Les demandes réciproques de la recherche, de la profession et de l'administration à partager

[8] Ces actions doivent être centrées sur les individus (la finalité est le mieux-être des individus), participatives (les communautés identifient leurs priorités et mettent en oeuvre les stratégies appropriées), et stratifiées (l'envergure du problème de la pauvreté nécessite un travail à plusieurs niveaux). De plus, les actions doivent s'inscrire dans une optique de durabilité conjuguant croissance économique, équité sociale et conservation du patrimoine naturel et prendre en considération le caractère dynamique des actions, stratégies, et réponses des uns et des autres. (Failler, P. 2001, Ibidem)

leurs savoirs respectifs découlent d'un souci d'élaborer des mesures de gestion pertinentes, comprises et acceptées de tous.

Quelques soient les axes prioritaires retenus à l'issue de cette étape du processus de planification, il est évident que les stratégies qui en découleront devront reposer sur les résultats des étapes antérieures. Par ailleurs, dans la mesure où le diagnostic des ME aura permis de soulever une série complexe d'interventions possibles, il sera nécessaire d'établir en premier lieu des priorités dans ces interventions. Cela pourra se faire, d'une part, en analysant la pertinence des différentes interventions aux différents niveaux (en particulier en fonction des processus et des partenaires mis en jeu) et, d'autre part, en analysant la durabilité des différentes interventions préconisées.

La notion de durabilité devra reposer sur quatre considérations :

- Environnementale : la productivité des ressources naturelles est conservée ou améliorée pour les générations dans l'avenir ;
- Institutionnelle : les structures (organisations, lois etc.) et processus (communications, prise de décisions etc.) ont la capacité d'accomplir leurs fonctions à long terme ;
- Sociale : l'exclusion sociale est minimisée et l'équité sociale est maximisée ;
- Economique et financière : le bien-être économique à tous les niveaux est maintenu et amélioré, et les revenus des activités économiques sont rentables à long terme.

Encadré X : Développer les partenariats et intégrer la pêche artisanale dans le processus DSRP – Etude ciblée des PIP au Congo

A l'occasion de l'étude des PIP au Congo, l'UCN s'est rapprochée et a entretenu de nombreux contacts avec le Comité national de lutte contre la pauvreté, qui est la structure chargée du processus DSRP. Un membre du Secrétariat technique de ce Comité a même intégré l'équipe nationale chargée de l'étude des PIP. lAvant l'étude des PIP, la pêche artisanale était très faiblement prise en compte. Les quelques éléments concernant la pêche artisanale dans le projet de DSRP intérimaire étaient en fait extraits du Schéma directeur du développement rural, qui lui-même consacre une analyse relativement sommaire des problématiques liées au sous-secteur de la pêche.

Au cours de l'étude des PIP, il est apparu que la pêche artisanale fait en effet partie de ces secteurs susceptibles de contribuer à l'objectif national de diversification de l'économie, qui repose essentiellement sur le pétrole, et de lutte contre la pauvreté en raison de ses nombreux effets multiplicateurs dans les économies locales. A l'issue de l'étude des PIP, le ministère en charge de la pêche s'est engagé à prendre en compte les résultats de l'étude des PIP pour définir les grandes orientations de stratégie pour le sous-secteur de la pêche artisanale aux prochaines étapes du processus DSRP.

Par ailleurs, dans le cadre du suivi des résultats de l'étude des PIP au Congo, une attention particulière sera accordée au développement de partenariats stratégiques pour formuler et mettre en œuvre un programme d'appui à l'amélioration des moyens d'existence dans la pêche. Ce programme devrait distinguer un axe 'pêche' et un axe 'développement social et humain des communautés de pêche'. Il est prévu que dans ce cadre l'UCN jouera un rôle moteur.

3.2.4. Opérationalisation des stratégies et programmation

Cette étape est celle qui va permettre la mise en œuvre de la stratégie pour l'amélioration des ME dans la pêche. Elle aboutira à la formulation de documents de politique, de programmes de développement, de projets de réforme institutionnelle, etc. En théorie, celle-ci devrait se situer en aval du processus de planification. Mais dans la pratique, on constate - fort logiquement - que cette étape se situe à une frontière perméable entre le diagnostic et l'action. Par exemple, elle considère et cherche à intégrer l'existant en termes de projets de réforme institutionnelle ou encore de projets de développement pour appuyer la mise en œuvre de la nouvelle stratégie qui aura été formulée.

En outre, l'AMED incite le planificateur à procéder par tâtonnements (approche processus). Aussi, certaines actions peuvent servir à tester des options stratégiques puis à informer le processus de changement sur la base des leçons et enseignements qui auront été acquis. Cela s'avère particulièrement vrai dans le cas des projets communautaires qui doivent participer activement aux réflexions sur les réformes institutionnelles (cf. encadré X).

Encadré X : Influence de projets communautaires sur la définition des stratégies de renforcement du dispositif national de surveillance des pêches en zone côtière en Guinée

A FAIRE

Le but des plans et programmes est d'assurer une certaine cohérence dans les politiques, les institutions et les différents processus de changement mis en œuvre dans le cadre de la lutte contre la pauvreté. Afin de veiller à ce que la fonction de programmation reflète fidèlement aux principes de l'AMED, il est souhaitable de veiller à ajuster les actions envisagées sur la base des considérations suivantes :

- correspondance avec les priorités exprimées par les communautés cibles ;
- correspondance avec les PIP jugés 'critiques' ;
- orientation sur les populations plus pauvres et vulnérables ;
- correspondance avec le cadre national de développement ;
- correspondance avec la politique de lutte contre la pauvreté ;
- correspondance avec les autres politiques et plans sectoriels ;
- facilitation de la mise en œuvre du CCPR.

La fonction de programmation peut être assez rigoureuse du point de vue méthodologique (ex. utilisation du cadre logique dans le cas des projets de développement). Toutefois, le planificateur sera invité à faire preuve d'une certaine flexibilité pour tenir compte des priorités, des moyens disponibles et également des procédures encouragées par les diverses institutions concernées (ministères, centres de recherche, organisations socioprofessionnelles, etc.) et les partenaires au développement. Il est en effet essentiel de pouvoir mobiliser l'ensemble des parties prenantes, pouvoirs publics et société civile en générale, autour de l'objectif de réduction de la pauvreté dans la pêche artisanale, avec en toile de fond l'ambition d'impulser une dynamique de changement dans les modes d'intervention pour des ME durables dans la pêche.

3.2.4.1. Plans d'action et projets communautaires

A l'issue du diagnostic des ME par l'utilisation des outils de la MARP, des plans d'actions communautaires sont généralement formulés et adoptés par les acteurs locaux, dans lesquels les actions prioritaires au niveau de la communauté sont identifiés. Un plan d'action doit en outre pouvoir être géré par les communautés elles-mêmes.

De par leur définition et envergure, les plans d'action communautaires se limitent principalement au renforcement des atouts en capitaux, même si des liens sont nécessairement faits avec le cadre de politique et institutionnel local. Par ailleurs, les plans d'action communautaires permettent un contact permanent et réaliste entre les communautés de base et les partenaires impliqués dans des programmes de réforme institutionnelle. Ils permettent aussi de faire le lien avec des projets aux objectifs généralement plus sectoriels comme les projets communautaires, en fournissant le cadre général de la planification du niveau local. Par exemple, plusieurs projets communautaires pourront contribuer à la mise en oeuvre d'un plan d'actions communautaire, ou du moins à certains de ses objectifs.

Les projets communautaires du PMEDP insistent sur le fait que ceux-ci doivent s'appuyer sur les forces et les capacités que possèdent les communautés de pêche et intégrer les stratégies des ME de ces communautés. Les projets communautaires doivent également viser la réalisation de résultats durables que les communautés considèrent importants. Lors du processus de formulation du projet communautaire, les communautés définissent leurs aspirations et stratégies des ME pour y parvenir, et les partenaires (ex. ONGs) jouent le rôle de facilitateur pour aider les communautés à définir « leur » projet. Le PMEDP a produit un

document de support à la formulation de projets communautaires dans le contexte de l'amélioration des ME dans la pêche[9], qui est aujourd'hui largement utilisé par les UCN.

Encadré X : Application du principe de l'aspect dynamique (approche processus) pour un projet communautaire

(A FAIRE : cf. contexe et résultats de l'atelier développement organisationnel à Pointe Noire qui a donné lieu à une révision des activités du projet communautaire 'base Agip' avec réorientation des actions vers développement organisationnel)

3.2.4.2. Projets de développement

Les éléments permettant de distinguer les projets de développement des projets communautaires dans la présente brochure se fondent sur plusieurs critères. Dans les projets de développement, les acteurs et les bénéficiaires peuvent englober certes les communautés de pêche elles-même mais également d'autres parties prenantes de la pêche (ex. services de l'administration des pêches). En outre, un projet de développement repose sur des moyens financiers et humains plus importants que ceux qui sont mobilisés pour un projet communautaire, et il s'étale sur une période de temps plus longue. Enfin, un projet de développement a une plus grande capacité *a priori* à soutenir les processus de changement et/ou d'amélioration des différents éléments caractérisant les moyens d'existence (atouts, PIP, contexte de vulnérabilité), aux différents niveaux et ce tout en veillant à la cohérence des liens micro-macro.

Dans la plupart des cas, les partenaires au développement utilisent le cadre logique pour gérer le cycle du projet (formulation / mise en œuvre / suivi / évaluation). Le cadre logique indique ce qui sera fait pendant la mise en œuvre du projet et ce qui sera atteint après sa mise en œuvre. Le cadre logique distingue quatre niveaux dans la manière de décrire ce qui sera atteint par le projet : But ; Objectif ; Résultats ; Activités (cf. encadré X).

Il doit y avoir une certaine cohérence entre les quatre niveaux du cadre logique : les activités conduisent aux résultats ; les résultats conduisent à satisfaire l'objectif spécifique ; l'objectif spécifique contribue à atteindre l'objectif général du projet. Néanmoins, les activités et les résultats ne doivent pas être figés dans le temps correspondant à la durée de vie du projet. Aussi, il est important de définir des Indicateurs objectivement vérifiables (IOV) qui vont permettre de suivre et d'ajuster si nécessaire les orientations et les actions du projet pendant sa mise en œuvre. Ces indicateurs permettront aussi ultérieurement d'évaluer le niveau de réalisation et l'impact durable du projet. Un bon indicateur, quantitatif ou qualitatif, doit être spécifique, mesurable, atteignable, pertinent et lié au temps. Il doit aussi y avoir une certaine logique entre les indicateurs de résultats et les indicateurs d'objectif.

Par ailleurs, afin de s'assurer que le scénario (logique) adopté par le projet pourra effectivement se réaliser, il conviendra également d'émettre un certain nombre d'hypothèses sur les conditions externes au projet nécessaires à sa bonne réalisation. Ces hypothèses doivent figurer dans une colonne à part au niveau de la matrice du cadre logique.

Encadré X : Définitions relatives au cadre logique d'un projet

Le But (encore appelé Objectif général) se réfère à l'idée force autour de laquelle s'articule l'ensemble du projet. Il correspond à un bénéfice à long terme résultant de changements d'ordre économique et/ou social auquel le projet va apporter sa contribution, à côté d'autres programmes ou projets. Dans le cadre de cette brochure, il est attendu que le but soit en relation avec l'objectif de réduction durable de la pauvreté dans la pêche.

L'Objectif (encore appelé Objectif spécifique) précise ce que le projet vise à atteindre pour répondre à certaines questions clés en rapport avec l'objectif général. Il définit en fait le champ d'intervention du projet (quelles sont ses limites et comment il contribue à l'objectif général du projet). Ce faisant, il décrit ce que seront les bénéfices durables obtenus par les bénéficiaires grâce aux produits et services rendus par le projet. L'objectif peut constituer une synthèse des résultats attendus du projet, mais il ne doit en aucunes façons être confondu avec les résultats et les

[9] Guide d'orientation pour l'élaboration des projets communautaires. PMEDP, avril 2002.

activités du projet.

Les *Résultats* correspondent aux produits et aux services (objectifs opérationnels) qui seront fournis aux bénéficiaires à travers le projet. Ce sont l'ensemble des résultats qui vont concourir à l'atteinte de l'objectif spécifique du projet. Au moment de leur définition, il convient par conséquent de s'assurer que les résultats attendus sont 'pertinents' au vu de l'objectif du projet, 'pragmatiques' et 'réalisables' compte tenu des contraintes de temps et des moyens accordés au projet, et qu'ils pourront être mesurés sans équivoque en termes de réalisation au début, pendant et à la fin du projet (à l'aide d'indicateurs de suivi).

Les Activités du projet indiquent ce que prévoit de faire le projet en termes d'actions à mener pour arriver à chacun des résultats (produits et services du projet). Il est généralement admis qu'il vaut mieux se limiter au maximum à 4 ou 6 activités par résultat attendu.

3.2.4.3. Plans de formation et d'investissement

L'AMED encourage le **renforcement des capacités** des communautés à s'auto-promouvoir et à saisir les opportunités. Dans ce contexte, les actions de formation et d'apprentissage par l'action occupent une place importante dans les interventions en faveur de la lutte contre la pauvreté basées sur l'AMED. Celles-ci recouvrent une large gamme allant de l'alphabétisation fonctionnelle (capital humain) jusqu'au renforcement des connaissances et du savoir-faire professionnel (capital technique) en passant par le développement organisationnel (capital social). Pour ce faire, l'AMED encourage l'implication des ONGs pour accompagner les communautés les plus vulnérables dans leur processus d'insertion.

L'AMED est également favorable aux investissements et autres actions plus 'directes' visant au **renforcement du capital physique**, dès lors que les principes de l'approche sont intégrés dans le processus de planification, de réalisation et de gestion des investissements. Cela se réfère en particulier au principe de la participation. Sur la base des expériences du PMEDP, on peut se rendre compte, en effet, que les communautés accordent une place importante à l'amélioration du capital physique (ex. débarcadères, voies de communication) pour consolider leurs stratégies d'amélioration ou de diversification de leurs moyens d'existence dans la pêche. Dans le contexte du PMEDP, le développement de partenariats sera toutefois encouragé dans ce domaine (cf. Encadré X : exemple de partenariat pour des investissements physiques ?).

3.2.4.4. Projets de réforme institutionnelle

Les projets de réforme institutionnelle regroupent l'ensemble des initiatives visant à améliorer les politiques et les institutions ayant un impact déterminant sur les ME dans la pêche. Ces projets peuvent initier ou accompagner des processus de changement dans les politiques et les institutions.

Les projets de réforme institutionnelle peuvent porter sur différents aspects liés aux PIP. Dans le contexte de l'amélioration des ME dans la pêche, il est attendu que la plupart de ces projets feront référence au CCPR. Mais certains projets de réforme peuvent porter sur des aspects non spécifiques à la pêche et donc se référer à d'autres cadres de politique (ex. gouvernance, décentralisation, éducation, etc.). Parmi ces projets de réforme, on peut souligner à titre indicatif les projets suivants :

- révision de textes juridiques portant sur la pêche
- développement des arrangements institutionnels pour asseoir la participation dans les différentes fonctions de l'aménagement (ex. formulation des plans d'aménagement, surveillance, suivi statistique, etc.)
- renforcement des mécanismes d'inclusion de la pêche dans les politiques d'aménagement du territoire (ex. gestion des bassins versants) ou dans les politiques de développement humain et social (ex. santé, éducation)
- renforcement des mécanismes institutionnels favorisant la prise en compte de la pêche dans les DSRP
- réorganisation des services de l'administration des pêches dans un souci de promouvoir une administration de proximité
- renforcement des liens recherche – administration – communautés – opérateurs privés

- etc.

3.2.4.5. Information et communication

L'information et la communication sont des composantes essentielles dans le processus de lutte contre la pauvreté en référence à l'AMED. Elles jouent en effet un rôle déterminant dans la fourniture d'informations nécessaires à l'insertion des pauvres et à la réalisation de leurs stratégies des moyens d'existence. Elles fournissent également des informations précieuses aux agences de développement et aux décideurs politiques dans le cadre de l'élaboration des politiques et de la définition des stratégies pour mettre en œuvre lesdites politiques. Enfin, l'information et la communication facilitent les liens entre les différentes parties prenantes à tous les niveaux. Pourtant, force est de reconnaître qu'aujourd'hui les systèmes d'information et de communication sont rarement intégrés dans les programmes et les stratégies de développement.

Après avoir analysé les besoins en information et les moyens de communication accessibles aux différents niveaux, le PMEDP a développé une stratégie de communication communautaire pour appuyer ses interventions. Cette stratégie se base essentiellement sur l'identification et la mise en œuvre de projets IEC (Information-Education-Communication) destinés à valoriser l'information et les enseignements acquis par le Programme[10].

Encadré X : Projet IEC (pays ?)

A FAIRE

3.2.5. Suivi et évaluation

Le suivi et l'évaluation sont des fonctions essentielles de la planification qui ont été trop souvent négligées dans le passés et auxquelles l'AMED accorde une grande attention. Ces fonctions sont en effet indispensables pour suivre l'impact des interventions au fur et à mesure de leur exécution. Cela constitue un principe clé de l'AMED (approche processus) qui va permettre de s'assurer que les actions mises en œuvre atteignent effectivement les groupes cibles, et en particulier les plus pauvres. Cette fonction de contrôle pourra ainsi être à la base d'ajustements qui pourraient s'avérer nécessaires. Le suivi et l'évaluation permettent en outre d'alimenter le processus d'apprentissage par l'action en fournissant au fur et à mesure les leçons et enseignements qui seront utiles à chacune des parties prenantes lors des prochains exercices de planification et/ou de programmation.

3.2.5.1. Suivi

Dans cette section nous ferons référence à trois éléments complémentaires du suivi : l'étude de base et les autres instruments de suivi ; le suivi de l'exécution ; et le suivi du fonctionnement.

L'étude de base et les autres instruments de suivi

Les instruments de suivi sont des documents produits durant le processus de la planification. Entre les instruments de suivi se trouvent les résultats des diagnostics réalisés dans les sections ci-avant et les documents de projets et d'autres interventions élaborés ci-avant.

Il existe deux types de suivi : celui de l'exécution des programmes et des interventions et celui du fonctionnement des systèmes établis par les interventions. Le suivi implique l'établissement de systèmes d'information pour la gestion comprenant, entre autres, des informations de base sur la caractérisation des ME et la nature de la pauvreté et des informations nécessaires au suivi physique et financier des actions/interventions.

[10] Heidrich G. (2002) Stratégie de Communication Communautaire du PMEDP (39p., + annexes)

Suivi de l'exécution

Le suivi de l'exécution correspond au suivi de l'exécution de la planification et des actions qui découlent du processus de planification.

Suivi du fonctionnement/adoption de réformes

Le suivi du fonctionnement correspond au suivi de ce qui a été établi par les interventions ; c'est à dire l'opération du système de planification mis en place et la durabilité des actions initiées. Cela implique qu'il soit permanent et exécuté par les institutions concernées.

3.2.5.2. Evaluation du mode de planification et de son impact sur les ME

L'évaluation doit être conduite de manière relativement indépendante vis-à-vis des institutions ou groupes de personnes concernées par les interventions visant l'amélioration des ME dans la pêche. Elle s'effectue à trois niveaux : l'efficacité de l'atteinte des résultats attendus des interventions ; l'évaluation de l'impact des interventions sur les bénéficiaires et sur les objectifs spécifiques des interventions, et la pertinence des interventions en relation avec l'objectif global de réduction de la pauvreté dans la pêche.

S'agissant spécifiquement de l'évaluation des projets, on distingue généralement trois types d'évaluation : l'évaluation à moyen-terme, l'évaluation finale et l'évaluation ex-post. A chaque type d'évaluation correspondent plusieurs outils et instruments de référence. L'évaluation de projet doit se concentrer sur les résultats attendus, les objectifs spécifiques et globaux, et aussi sur les imprévus positifs ou négatifs (externalités) qui ont pu affecter le déroulement du projet.

Un bon suivi-évaluation sera tributaire de la pertinence des indicateurs et de la qualité des informations de base nécessaires à leur construction. On distingue généralement les indicateurs objectivement vérifiables (IOV) et les points de référence (benchmarks), ces derniers donnant des indications sur les étapes intermédiaires à atteindre.

Pour le suivi des aspects financiers et physiques il est important de réunir deux conditions :
- l'existence de bons instruments de référence (plans, documents de projets, etc.) pour vérifier l'exécution des activités, leurs coûts et leurs résultats (en termes d'IOV notamment) ; et
- l'existence d'un système de budgétisation et de contrôle financier pour assurer que les informations financières sont correctes.

Par ailleurs, il est nécessaire que le suivi financier et physique repose sur une participation des acteurs et bénéficiaires des interventions. Cela comprend l'évaluation des attitudes et perceptions de toutes les agences impliqués dans le processus, sur la base de questionnaires et d'entrevues structurées. En cas de désaccord avec les acteurs partenaires ou bénéficiaires, il pourra être nécessaire d'effectuer un diagnostic visant à identifier des actions correctives pour ajuster les interventions.

3.2.6. Autres considérations

3.2.6.1. Processus de validation

La validation permet, avant toutes choses, la confirmation et l'appropriation des résultats du diagnostic par l'ensemble des parties prenantes, y compris par les partenaires au développement. Mais la validation permet aussi de passer au stade de l'identification des priorités et de la programmation pour l'amélioration des ME dans la pêche.

L'AMED est une approche itérative et dynamique ; pour cela des éléments de validation sont essentiels. Ceux-ci permettent la vérification des méthodes, et du contenu, contribuant à la rétroalimentation des processus de diagnostic et d'élaboration de politiques.

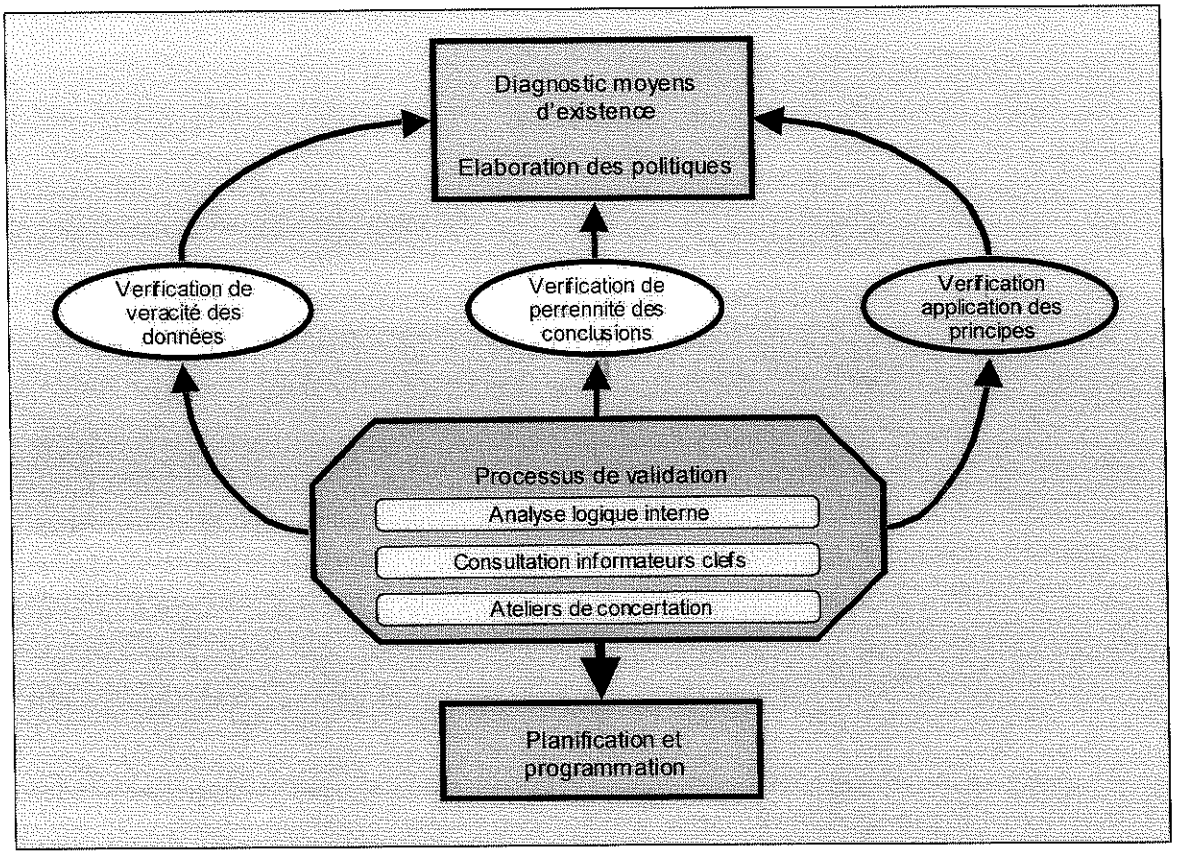

Figure X : Processus itératif de la validation

Il existe trois manières d'assurer le processus de validation :

- par une analyse de la logique interne des résultats des différents éléments de l'analyse ;
- par une consultation avec les informateurs clefs sur des composantes critiques ou polémiques ; et
- par l'organisation d'ateliers ou de séminaires ou par une consultation collective.

Le dernier moyen de vérification peut aboutir à des accords généraux ou donner lieu à l'adoption d'un consensus par l'ensemble des parties prenantes. Cet aspect est essentiel en vue de la recherche de partenariats stratégiques.

Par ailleurs, la validation des plans et programmes devrait être un processus permanent ; cela doit en fait faire partie du système de suivi : le diagnostic a dû être validé ; le contexte macroéconomique et institutionnel a dû être considéré ; la planification a dû passer par les différents niveaux appropriés ; et il faut assurer la pérennité (sociale, économique, institutionnelle, environnementale) des interventions.

3.2.6.2. Sources de financement

L'AMED encourage la création de plate-formes de consultation et de coordination entre les différents partenaires au développement dans un souci de cohérence et de développement de synergies. L'AMED encourage également la faisabilité et la pérennité des actions à promouvoir pour l'amélioration des ME des communautés de pêche. Cela implique notamment qu'en proposant des réformes institutionnelles, le critère d'effectivité de la volonté politique (qui peut

par exemple être mesuré à l'aune de la politique budgétaire) sera considéré par l'AMED. Conscient néanmoins du manque de reconnaissance du rôle potentiel et actuel de la pêche dans la lutte contre la pauvreté dans la plupart des pays, le PMEDP soutient les initiatives visant à améliorer la visibilité du rôle de la pêche dans les économies, en utilisant le cas échéant des outils de communication, et à renforcer les capacités de lobbying des principales parties prenantes de la pêche.

C'est dans ce contexte que le planificateur sera invité à confronter la pertinence et la faisabilité des actions qui auront été identifiées, voire programmées, avec la disponibilité de moyens potentiellement disponibles, et à développer les échanges et les mécanismes de concertation avec tous les partenaires au développement.

Encadré X : Développement d'un mécanisme de concertation au niveau de l'UCN de Guinée dans le contexte de l'amélioration des moyens d'existence dans la pêche (promotion du principe de l'AMED lié au 'partenariat')

Le Ministère en charge de la pêche en Guinée a récemment signé un arrêté (arrêté 4660/MPA/SGG/2002 du 11/09/02) destiné à renforcer les capacités de l'UCN en matière de promotion de partenariats stratégiques pour les programmes et projets en faveur de la réduction de la pauvreté dans la pêche. L'arrêté porte sur le mandat et la composition de l'UCN.

Au niveau du mandat, deux missions ont été ajoutées à l'UCN de manière à ce que celle-ci puisse, en plus de ses fonctions liées au PMEDP : devenir au sein du ministère une plate-forme d'échanges et de concertation entre tous les projets intervenant dans la pêche artisanale (pour favoriser les synergies et les partenariats entre les différents projets du MPA) ; et jouer un rôle plus actif dans la définition et la mise en œuvre d'actions en faveur de l'amélioration des moyens d'existence des communautés de pêche artisanale, y compris en favorisant les rapprochements entre les autorités gouvernementales et la société civile

Au niveau de la composition de l'UCN, les changements visent principalement à équilibrer la composition (jusqu'alors dominée par l'administration des pêches) et à dynamiser son fonctionnement à travers : la constitution d'un 'noyau dur' (administration des pêches, recherche, surveillance, Forum des ONGs, Secrétariat permanent du DSRP, Union nationale des pêcheurs de Guinée, Coordination nationale des CDD) ; la possibilité de faire appel à des personnes ressources issues d'institutions clés (ex. ONGs, administration en charge de la décentralisation, projets en faveur de la pêche) pour participer au cas par cas aux activités de l'UCN ainsi élargie ; et la tenue régulière de réunions.