



Les communautés de pêche face à la décentralisation



Les communautés de pêche face à la décentralisation

Préparé par
Jean Bonnal
Fonctionnaire
Division du développement rural de la FAO
et
Massimo Rossi
Consultant

La série Institutions pour le développement rural rassemble divers documents (Notes conceptuelles, Directives, Etudes de cas, Documents de travail) visant à appuyer les efforts des pays et de leurs partenaires au développement en matière d'amélioration des institutions publiques ou privées, centrales ou décentralisées.

Les appellations employées dans ce produit d'information et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture aucune prise de position quant au statut juridique ou au stade de développement des pays, territoires, villes ou zones ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites.

ISBN 978-92-5-205616-4

Tous droits réservés. Les informations contenues dans ce produit d'information peuvent être reproduites ou diffusées à des fins éducatives et non commerciales sans autorisation préalable du détenteur des droits d'auteur à condition que la source des informations soit clairement indiquée. Ces informations ne peuvent toutefois pas être reproduites pour la revente ou d'autres fins commerciales sans l'autorisation écrite du détenteur des droits d'auteur. Les demandes d'autorisation devront être adressées au:
Chef de la Sous-division des politiques et de l'appui en matière de publications électroniques
Division de l'information, FAO
Viale delle Terme di Caracalla, 00153 Rome, Italie
ou, par courrier électronique, à:
copyright@fao.org

© FAO 2006

Préface

Ce document constitue un outil de formation autour du thème des relations entre les communautés des pêche et les processus de décentralisation. Il permet à des cadres et des techniciens de se familiariser avec les principes généraux et les modalités de l'implication du secteur de la pêche dans la décentralisation et d'initier une analyse plus approfondie sur des points d'intérêt particulier.

Il est construit en trois parties selon un degré de plus en plus grand de détail :

- Comprendre (première partie)
- Analyser (deuxième partie)
- Gérer l'implication des communautés de pêche dans un processus de décentralisation

Le caractère didactique du document se retrouve dans le fait que :

- Un questionnement initial est présenté. Les questions sont regroupées autour de trois niveaux progressifs de la démarche proposée : comprendre, gérer et gérer l'insertion des communautés de pêche dans les processus de décentralisation. Dans chaque section du document, au début, les questions sont encore posées, pour faciliter la lecture.
- Les principaux thèmes abordés proposent un outil spécifique permettant de se familiariser avec le contenu technique en question. Par exemple, l'analyse du degré de décentralisation dans un pays est traitée grâce à l'utilisation de l'outil "Typologie des trajectoires de décentralisation" qui se base sur l'identification de facteurs communs et des facteurs de différenciation.
- Une illustration vient en support au thème développé. Par exemple, pour l'outil "Typologie des trajectoires de décentralisation" on présente l'analyse de cinq pays (Burkina Faso, Cameroun, Cap Vert, Niger, Sénégal)
- Le matériel de référence présente des concepts et des définitions sur la décentralisation, un exemple d'application au Sénégal et des exercices d'autoformation.
- Les thèmes présentés sont tirés d'une série d'analyses et d'occasions d'appui à des projets de terrain réalisés par la FAO.

Le Programme pour des moyens d'existence durables dans la pêche (PMEDP) de la FAO a développé des approches intégrées et participatives visant à promouvoir les communautés des pêcheurs dans 25 pays partenaires du programme¹ et leur donner la capacité de gérer par elles-mêmes leur activités de production et d'amélioration de leurs conditions d'existence. Ce Programme se fonde sur l'Approche des moyens d'existence durables (AMED). Plusieurs guides ont été produits².

De son côté, le Service des institutions rurales et de la participation de la FAO (SDAR) a développé un modèle analytique de Régionalisation et de Différenciation (RED-IFO) et élaboré une série de matériels didactiques pour mieux comprendre, analyser et gérer les processus de décentralisation³.

¹ Angola, Bénin, Burkina Faso, Cameroun, Cap Vert, République Centre Africaine, Tchad, Congo, Côte d'Ivoire, République Démocratique du Congo, Guinée Equatoriale, Gabon, Gambie, Ghana, Guinée, Guinée Bissau, Liberia, Mali, Mauritanie, Niger, Nigeria, Sao Tome et Principe, Sénégal, Sierra Leone et Togo.

² FAO-DFID, Programme pour des Moyens d'Existence Durables dans la pêche, avril 2002, Guide d'orientation pour l'élaboration des projets communautaires, Cotonou.

FAO-DFID, Programme pour des Moyens d'Existence Durables dans la pêche, Kit de formation à l'approche genre, Cotonou.

FAO-DFID, Programme pour des Moyens d'Existence Durables dans la pêche, Guide de formation à l'approche genre pour les organisations de base dans les communautés de pêche, Cotonou.

³ Le plus récent, est : Bonnal J.- Rossi M., 2006. Manuel de formation: comprendre, analyser, gérer un processus de décentralisation, FAO.

Les revues de la situation par pays sont relatives à des études de cas conduites en juin – août 2005 dans cinq pays (Burkina Faso, Cameroun, Cap Vert, Niger, Sénégal) au sujet de l'implication des communautés des pêcheurs dans les processus de décentralisation.

Un Atelier a été organisé par la FAO à Dakar du 12 au 15 septembre 2005 pour inviter des spécialistes à réfléchir sur les résultats des études de cas, analyser une ébauche de manuel de formation et pour proposer des compléments d'information en vue de la rédaction finale.

Les études de cas ont été réalisées par : M. Oula Claude Ouattara (Burkina Faso) ; Mme Monique Bondja et M. Louis Sosthène Bindzi (Cameroun) ; M. José Augusto Lopes da Veiga, (Cap Vert) ; M. Saidou Halidou (Niger) ; Mme Oumou Kalsom Khoule (Sénégal) ; M. Mbaye Sarr a participé à l'animation de l'Atelier et à la synthèse des résultats.

La finalisation du Manuel a été assurée par M. Jean Bonnal, fonctionnaire SDAR et M. Massimo Rossi, consultant, en concertation avec M. Joel Gallard, chef d'équipe du PMEDP.

Le questionnement du document

Pour comprendre

- Quels sont les éclairages d'un processus de décentralisation ?
- Quels sont les éclairages dans le secteur de la pêche ?
- Quels sont les enjeux liés à la décentralisation ?
- Quels sont les risques liés à la décentralisation ?
- Quel type de réponse doit-on fournir pour faire face aux risques de la décentralisation ?

Pour analyser

- Quel outil peut être utilisé pour analyser le secteur de la pêche face au processus de décentralisation ?
- Quels sont les principaux acteurs du secteur de la pêche concernés par le processus de décentralisation ?
- Quelle est la trajectoire de la décentralisation dans un pays ?
- Quels sont les principaux facteurs d'implication des communautés de pêche (continentale et maritime) dans un processus de décentralisation ?

Pour gérer

- Quel type de changement et de renforcement doit-on apporter aux communautés de pêche pour favoriser leur insertion dans le processus de décentralisation ?
- Quel type de changement et de renforcement doit-on apporter pour favoriser l'appui des organisations professionnelles de la pêche et des ONG aux communautés de pêche ?
- Quel type de changement et de renforcement doit-on apporter aux institutions centrales pour appuyer le processus de décentralisation ?
- Quelles sont les mécanismes à mettre en œuvre pour renforcer les liens entre la régionalisation et la planification locale ?

*Dans quelle mesure la décentralisation peut contribuer à la diminution du dualisme lié aux différences de revenu, de genre, d'appartenance ethnique et aussi d'accès aux ressources naturelles, à l'instruction, à la santé ? **Il s'agit d'une question qui constitue une préoccupation de l'ensemble du document.***

Parviz Koohafkan, Directeur
Division du développement rural
(SDA, FAO)

Benoît Horemans
Coordinateur du Programme pour des moyens
d'existence durable dans la pêche
(GCP /INT/735/UK)

Table des matières

Préface	iii
Abréviations	vii
Chapitre 1. Comprendre le processus de décentralisation	1
A. Les trois éclairages et la décentralisation	1
L'Eclairage institutions publiques	2
L'Eclairage société civile	2
L'Approche moyens d'existence durables (AMED)	2
<i>Illustration 1 : Un exemple d'application de l'AMED en Mauritanie</i>	4
L'Eclairage niveaux locaux de gouvernement	4
Le rôle des niveaux locaux de gouvernement	6
La construction des interfaces entre les niveaux de gouvernement	6
Conclusion	7
B. Les enjeux de la décentralisation, les risques et leur gestion	8
Les Enjeux de la décentralisation	8
Les risques de la décentralisation	11
<i>Illustration 2 : Les contraintes spécifiques dans le secteur de la pêche</i>	14
La gestion des risques de la décentralisation	14
Les moyens de la décentralisation	15
Conclusion	16
<i>Illustration 3 : Les limites et risques de la décentralisation-le cas du Sénégal</i>	17
C. Le modèle analytique RED-IFO de décentralisation	19
La méthodologie de Régionalisation et Différenciation (RED)	19
Les politiques d'accompagnement : Information, Formation et Organisation (IFO)	20
Conclusion	21
Chapitre 2. Analyser le processus de décentralisation	23
A. Une grille d'analyse	23
B. Le paysage institutionnel du secteur de la pêche	25
L'identification des acteurs	25
<i>Illustration 4 : le paysage institutionnel du secteur de la pêche</i>	28
C. Historique de la décentralisation	39
Le dilemme entre centralisation et décentralisation a toujours accompagné l'histoire des Etats	39
Le développement des sociétés industrielles a généralement poussé dans le sens de la centralisation	39
La centralisation des Etats dans les pays industrialisés s'est progressivement étendue à d'autres régions	40
A partir de la fin des années 1970 la décentralisation revient à l'ordre du jour	40
La crise des Etats	41
La différenciation des besoins et des demandes	41
<i>Illustration 5 : l'adaptation des politiques à chaque territoire</i>	42

La montée des organisations de la société civile	42
Typologie des trajectoires de décentralisation	43
<i>Illustration 6 : Une décentralisation inachevée (Burkina Faso, Cameroun, Niger)</i>	44
<i>Illustration 7 : Une décentralisation de plus en plus effective (Sénégal, Cap Vert)</i>	47
La décentralisation ne doit pas devenir un nouveau dogme	50
D. Les structures décentralisées régionales et locales dans les cinq pays	51
<i>Illustration 8 : Les Régions</i>	51
<i>Illustration 9 : Les Communes</i>	53
E. L'analyse de l'implication des communautés de pêche	55
Les facteurs de l'implication des communautés de pêche	55
La typologie des situations rencontrées	56
Le PMEDP et son imbrication face aux enjeux analysés	57
Expérience de surveillance participative en Guinée	58
Chapitre 3. Gérer l'implication de la pêche dans le processus de décentralisation	59
A. Le renforcement des communautés de pêche et des corps intermédiaires	59
Le changement de fonctions des communautés de pêcheurs	59
Expériences intéressantes de renforcement de communautés de pêche	60
<i>Illustration 10 : Résolution des conflits au Burkina Faso</i>	61
<i>Illustration 11 : Une expérience de planification ascendante et de cogestion au Cameroun</i>	62
<i>Illustration 12 : Emergence d'un système de gestion des ressources halieutiques au Niger</i>	62
<i>Illustration 13 : Conseils locaux de la pêche artisanale au Sénégal</i>	64
Une typologie du degré de participation	64
<i>Illustration 14 : Planification participative au Burkina Faso</i>	65
<i>Illustration 15 : Les étapes de la participation au Niger</i>	65
Les organisations socio-professionnelles dans le secteur de la pêche	67
<i>Illustration 16 : Les organisations professionnelles dans les cinq pays</i>	67
Implication des ONG dans le processus d'appui aux communautés de pêche	69
<i>Illustration 17 : Les ONG au Bénin</i>	70
B. La restructuration des institutions	70
La restructuration du ministère de la pêche	70
Le préalable : redéfinition du rôle de l'Etat	71
Définition et principes de base	71
Méthodologie de la restructuration des institutions publiques	72
Analyse institutionnelle et élaboration du schéma directeur de restructuration	73
Préparation du plan détaillé de restructuration	73
La mise en œuvre de la restructuration	74
Le rôle du ministère de tutelle	75
<i>Illustration 18 : Cas de figure 1 – l'importance accordée à la pêche dans le paysage institutionnel</i>	76
<i>Illustration 19 : Cas de figure 2 – une attention tardive en faveur de la pêche</i>	79
<i>Illustration 20 : Cas de figure 3 – des compétences partagées entre ministères</i>	79
<i>Illustration 21 : La restructuration des institutions centrales</i>	80
Les mesures d'accompagnement	83
<i>Illustration 22 : Les mesures d'accompagnement au Cap Vert</i>	84
Matériel de référence	85
Annexe 1 : Concepts et définitions	85
Annexe 2 : L'application du modèle RED-IFO, le cas du Sénégal	104
Annexe 3 : Exercices d'auto-formation	110

Liste des abréviations

AMED	Approche des moyens d'existence durables
CCPR	Code de Conduite pour une Pêche Responsable
DSRP	Documents de Stratégie de Réduction de la Pauvreté
INDP	Institut National de Développement des Pêches, Cap Vert
MARP	Méthode accélérée de recherche participative
MAHRH	Ministère de l'Agriculture, de l'Hydraulique et des Ressources Halieutiques, Burkina Faso
MEAP	Ministère de l'Environnement, Agriculture et Pêches, Cap Vert
MEM	Ministère de l'Economie Maritime, Sénégal
MEPIA	Ministère de l'Elevage, des Pêches et des Industries Animales, Cameroun
MHE	Ministère de l'Hydraulique et de l'Environnement, Niger
MPEM	Ministère des Pêches et de l'Economie Maritime, Mauritanie
PAC	Plans d'Actions Communautaires
PMEDP	Programme pour des Moyens d'Existence Durables dans la Pêche
RED-IFO	Régionalisation des demandes et Différentiation des politiques - Mesures d'accompagnement en matière d'Information, Formation, Organisation

CHAPITRE 1 :

Comprendre le processus de décentralisation

Quels sont les éclairages d'un processus de décentralisation ?

A. Les trois éclairages et la décentralisation

Etant donné ce que sont les conditions nécessaires au succès de la décentralisation, où se situent les domaines d'expertise que la FAO peut apporter à la conception et la mise en œuvre d'une politique de décentralisation ?

1. L'éclairage institutions publiques :
 - i. production d'informations pour améliorer les actions de l'Etat
 - ii. restructuration institutionnelle
 - iii. formation
2. L'éclairage société civile :
 - i. capacités de gestion par une approche contractuelle
 - ii. vulgarisation participative
 - iii. programmes de participation et structuration paysanne
 - iv. approche moyens d'existence durables
3. L'éclairage niveaux locaux de gouvernement :
 - i. rôle des collectivités locales et pôles de développement
 - ii. construction d'interfaces et régionalisation

Cette section donne un aperçu des leçons que l'on peut tirer de différentes expériences de la FAO, qui sont autant d'atouts en matière de décentralisation.⁴ La question sous-jacente à cet examen est la suivante : "Etant donné ce que sont les conditions nécessaires au succès de la décentralisation, où se situent les domaines d'expertise que la FAO peut apporter à la – conception et la mise en œuvre d'une politique de décentralisation ?". D'une manière générale, les projets que la FAO a développés, dans de multiples pays, consistent en une assistance technique selon trois éclairages complémentaires :

1. **L'éclairage institutions publiques** : production d'informations pour améliorer les performances des actions de l'Etat, restructuration institutionnelle, formation.
2. **L'éclairage société civile** : capacités de gestion par une approche contractuelle, vulgarisation participative, programmes de participation et structuration des communautés, approche moyens d'existence durables.
3. **L'éclairage niveaux locaux de gouvernement** : rôle des collectivités locales et pôles de développement, construction d'interfaces et régionalisation.

⁴ Voir FAO-SDA, "Expériences de la FAO en matière de développement rural décentralisé", Série Décentralisation et Développement rural, N° 1, FAO-SDA, Rome, 1997.

1. L'Eclairage institutions publiques

L'expérience accumulée dans ces trois domaines constitue l'expertise que la FAO peut apporter aux pays membres pour les aider à créer les conditions essentielles pour mener à bien les processus de décentralisation et de restructuration des institutions chargées du développement rural. La FAO a développé un certain nombre d'actions pour améliorer les performances des institutions publiques d'appui à l'agriculture. Ce faisant, elle a promu une nouvelle relation entre ces institutions et les populations rurales. L'éclairage institutions publiques comporte trois lignes d'action :

- réalisation d'enquêtes et typologies sur la situation des populations rurales ;
- formation des acteurs locaux à la planification décentralisée ;
- restructuration des institutions publiques d'appui à l'agriculture et au développement rural.

2. L'Eclairage société civile

Cet éclairage, véritable noyau dur des atouts de la FAO en matière de décentralisation, inclut un certain nombre d'activités permettant aux populations de jouer un rôle dans le développement rural et dans la gestion de leurs propres affaires. Quatre lignes d'action paraissent particulièrement intéressantes. D'abord, l'expérience en matière de gestion de terroirs villageois. Ensuite, l'organisation de la vulgarisation sur la base d'une approche participative. En troisième lieu, les programmes de participation populaire et la structuration des organisations paysannes. Enfin les réflexions et les expériences de terrain liées à des programmes qui utilisent l'Approche moyens d'existence durables (AMED), comme le Programme pour des moyens d'existence durables dans la pêche (PMEDP).

L 'Approche moyens d'existence durables (AMED)

L'AMED est une approche holistique. C'est une façon de comprendre les moyens d'existence de la communauté, et de prendre en considération le caractère multidimensionnel de la pauvreté. Par conséquent, les interventions AMED ne visent pas seulement le secteur de la pêche, mais aussi les autres secteurs, tels que l'agriculture, la santé, l'éducation.

Son cadre analytique contient 5 composantes :

- Le contexte de la vulnérabilité ;
- Les atouts en termes de capital ;
- Les Politiques, Institutions et Processus influant sur la vie des communautés (PIP) ;
- Les stratégies des moyens d'existence et
- Les résultats des moyens d'existence.

Le Programme pour des moyens d'existence durables dans la pêche (PMEDP- GCP/INT/735/UK) applique l'AMED pour ses interventions avec les communautés de pêcheurs.

Le cadre qui suit présente l'AMED. L'intention de cet outil de visualisation est d'aider les utilisateurs à réfléchir sur les divers aspects des moyens d'existence, et en particulier sur les facteurs qui causent des problèmes ou créent des opportunités. Le cadre des moyens d'existence durable présente les nombreux facteurs qui affectent les moyens d'existence des gens et les relations caractéristiques qui existent entre eux. Il peut servir à la fois à la planification de nouvelles activités de développement et à l'évaluation de la contribution des activités existantes à la durabilité des moyens d'existence.

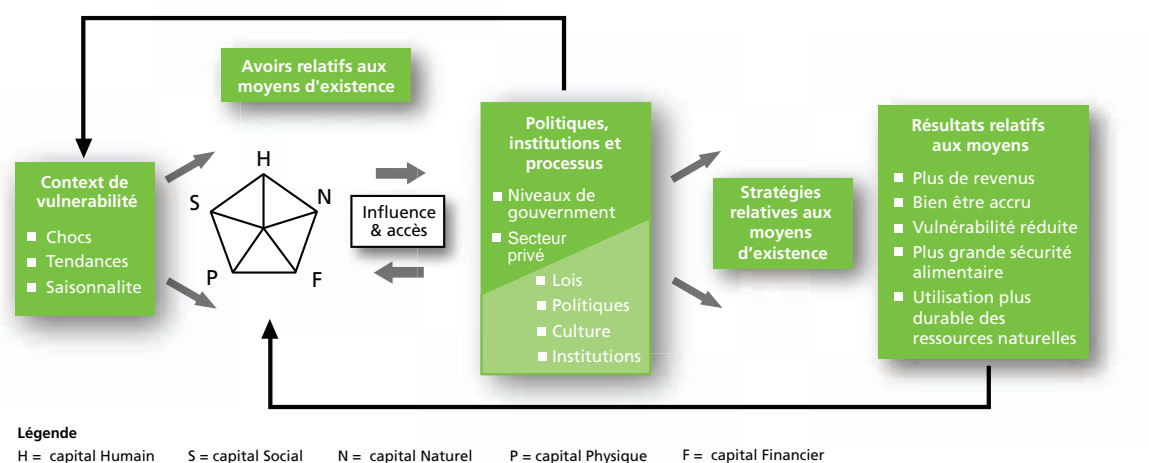
En particulier, le cadre :

- fournit une check-list de problèmes importants et donne un aperçu de la façon dont ils sont liés les uns aux autres ;
- attire l'attention sur les influences et les processus fondamentaux ;
- met en relief les multiples interactions qui existent entre les divers facteurs affectant les moyens d'existence.

Le cadre MED illustre la manière dont ces facteurs sont mutuellement liés. En effet, les liens existant entre eux (flèches du cadre) sont également cruciaux, reflétant la manière dont les gens convertissent les avoirs en activités, ou dont les politiques, institutions et processus influencent les éléments fondamentaux.

Le cadre vise à stimuler le débat et la réflexion, ce qui devrait conduire à une réduction plus efficace de la pauvreté. Le cadre ne tente pas de donner une représentation exacte de la réalité. Il s'agit d'une simplification qui doit être adaptée pour être utilisée dans toutes les situations. Les moyens d'existence réels sont complexes et variés et ne peuvent être

Cadre des moyens d'existence durables



correctement compris qu'à travers les expériences directes. Le cadre est centré sur les gens. Il ne fonctionne pas de façon linéaire et n'essaie pas de reproduire la réalité. Il a pour but d'aider les parties prenantes partant de perspectives différentes à entamer un débat structuré et cohérent sur les nombreux facteurs qui affectent les moyens d'existence, leur importance relative et la façon dont ils interagissent. Ceci devrait ensuite faciliter l'identification de points d'entrée appropriés pour le soutien des moyens d'existence. Des détails sur les avoirs relatifs aux MED (cinq formes de capital) sont fournis dans le Glossaire de la décentralisation – Annexe 1.

Illustration 1 : Un exemple d'application de l'AMED en Mauritanie

Etude des moyens d'existence durable dans la communauté de pêche du village de Blawakh.

Analyse et formulation d'un projet communautaire

Démarche méthodologique : axée sur la Méthode accélérée de recherche participative (MARP), avec les principes de l'AMED.

L'étude a démarré par une session de formation sur l'AMED à laquelle ont participé 16 personnes dont 7 membres de l'UCN. Les participants ont été identifiés selon le rôle que jouent leurs structures respectives dans l'amélioration des conditions de vie des pêcheurs artisans (pêcheurs, administration, recherche, ONG).

La formation visait plusieurs objectifs, notamment l'identification et la sensibilisation pour la prise en compte des problèmes de la pêche artisanale en Mauritanie lors du séminaire national sur l'aménagement des ressources halieutiques, prévu en novembre 2001. Tout en travaillant au niveau micro, le processus a visé l'amélioration aux niveaux méso et macro l'amélioration des politiques en faveur des communautés à la base. Un autre objectif était l'identification d'activités prioritaires et l'élaboration d'un plan d'actions communautaires pour leur mise en oeuvre. A cela s'ajoutent l'identification et la formulation de petits projets au profit des communautés. Les objectifs ont été conçus de façon à comprendre les différences entre les acteurs et tenir compte de leurs stratégies de vie, de leur environnement social et de leur capacité d'adaptation.

Toutes les parties prenantes sont impliquées dans la conception et l'élaboration du projet.

Après avoir suivi des interventions théoriques sur l'AMED et la MARP, les participants à la formation ont travaillé, pendant deux jours, sur le terrain (village de Blawakh). Ils se sont répartis en trois groupes relativement à trois composantes socioprofessionnelles de la communauté de pêche, à savoir les pêcheurs, les transformatrices et les

mareyeuses. Pour collecter les données, ils ont utilisé les outils suivant de la MARP : l'interview semi structurée, les cartes, les calendriers, le profil historique, le digramme de Venn, la classification des problèmes, la revue des données secondaires et le plan d'action communautaire. De nouveaux outils en combinaison avec ceux de la MARP ont été utilisés pour l'analyse des OIP et du contexte de vulnérabilité.

Plus tard, les résultats de l'enquête ont été restitués à la communauté de Blawakh, pendant un atelier qui a duré deux jours. Les membres de la communauté ont discuté les résultats, et proposé, à partir des forces en capital humain, social, physique et financier, ainsi que les opportunités dans les PIP, des actions de développement qui contribueraient à la réduction de leur vulnérabilité et accroître le bien-être de la communauté. Ces propositions ont permis d'élaborer un plan d'action communautaire et d'identifier de micros projets avec la communauté.

La fin de l'étude a été marquée par une seconde restitution plus large. Cette session a été présidée par le Secrétaire général du Ministère des pêches et de l'économie maritime (MPEM). Plusieurs autres personnalités ressources y ont participé. Il s'agit :

- des Chargés de mission et Conseillers techniques au MPEM ;
- de la Directrice de la coopération et de la programmation des projets au Secrétariat d'Etat à la condition féminine ;
- du Chargé de programme à la FAO ;
- du représentant du Commissariat chargé de la lutte contre la pauvreté et des droits de l'homme ;
- du Secrétaire général de la section pêche artisanale Sud et
- des représentants de toutes les structures ayant participé à la formation initiale.

Cet atelier a permis d'enrichir à nouveau le travail et d'impliquer toutes les parties prenantes au projet qu'elles soient du niveau micro ou méso et d'influencer le niveau macro.

Le processus ainsi décrit répond au caractère itératif de l'AMED et montre sa souplesse (c'est une approche centrée sur les gens) ainsi que son souci de permettre aux acteurs d'analyser

3. L'éclairage niveaux locaux de gouvernement

Ce troisième éclairage comprend des actions de renforcement des niveaux régionaux et locaux de gouvernement (partenariats horizontaux et verticaux comme garantie de cohérence et de prévention des risques d'appropriation par les élites locales). Le thème des niveaux locaux de gouvernement est très directement lié à la réflexion sur la décentralisation dans la mesure où

eux-mêmes les problèmes qui se posent à eux et d'identifier les solutions appropriées

Le processus a permis d'élaborer la carte géographique et sociale du village. Les zones de pêche et de transformation du poisson ainsi que les circuits de commercialisation sont maîtrisés. On connaît les types de poisson vendus frais, séchés ou salés, etc. Les sites d'approvisionnement et d'écoulement sont identifiés. Les prix de vente sont également connus.

Ensuite, le calendrier général des activités dans le village est cerné. Par exemple, la pêche s'exerce 12 mois sur 12, avec toutefois la prédominance de trois saisons : la saison du mullet entre octobre et février, la courbine entre février et mai puis la poulpe entre juin et août. Ces trois saisons rythment les activités de transformation. Mais l'on distingue dans ce domaine, deux périodes de forte activité : janvier-avril et septembre-décembre. Ce faisant, on a pu classer les activités par temps d'occupation et leur contribution au revenu du village. A titre d'exemple, les activités de vente du poisson transformé et le commerce contribuent elles seules à hauteur de 83% au revenu alors que les autres activités telles que la restauration, la boucherie, l'artisanat et la pâtisserie ne représentent que 17%.

Ensuite, on a identifié les problèmes qui se posent aux différentes catégories d'acteurs (problèmes liés à la production, au transport, à l'eau potable, à la chaîne de froid, aux finances, à l'ensablement des lieux de transformation, à l'équipement de transformation, à l'éducation, à l'électricité, à la santé, etc.), de même que leurs causes, les stratégies en cours et les opportunités. Pour répondre aux problèmes financiers, par exemple, les transformatrices recouraient aux crédits reçus de particuliers. En termes d'opportunités, il existe des ONG, et des structures comme les Crédits maritimes et le Secrétariat d'Etat à la condition féminine.

Par ailleurs, les moyens d'existence durable de la communauté ont été analysés : le contexte de vulnérabilité, les atouts en capital (naturel, financier, social et humain), les processus de transformation, les stratégies des moyens d'existence, etc. Le diagnostic a montré qu'il n'y avait pas de statistiques pour faire une analyse pertinente du contexte de vulnérabilité.

Cependant, la communauté a aidé à relever un certain nombre de tendances et de chocs. En termes de tendances, on a retenu l'augmentation continue et progressive des prix des intrants de pêche au cours des dix dernières années, la diminution des prises en taille et en poids et l'éloignement des zones de pêche. Le village a subi deux chocs principaux : la perte, en 1977, par mauvais temps (tempête) de toutes les lanches du village et le phénomène de la disparition de la principale espèce exploitée (le mullet jaune).

Enfin, le profil historique et l'analyse institutionnelle du village ont été réalisés. On a ainsi, observé l'existence d'associations professionnelles, d'ONG et d'institutions dont le renforcement et la mise en relation contribuerait au bien-être de la communauté.

Tenant compte de toutes ces analyses, les différentes composantes de la communauté ont harmonisé leurs priorités puis élaboré un plan d'action communautaire. Elles ont retenu le renforcement de leurs capacités organisationnelles et institutionnelles comme activité prioritaire. C'est cette activité qui a été traduite en un projet communautaire soumis au financement du PMEDP.

Les résultats du projet communautaire

Au regard des problèmes identifiés, des opportunités existantes et des stratégies des moyens d'existence de la communauté, le projet communautaire, élaboré avec la participation active des bénéficiaires, a visé le renforcement des capacités organisationnelles des coopératives (existantes) pour améliorer leur capacité d'interaction avec les institutions et organisations au niveau méso de la communauté. De façon spécifique, il a permis :

1. aux transformatrices et mareyeurs d'être formés sur les techniques d'organisation et de gestion à la base ;
2. aux transformatrices et mareyeurs de se regrouper au sein de structures reconnues ;
3. le respect des lois et zonages prévus par la réglementation en vigueur ;
4. la mise en place, en relation avec les organisations existantes, d'un système d'épargne et de crédit et de renforcer l'alphabétisation en cours.

la régionalisation est introduite sous l'angle de la capacité des niveaux locaux de gouvernement à se constituer en véritables pôles de développement rural. Cette démarche est complémentaire de celle qui s'interroge sur la manière de construire des interfaces entre les niveaux nationaux et locaux de gouvernement. Les deux approches sont un apport de la FAO pouvant déboucher sur une nouvelle conceptualisation du rôle de la région.

Le rôle des niveaux locaux de gouvernement

Avec la décentralisation, les niveaux locaux de gouvernement ont vocation à devenir le lieu où les acteurs locaux reprennent l'initiative pour définir les orientations de leur développement et pour les mettre en œuvre. La revalorisation de l'échelon local comme lieu d'initiative et de décision pose la question sur les articulations de cet échelon avec les niveaux de décision plus englobants. L'intérêt de l'approche de la FAO sur les niveaux locaux est d'y voir un espace d'initiative en matière d'organisation et association, d'activité économique et de reconnaissance des acteurs. Il s'agit d'appuyer les acteurs locaux pour qu'ils puissent se fixer des objectifs mobilisateurs sur la base desquels il serait possible de construire des dynamiques nouvelles, à analyser et à suivre. Tout changement introduit conduira à des conflits, et l'analyse Développement Opérationnel (DO) pourra être utilisée. Cette démarche reconnaît toutefois que le niveau local n'est pas un espace homogène et qu'en conséquence il faut prendre en compte les acteurs multiples qui agissent directement à l'échelon local ou qui prennent des décisions qui se répercutent sur la réalité locale.

On assiste en effet à une vague de démocratisation et une demande forte de participation et de décentralisation, qui implique un renforcement des administrations locales. Les niveaux locaux de gouvernement apparaissent progressivement comme les acteurs prioritaires pour mettre en place de nouvelles stratégies de développement. Ceci suppose un renforcement institutionnel pour leur permettre d'établir des liens dynamiques avec les communautés.

Une voie d'analyse est ainsi ouverte qui consiste en l'identification des possibilités d'action des municipalités rurales. Il s'agit en particulier d'identifier quelles sont les potentialités économiques réelles des municipalités rurales en termes de services d'appui aux petits agriculteurs et de services sociaux aux populations pauvres, mais aussi de s'interroger sur les conditions nécessaires pour que les municipalités puissent remplir ces fonctions. Ainsi les municipalités pourraient devenir le niveau géographique de base pour articuler et conduire les initiatives privées et publiques liées au développement rural, ouvrant la voie vers une municipalisation du développement rural. Pour mener de l'avant la municipalisation, il faut, comme le font quelques équipes de la FAO, partir de l'identification des régions et des villes intermédiaires les plus dynamiques et, sur la base de cette identification, analyser les facteurs qui pourraient permettre à ces villes de devenir des pôles de développement rural. Ainsi, la FAO peut proposer un certain nombre de services et appuis pour aider les gouvernements à renforcer le dynamisme de ces pôles.

La construction des interfaces entre les niveaux de gouvernement

Le renforcement des niveaux locaux de gouvernement et leur éventuelle transformation en véritables pôles du développement rural exigent une capacité de décision et de responsabilité à l'échelle locale, qui ne peut être assurée que par la décentralisation, et notamment par la dévolution du pouvoir de décision et de responsabilités en matière financière aux institutions locales émanant d'un choix électif des populations. Le choix des collectivités territoriales comme champ d'initiative du développement se justifie dans la mesure où c'est à partir de là qu'il deviendra possible d'intégrer durablement les communautés de base et les organisations de la société civile dans un ensemble politique cohérent.

Cette stratégie de développement, implicite dans les expériences de la FAO, est fondée sur la notion de partenariat. Cette notion implique un certain nombre de caractéristiques du développement qu'il convient d'explicitier:

- la reconnaissance que les acteurs locaux jouent un rôle central dans la définition et la mise en œuvre des programmes de développement;
- la place primordiale donnée aux échelons locaux de gouvernement comme lieu d'initiative et de décision;
- la reconnaissance qu'il faut insérer dans les programmes de développement une séquence entre le court et le moyen terme, faisant en sorte que les actions qui aident à surmonter les contraintes immédiates soient un support aux orientations plus structurelles.

Or, le rôle accru donné aux acteurs locaux ne signifie pas que l'Etat n'ait plus des fonctions importantes à jouer. Il doit en particulier veiller à la cohérence des actions (procédures, information, formation, organisation), ce qui demande la construction d'interfaces entre les niveaux local et national pouvant intégrer les besoins et les initiatives exprimés à la base, d'un côté, et les orientations, les contraintes et la coordination nationales, de l'autre côté. La présence de l'échelon régional permettrait de réaliser un arbitrage entre ces deux contraintes contradictoires. L'échelon régional peut en particulier mettre à la disposition des populations rurales l'information sur l'environnement institutionnel, économique et technologique et leur permettre de participer efficacement à la formulation des politiques.

C'est la reconnaissance du rôle de ces interfaces qui a amené la FAO à appuyer les tendances à la structuration du secteur rural au travers de la régionalisation, vue comme un moyen d'intégration dynamique entre le renforcement du niveau local et le désengagement de l'Etat. Il reste toutefois à mieux définir dans cette voie, qui est relativement neuve, les frontières entre les niveaux régional et local et au sein de chaque niveau.

Les trois éclairages : Expériences FAO

La décentralisation comme dispositif intégrateur des différentes dynamiques de développement

Elle concerne :

- l'ensemble de l'implication de tous les acteurs à tous les niveaux et
- l'ensemble des relations/actions/harmonisation entre eux

Elle apporte :

- un meilleur équilibre dans la répartition des rôles
- une meilleure performance des actions de chacun

Elle s'appuie sur :

- la reconnaissance des initiatives locales
- l'exigence de la vision d'ensemble

Elle évolue vers :

- l'organisation du dispositif institutionnel
- la gestion des équilibres entre les niveaux

Elle constitue :

un des acquis les plus intéressants comme moyen de donner une primauté au local tout en assurant les fonctions d'équilibre général

Son enseignement

- les renforcements de tous
- la vision d'ensemble
- la durabilité

Conclusion

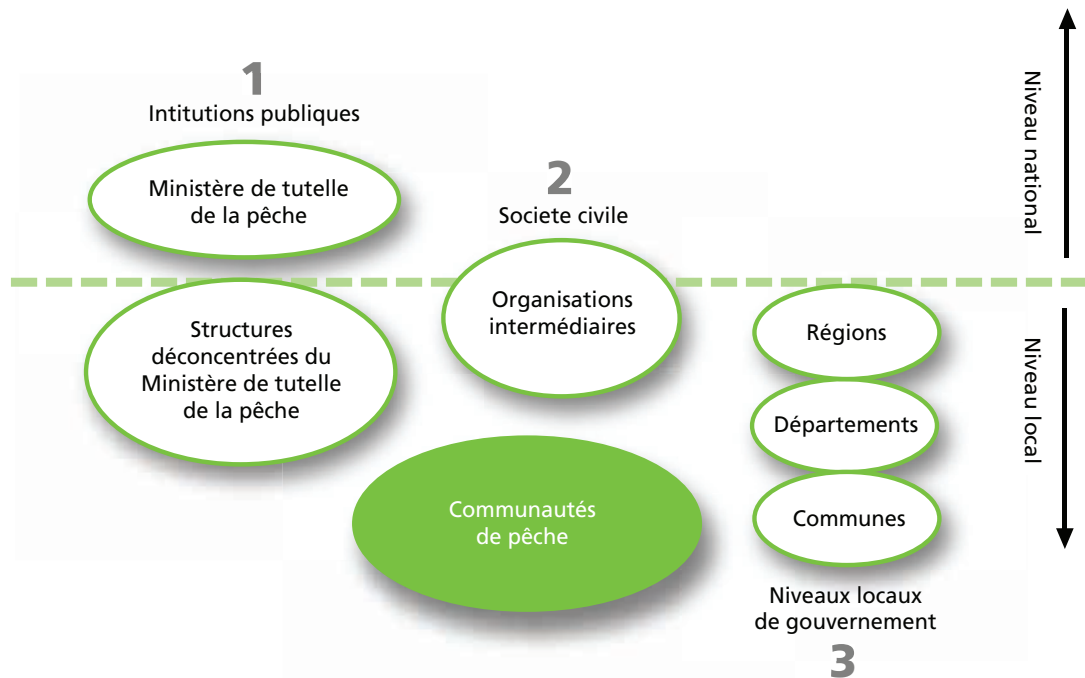
Il y a un consensus sur le fait que le secteur de la pêche a lui aussi un rôle décisif à jouer dans les objectifs de sécurité alimentaire, de réduction de la pauvreté, et d'amélioration de la gestion des ressources naturelles. Il est reconnu aussi que la décentralisation peut améliorer les performances des actions orientées vers le développement de ce secteur. Mais le consensus ne suffit pas. Il faut organiser le dispositif institutionnel pour transformer ce consensus en développement durable et participatif. Les expériences et les connaissances accumulées peuvent aider à la construction de ce dispositif.

S'il fallait exprimer d'une manière synthétique la leçon principale des expériences de la FAO, on pourrait dire que **le grand défi de la décentralisation consiste en la gestion de la tension entre la reconnaissance des initiatives collectives mais locales et l'exigence d'intégrer ces initiatives dans une vision d'ensemble.**

La différenciation, la régionalisation et le renforcement institutionnel peuvent aider à la résolution de cette tension. En dernière analyse, les conditions de la décentralisation supposent que ce qui

n'est pas le centre, autrement dit la périphérie vers laquelle on décentralise, soit fort et dynamique, afin que ses acteurs puissent accueillir les fonctions et les actions décentralisées. Les trois éclairages et les différentes lignes d'action du travail de la FAO paraissent aller tous dans ce sens.

Quels sont les éclairages dans le secteur de la pêche ?



Quels sont les enjeux liés à la décentralisation ?

B. Les enjeux de la décentralisation, les risques et leur gestion

Les enjeux de la décentralisation

Une fois donnée le cadre des concepts et des définitions, voici quelques éléments de réflexion permettant de prendre la mesure des enjeux de la décentralisation, notamment de chercher à savoir :

- Quels sont les atouts respectifs de la centralisation et de la décentralisation ?
- Quelles sont les conditions et modalités de leur implantation ?
- Dans quel contexte l'une ou l'autre est préférable ?
- Pourquoi la décentralisation semble aujourd'hui marquer des points ?

Chacune de ces grandes questions fait l'objet d'un tableau synthétique qui présente les principaux éléments de réflexion à prendre en compte dans l'analyse de chaque contexte national, régional et/ou local.

Quels sont les atouts respectifs de la centralisation et de la décentralisation ?

	de la centralisation	de la décentralisation
Application des politiques de développement	Adapté à l'application de politiques non différenciées Exemple: les politiques d'intensification de la production	Possibilité d'application de politiques différenciées Exemples: politiques environnementales, de lutte contre le chômage et d'insertion sociale, programme de réconciliation, etc.
Mobilisation de la demande des énergies locales	Peut conduire à une certaine "sclérose" des initiatives locales	Effets de mobilisation au niveau local: <ul style="list-style-type: none"> ■ mobilisation des intérêts ■ création de partenariats et cohésion sociale ■ acquisition de compétences et fixation d'équipes techniques au niveau local
Efficacité	<ul style="list-style-type: none"> ■ Plus grande rigidité ■ Temps nécessaires plus longs 	Plus grande souplesse: <ul style="list-style-type: none"> ■ dans les décisions ■ dans la gestion
Contrôle dans l'utilisation des fonds publics	<ul style="list-style-type: none"> ■ En général uniquement contrôle documentaire ■ Contrôle centralisé permet parfois une économie d'échelle 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Contrôle physique direct au niveau local en plus du contrôle documentaire

Quelles sont les conditions nécessaires à la centralisation à la décentralisation ?

	de la centralisation	de la décentralisation
Fonctionnement des institutions représentatives	Forte présence de l'Etat	Fonctionnement démocratique nécessaire
Capacités	Concentration des capacités au niveau central	Nécessité d'une capacité technique au niveau local
Organisations de la société civile	N'interviennent que comme forme de négociations au niveau global	Organisations de la société civile bien implantées aux différents niveaux

Dans quel contexte est préférable une approche centralisée ou décentralisée ?

une approche centralisée	une approche décentralisée
<ul style="list-style-type: none"> ■ Si les politiques à mettre en place sont homogènes et applicables telles quelles ■ S'il est nécessaire de faire face à des urgences nécessitant une intervention rapide et coordonnée au niveau central (situation de guerre, catastrophe naturelle) 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Si les besoins au niveau local sont spécifiques au contexte de chaque territoire, nécessitant une différenciation des politiques d'appui ■ Si la mobilisation des acteurs locaux est un facteur décisif de réussite des politiques mises en place

Pourquoi aujourd'hui la décentralisation apparaît souvent plus adaptée ?

Le désengagement de l'Etat à tous les niveaux appelle à des solutions alternatives :

- Les budgets de l'Etat et des aides publiques se réduisent de plus en plus, obligeant à chercher des relais au niveau de la société civile
- Les entreprises publiques sont privatisées, conduisant à imaginer de nouvelles formes de défense de l'intérêt général (telles que la participation des salariés, la co-responsabilisation public-privé, etc.).

L'avancée de la démocratie ouvre la voie à de nouvelles pratiques :

- La mise en place d'institutions démocratiques au niveau national permet de définir des politiques nationales plus consensuelles et plus pertinentes,
- Les collectivités territoriales élues au niveau local et régional deviennent des relais incontournables pour la décentralisation,
- On assiste à de nouvelles pratiques de démocratie participative (participation des organisations de la société civile dans la vie publique; partenariats publics-privé, etc.) qui assurent une plus grande mobilisation et cohésion au différents niveaux (local, régional, national)

La société civile est mieux préparée :

- Le niveau d'éducation général est plus élevé, condition de base pour une participation citoyenne à la vie publique (alphabétisation, capacité d'expression et d'échange, capacité d'organisation et de gestion, etc.).
- Les organisations de la société civile se développent à tous les niveaux, ouvrant de nouvelles perspectives de citoyenneté active.

Les défis du développement sont plus complexes :

- Les problèmes d'environnement nécessitent un traitement différencié au niveau local.
- La lutte contre la pauvreté, le chômage et l'exclusion sociale passe par des solutions appropriées au contexte de chaque territoire.
- Les situations de crise (zones en déclin, zones de conflits, etc.) ne peuvent être résolues sans une mobilisation effective des acteurs locaux autour d'objectifs communs.
- Les consommateurs ne se satisfont plus de produits homogènes, anonymes et sans caractères, ouvrant la voie à la revalorisation des spécificités locales.
- Les nouvelles technologies ouvrent des perspectives nouvelles en terme d'innovation et de différenciation des produits.

L'évolution des technologies ouvre de nouvelles perspectives :

- Les nouvelles technologies de communication permettent des connexions directes à tous les niveaux, une bien meilleure circulation de l'information et un meilleur contrôle démocratique, bouleversant les schémas traditionnels de relations sociales et institutionnelles (notamment avec la mise en place d'Internet)
- Les nouvelles technologies de production ouvrent des possibilités considérables en termes d'innovation locale et différenciation des produits et bousculent les anciennes barrières sur la taille nécessaire des entreprises pour la production de certains produits.

Quels sont les risques liés à la décentralisation ?

Les risques de la décentralisation

Si la décentralisation paraît pertinente dans le contexte actuel, elle présente un certain nombre de risques dont il faut pouvoir mesurer la portée. Cinq types de risques ont ainsi été identifiés par la FAO :

Risque 1. Le remplacement d'une logique de l'offre par une logique de la demande

Toutes les interventions de l'Etat peuvent être considérées comme des services à la société civile. Ces services font donc l'objet d'une offre (de l'Etat) et d'une demande (de la société civile) plus ou moins explicite et exprimée. Dans un régime centralisé où les politiques d'appui et les interventions de l'Etat sont conçus au niveau central pour être ensuite appliqués aux niveaux régional et local, c'est essentiellement l'offre qui détermine les services. En effet les bénéficiaires (la demande donc) sont peu consultés et doivent s'adapter à ce que l'Etat leur offre. Les services de l'Etat sont donc définis suivant une **logique de l'offre**.

La décentralisation offre au contraire la possibilité de faire émerger les demandes locales et de définir les services de l'Etat en fonction de cette demande. Ceci présente le grand intérêt d'offrir des services beaucoup plus adaptés aux besoins réels des populations et modulés suivant les situations particulières de chaque territoire et chaque contexte. Il y a cependant le risque de tomber dans l'excès inverse qui consisterait à ne définir les services de l'Etat qu'à partir de la demande sans se préoccuper d'une cohérence d'ensemble et donc de remplacer la logique de l'offre par une **logique de la demande**. Ceci pourrait conduire à une perte de logique d'ensemble dans la définition des stratégies de développement rural.

Un équilibre doit donc être trouvé entre logique de l'offre et logique de la demande, permettant à la fois d'offrir des services mieux adaptés aux besoins des acteurs locaux tout en s'encadrant dans des objectifs généraux d'un programme global de développement.

La substitution totale d'une logique d'offre de service par une logique de la demande

En système centralisé

- la conception se fait au niveau central
- les services sont ensuite offerts aux populations

En système décentralisé

- les demandes locales peuvent émerger
- les services sont adaptés à la demande locale

L'excès d'une logique de la demande empêche la vision générale

Ceci peut conduire à une perte de logique d'ensemble dans la définition des politiques

Comment trouver un équilibre entre les exigences du local et central ?

Risque 2. L'asymétrie d'information ne facilite pas la coordination des activités

Dans le cadre d'une intervention centralisée, l'information n'est pas distribuée d'une manière symétrique et se trouve logiquement plus concentrée dans les niveaux centraux du gouvernement.

Avec la décentralisation, le risque est que les populations rurales n'aient pas la capacité de globaliser leurs demandes et leurs problématiques spécifiques et de coordonner leurs activités. Les stratégies locales de développement, bien qu'imprégnées d'une forte connaissance des conditions de chaque problématique au niveau local, peuvent très bien ne pas être cohérentes dans une logique régionale et, encore plus, du point de vue du modèle global de développement. La possibilité de participation populaire ouverte par la décentralisation ne suffit donc pas. Il faut créer les conditions de cette participation.

Le mauvais partage de l'information ne favorise pas la coordination des activités

En système centralisé

- l'information n'est pas distribuée de manière symétrique
- elle se trouve concentrée dans les niveaux centraux de gouvernement

En système décentralisé

- le local n'a pas la capacité d'absorber la quantité d'information
- sans pouvoir non plus synthétiser les informations globales

L'excès de vision locale risque d'empêcher toute coordination des activités

Il convient de créer les conditions de la participation de tous en favorisant la possibilité de la coordination

Risque 3. L'héritage du paternalisme et l'offre amoindrie de services d'appui

Selon les politiques centralisées, seule l'intervention de l'Etat peut corriger les défaillances du marché et permettre d'avancer dans la voie du développement. Cette approche paternaliste du développement entrave la capacité d'action autonome et d'initiative des populations rurales et des niveaux locaux de gouvernement. Si le transfert de fonctions ne s'accompagne pas d'un transfert de compétences, la décentralisation peut produire des vides institutionnels, une diminution de l'offre de services d'appui et un approfondissement des disparités de revenu entre les espaces urbain et rural.

L'héritage du paternalisme appauvrit l'offre de services d'appui

En système centralisé

- l'intervention de l'Etat peut corriger les défaillances du marché
- et ceci entrave les capacités d'action et d'initiative des niveaux locaux

En système décentralisé

- le local est considéré comme n'ayant pas la capacité de gérer
- et de pouvoir répondre aux besoins multiples et complexes

L'excès de local risque d'entraîner des vides institutionnels et des services

Le transfert de fonctions doit s'accompagner d'un transfert de compétences

Risque 4. La tradition du clientélisme crée un risque d'appropriation

Les modalités d'allocation de ressources des politiques centralisées ont alimenté les clientèles de l'Etat qui avaient une plus grande capacité de formulation claire et cohérente de leurs besoins en termes de projets et de programmes, ainsi qu'un niveau d'organisation qui leur permettait de faire pression sur l'Etat pour recevoir la plus grande partie des dépenses publiques consacrées au développement rural.

L'asymétrie des niveaux d'organisation au sein des populations rurales fait courir le risque d'une appropriation des fonctions et des ressources transférées par la décentralisation par les municipalités et les organisations les plus riches et les mieux organisées.

De plus l'absence d'associations intermédiaires régionales fortes et représentatives peut diminuer la capacité de médiation de conflits au niveau régional au profit de pouvoirs locaux moins soucieux de conduire la stratégie globale de développement dans la médiation et la concertation.

La tradition du clientélisme crée un risque d'appropriation

En système centralisé

- l'Etat subit la pression des clientèles compétentes et bien organisées
- mais peut faire un contre poids à ces influences multiples

En système décentralisé

- les transferts de fonctions et de ressources
- bénéficient aux organisations, municipalités

L'excès de transfert risque d'amener les mieux organisés à s'approprier les pouvoirs

L'absence d'associations intermédiaires empêche les mécanismes de médiation et d'arbitrage

Risque 5. Rigidité institutionnelle et rythme de la décentralisation

Les niveaux intermédiaire et local des institutions centralisées ont été conçus pour mettre en œuvre des politiques dont la définition leur échappe. Ils sont caractérisés donc par un certain manque de flexibilité pour s'adapter à un environnement changeant et pour prendre en compte les nouvelles conditions de formulation des politiques participatives et décentralisées. La décentralisation peut se traduire par une paralysie des niveaux intermédiaire et local de gouvernement ainsi que des organisations de producteurs, qui n'arrivent pas à suivre les défis de la politique de décentralisation.

La rigidité institutionnelle des niveaux décentralisés impose un rythme adapté

En système centralisé

- les niveaux intermédiaires et locaux sont conçus pour mettre en œuvre
- les politiques sans maîtrise sur les décisions

En système décentralisé

- le local n'a pas la flexibilité pour s'adapter aux changements globaux
- et prendre en compte les nouvelles conditions de l'environnement

L'excès de local risque d'entraîner une paralysie face aux défis

L'instauration de lois de décentralisation nécessite de fixer un rythme adapté à chaque situation

Le risque est de penser qu'il suffit d'adopter une loi de décentralisation pour que celle-ci s'applique d'une manière immédiate et cohérente. Il faut au contraire se poser le problème du rythme souhaitable de la décentralisation: ni trop rapide pour permettre les adaptations, ni trop lent pour permettre au processus de décentralisation d'aller de l'avant.

Les risques de la décentralisation


- 
1. La substitution totale d'une logique d'offre de service par une logique de la demande
 2. Le mauvais partage de l'information ne favorise pas la coordination des activités
 3. L'héritage du paternalisme appauvrit l'offre des services d'appui
 4. La tradition du clientélisme crée un risque d'appropriation
 5. La rigidité institutionnelle des niveaux décentralisés impose un rythme adapté

Illustration 2 : Les contraintes spécifiques dans le secteur de la pêche

La gestion des ressources

Au Burkina Faso la plupart des lois sur les pêches et les ressources naturelles affirment que les espaces lagunaire, lacustre et fluvial sont propriété de l'Etat. Dans la pratique les communautés riveraines revendiquent l'exercice de droits coutumiers attestés par la perception de droit, de taxes et de fonction de police notamment de surveillance. Ils se heurtent donc aux services des eaux et forêts qui leur dénie cette fonction. En conséquence, au Burkina Faso, les services des Eaux et Forêts résistent à déléguer aux communautés de pêche, ces fonctions dites régaliennes.

En Guinée, les agents des Ministères des Pêches ont refusé au départ la collaboration des communautés de pêche à participer à la surveillance des ressources. Mais, à la suite d'une meilleure définition des rôles (concertation), les communautés de pêche jouent désormais un rôle de détecteur de bateaux en infraction et les agents ont plus une mission d'arraisonnement et de répression.

Au Sénégal, dans la gestion des ressources forestières, l'Etat a institué une démarche participative avec le code forestier de 1993. Il s'est agit de mettre un terme à la démarche répressive de gestion, qui ne garantissait pas la conservation de la ressource, pour impliquer les riverains des forêts dans l'exploitation policée et la préservation de la ressource.

Le Code des collectivités locales de 1996 a confirmé cette approche en transférant la gestion des ressources naturelles aux

collectivités locales qui, pour accomplir leurs missions, peuvent recourir aux mouvements associatifs et aux groupements communautaires. Relativement au domaine forestier de l'Etat, la collectivité locale signe un protocole d'accord conformément aux prescriptions du ou des plans d'aménagement. L'application de cette disposition est rencontrée dans la gestion de la Réserve biosphère du Delta du Saloum (RBDS). Sur la base d'une convention locale passée entre les populations, les élus et le représentant de l'Etat, un code de conduite dans la gestion de la ressource a été mis en place. L'accès à la ressource est réglementé de manière consensuelle, et le respect des dispositions est surveillé par la population, appuyée par les services déconcentrés qui ont seule compétence de sanction.

Le manque de transfert de compétences sur la taxation

En Côte d'Ivoire, les activités de pêche maritime, lagunaire, lacustre et fluviale génèrent des ressources financières prélevées sous forme de taxes par les administrations centrales. Ces ressources viennent s'ajouter à la dotation budgétaire de l'Etat pour le fonctionnement des services. En conséquence, le Ministère de la Production animale et des Ressources Halieutiques fait des résistances au transfert de telles compétences.

Le manque de restructuration des ministères de la pêche

Aucun cas de restructuration du ministère de tutelle de la pêche n'a pas été identifié parmi les 25 pays partenaires du programme PMEDP⁵. Ceci malgré le niveau très avancé de décentralisation et de régionalisation observé dans certains pays analysés, comme dans le cas de Sénégal.

La gestion des risques de la décentralisation

Les risques ne doivent pas être vus comme des barrières à la décentralisation mais comme des éléments à prendre en compte dans une stratégie d'ensemble pour mettre en place un processus de décentralisation.

Par exemple il n'est pas rare qu'un pouvoir central argumente qu'il n'existe pas de capacité au niveau régional et/ou local et que le risque est grand d'une offre amoindrie de services d'appui (risque 2) pour conserver ses prérogatives. Or comme les capacités locales n'émergent le plus souvent que si un processus de décentralisation se met en place, on se retrouve dans une situation

⁵ Angola, Bénin, Burkina Faso, Cameroun, Cap Vert, République Centre Africaine, Congo, Côte d'Ivoire, République Démocratique du Congo, Guinée Equatoriale, Gabon, Gambie, Ghana, Guinée, Guinée Bissau, Liberia, Mali, Mauritanie, Niger, Nigeria, Sao Tome et Principe, Sénégal, Sierra Leone, Tchad et Togo.

où “le chat se mord la queue”: la raison pour laquelle on ne met pas en place un processus est précisément celle que ce processus pourrait éliminer.

Il est donc indispensable de bien peser tous les enjeux, les difficultés, les façons de les dépasser et les potentialités sur lesquelles s'appuyer. De multiples interactions sont possibles, certaines mesures peuvent avoir des effets leviers inattendus permettant de dépasser ce qui pouvait apparaître au départ comme des contraintes insurmontables. D'une manière générale, la tendance a toujours été de sous-estimer les capacités au niveau local ou régional. On oublie trop souvent que chaque territoire est avant tout constitué d'hommes et de femmes qui ont une capacité de réflexion et d'analyse et des intelligences propres et diversifiées produits de leur propre expérience de vie. Ce capital humain considérable est le plus souvent sous-estimé, sous-exploité et reste endormi. Le premier défi de la décentralisation est donc de pouvoir réveiller les énergies locales en leur donnant l'opportunité d'émerger et de s'épanouir.

Cela ne signifie pas qu'il faille ignorer les risques. Il faut bien au contraire les connaître et les évaluer à tout moment. Toutefois l'objectif premier ne peut pas être celui d'éliminer les risques mais de mettre en place un processus de décentralisation pertinent par rapport aux défis de développement que doit affronter une nation. L'atténuation des risques est un indicateur de réussite de ce processus.

- Les risques ne sont pas des barrières insurmontables
- Ils sont à prendre en compte dans un processus de décentralisation
- Peser les enjeux, mesurer les difficultés, la façon de les dépasser et d'exploiter les potentialités
- Le rôle des instances intermédiaires est primordial dans ces processus :
 - pour orienter les actions,
 - synthétiser les demandes locales et se placer comme acteurs et partenaires
- Assurer la connaissance des types de producteurs, des régions et des filières
- Préparer le dialogue entre acteurs par un système d'informations
- Renforcer les compétences par le transfert et par une formation bien adaptée
- Identifier les groupes vulnérables et diminuer les dualismes.
- Créer un espace de dialogue et un réseau d'associations

Les moyens de la décentralisation

Le processus de décentralisation impose la mise en place d'institutions intermédiaires émanant non plus directement de l'Etat mais d'un appui de ce dernier, et créées par une volonté des acteurs. D'un point de vue global, elles auront trois objectifs principaux, dont le premier est d'orienter les actions de l'Etat, le deuxième de synthétiser et régionaliser les demandes, et le troisième d'atteindre une maturité suffisante pour se placer en tant que partenaires des acteurs du développement local.

L'atteinte de ces objectifs suppose l'attribution de moyens par l'Etat et les acteurs extérieurs pour permettre la réalisation de certaines fonctions, à savoir :

1. assurer une bonne connaissance (qui doit comprendre l'analyse de l'exclusion et des conflits) des différents types de producteurs et de régions; suivre et prévoir l'évolution de chacun d'eux ;
2. observer chacune des filières dans son ensemble et ainsi repérer les difficultés/facteurs de pression et prévoir leurs évolutions; cette fonction prépare le dialogue entre partenaires privés et producteurs et sert de base à des relations de partenariat ;
3. préparer le dialogue entre acteurs extérieurs et acteurs locaux en établissant un système d'informations permettant de connaître: les dispositions de normalisation et de régulation prises par l'état; une comparaison économique des différentes filières et différentes régions; l'évolution des prix sur les marchés; les alternatives technologiques pour une spécialisation/diversification des produits; les opportunités de rentabilité ;

4. renforcer les compétences des acteurs locaux par un transfert de compétences et la mise en place de formations adaptées à la situation locale; optimiser les rôles des ONG, centres de recherche et écoles spécialisées présentes dans la région ;
5. créer un espace de dialogue avec et au niveau régional sous la forme de réseaux d'associations formant avec les acteurs extérieurs et notamment l'Etat un comité de concertation dont l'une des fonctions serait aussi de prévenir une certaine appropriation de la politique de décentralisation par les pouvoirs locaux.

Toutes ces fonctions sous-entendent la mise en place de structures permettant un échange permanent entre acteurs locaux et décideurs nationaux.

En conclusion on peut rappeler quelques points clés de la décentralisation :

- engendrer un développement durable en focalisant sur la diminution de la pauvreté dans le secteur rural ;
- limiter le conflit entre action locale et globalité. Il faudra prendre en considération les zones de pêche, la migration, les politiques nationales et locales de réduction de la pauvreté. Le modèle RED-IFO, présenté dans la section C, est conçu pour guider les acteurs à cette transition ;
- renforcer la démocratie par l'impulsion des bénéficiaires ; la diminution des risques de vides créés par la décentralisation et par l'élaboration d'une stratégie globale permettant de faire émerger les avantages comparatifs ;
- retenir que les moteurs du développement rural sont : l'extension des marchés, l'augmentation de l'épargne et de l'investissement par une politique d'identification et d'utilisation efficace des ressources ;
- renforcer les fonctions et pouvoirs décentralisés pour une meilleure prise en compte des populations défavorisées de mieux prévenir une dégradation.

Conclusion

Cette première approche de la décentralisation a montré en quoi l'analyse d'un processus de décentralisation, sa gestion et son suivi sont des éléments clés de son succès. Mais elle a aussi mis en évidence que ce sont aussi des tâches difficiles, pleines d'embûches, que génèrent l'a-priori, les idéologies, les jeux de pouvoirs, etc. C'est pourquoi ce manuel est entièrement consacré à ces questions. Il vise à donner au lecteur des outils pour analyser, gérer et suivre et aussi concevoir, diffuser un processus de décentralisation qui soit pertinent par rapport au contexte particulier de son pays, de sa région ou de son territoire et par rapport aux défis qu'ils doivent affronter.

Illustration 3 : Les limites et risques de la décentralisation, le cas du Sénégal

Avec la révision constitutionnelle initiée par la loi 94-55 du 13 juin 1994 érigeant le principe de la libre administration des collectivités locales en principe constitutionnel, le constituant sénégalais n'a toutefois pas manqué de définir les principes à respecter (au nombre de cinq) et les objectifs visés à travers cette démarche. Ainsi comme principes nous avons :

- un statut unique pour toutes les régions ;
- un équilibre entre décentralisation et déconcentration ;
- une meilleure répartition des centres de décisions dans le cadre des ressources disponibles ;
- un contrôle à posteriori aménagé ; et
- l'unité nationale et l'intégrité du territoire.

Et comme objectifs :

- assurer le développement économique et social de chaque région ;
- installer une administration proche des usagers ; et
- créer des régions dynamiques à l'intérieur d'un Etat unitaire.

Sur le plan juridique donc, le législateur sénégalais, à travers le code des collectivités locales (CCL), a procédé à une harmonisation du régime des CL. Des règles identiques ont été édictées en ce qui concerne le contrôle de légalité, le transfert des compétences, les relations financières avec l'Etat et l'administration locale ainsi que les services publics locaux. Mais les éléments les plus importants et les plus novateurs sont constitués par le principe de l'élection des organes des CL aux suffrages universels, le contrôle de l'Etat et le transfert des compétences aux CL.

Ainsi il serait plus pragmatique d'étudier les champs et limites de la décentralisation avant d'inventorier les principaux risques du processus actuel.

1. Champs et limites

Selon l'article 3 de la loi portant transfert de compétences "la répartition des compétences entre collectivités locales s'effectue en distinguant celles qui sont dévolues aux régions, aux communes et aux communautés rurales". L'idée qui est à la base de cet article est qu'aucune CL ne pourra disposer d'une compétence exclusive dans un domaine déterminé : il n'y a pas de transfert par bloc. Toutes les CL auront les mêmes compétences qu'elles exerceront dans leur ressort territorial. Et pour garantir chaque collectivité des risques de soumission à une autre, le législateur interdit la tutelle entre CL de même échelon mais également

d'échelons différents. Toutefois les CL peuvent entretenir entre elles des relations fonctionnelles de coopération en vue de l'exercice de leur compétence leur reconnaissent 9 domaines de compétence (la gestion et l'utilisation du domaine privé de l'Etat et du domaine national ; la gestion de l'environnement et des ressources naturelles ; de la santé, de la population et de l'action sociale ; de la jeunesse, des sports et des loisirs ; de la culture, de l'éducation, de l'alphabétisation, de la promotion des langues nationales et de la formation professionnelle, de la planification, de l'aménagement du territoire ; de l'urbanisme et de l'habitat) ; qu'elles partagent d'ailleurs avec l'Etat.

Ainsi dans toutes ces hypothèses, la communauté rurale dispose d'une autonomie administrative. Et pour mener à bien sa mission, il leur est reconnu une liberté dans l'amélioration de leur budget ; sous réserve de pouvoir se doter des moyens financiers et humains nécessaires dans les normes régissant les finances publiques.

De même, il est reconnu aux CL une liberté dans l'alimentation de leur budget. En effet en dehors des fonds perçus de l'Etat (compensation financière des transferts de compétences...), le budget de la CL peut être alimenté par des ressources ordinaires d'origine fiscale (sauf pour les régions) et des ressources en provenance d'emprunts ou de la coopération décentralisée.

Cependant décentralisation ne signifiant pas indépendance mais bien autonomie dans la gestion de certaines affaires propres, il est tout à fait prévisible que des limites puissent être apportées aux compétences des CL. Ainsi l'Etat prévoit dans certains cas un partage de compétences entre lui et les CL : administration et aménagement du territoire ; développement économique, éducatif, sanitaire, culturel, scientifique, protection et mise en valeur de l'environnement et amélioration du cadre de vie. Tandis que dans d'autres cas comme les tâches de souveraineté (police, défense, monnaie), du contrôle de légalité des actes des CL, de la coordination des activités de développement, de la cohésion et de la solidarité nationale ainsi que de l'intégrité du territoire, il y détient des compétences exclusives. Par conséquent les CL dans le cadre du déploiement de leurs activités (notamment dans le cadre de la coopération décentralisée interne ou externe), doivent agir en respect des politiques nationales définies par le Gouvernement.

2. Risques

La décentralisation telle qu'elle est vécue présentement avec ses nombreuses insuffisances ; qui ont pour noms,

entre autres, inadéquation entre prévisions institutionnelles et réalités sociales, manque de formation, d'information et d'organisation des populations rurales, appropriation par les élites locales et nationales, absences ou quasi inexistence de moyens humains, matériels et financiers, etc. ; doit en perspective de sa réussite pallier à certains risques ci-dessous recensés :

Risque 1 : éparpillement des actions et perte d'une logique d'ensemble dans la définition des stratégies de développement rural (en cherchant coûte que coûte à remplacer la logique de l'offre par une logique de la demande) ;

Risque 2 : l'asymétrie de l'information empêche une bonne coordination des activités. Donc le remède doit être apporté à cette situation pour favoriser un libre accès à l'information non seulement entre niveaux central et local mais également au sein même et surtout du niveau local entre exécutifs locaux et tous les autres acteurs locaux ;

Risque 3 : diminution de l'offre de services d'appui aux petits et moyens agriculteurs et aux petits et moyens pêcheurs du fait de l'insuffisance des compétences transférées et des ressources (ce qui concourt au renforcement de la polarisation entre les différents types de producteurs et le fossé entre l'agriculture paysanne et l'agriculture commerciale ou entre la pêche artisanale et la pêche industrielle) ;

Risque 4 : appropriation de la part des élites locales, des municipalités et des organisations les plus riches et les mieux organisées des fonctions et des ressources transférées dans le cadre de la décentralisation ;

Risque 5 : inadéquation des niveaux intermédiaire et local ainsi que des organisations de la société civile au rythme imprimé à la décentralisation. La longue tradition de rigidité de ces acteurs locaux ne leur permet pas de s'adapter dans les délais attendus aux défis de la politique de décentralisation ; d'où la nécessité de poser le problème du rythme souhaitable de la décentralisation, etc.

Exemples liés au risque 4.

Au Sénégal, l'axe Dakar-Thiès (Régions de Dakar et Région de Thiès séparées par 70 km) concentre la presque totalité des investissements du pays. A titre illustratif, environ 80% des investissements prévus dans le Plan triennal d'Investissement public

(2000-2003)(PTIP) sont réalisés dans la région de Dakar. On note de ce fait une disparité entre ces deux régions et les autres régions du pays (au nombre de 9).

Au Sénégal, depuis l'accession à la souveraineté internationale, les collectivités locales disposent d'une gamme de ressources financières diverses et variées pour assurer leur propre développement. C'est ainsi que les communes et les communautés rurales disposent d'une fiscalité locale (la patente, la contribution foncière des propriétés bâties, la contribution foncière des propriétés non bâties, la licence, l'impôt pour le minimum fiscal, la taxe rurale, etc.). En plus de ces impôts que l'Etat leur transfère, ces deux ordres de collectivités locales peuvent générer des ressources financières provenant de l'exploitation de leur domaine (marché, gare routière, etc.) et de leur patrimoine (établissement public à caractère industriel et commercial, les revenus de l'Etat civil, etc.)

La région collectivité locale ne dispose pas de ressources propres comme les communes et les communautés rurales. Ses principales ressources proviennent des dotations de l'Etat (Fonds de Dotation et Fonds d'Equipement des Collectivités locales), de l'appui des partenaires au développement et de la coopération décentralisée et sont caractérisées par leur faiblesse.

De fortes disparités sont donc constatées entre les différents ordres de collectivités locales. En effet, certaines communes (capitales régionales par exemple) disposent d'équipements marchands, d'établissements publics à caractère commercial et industriel, capables de leur fournir des ressources financières conséquentes, alors que d'autres n'en disposent pas.

Par ailleurs, les communautés rurales, constituées d'un ensemble de villages, tirent la presque totalité de l'alimentation de leur budget de l'impôt per capita. Souvent, la majeure partie des investissements et de la population est concentrée dans le village-centre, chef-lieu de la communauté rurale. Or, lorsque cette entité atteint un certain niveau de développement, elle prétend à une gestion plus autonome, réclamant son érection en commune. Lorsque la commune est créée, la communauté rurale perd une grande partie de ses ressources budgétaires et de son patrimoine au profit de la commune. Ceci compromet le développement de la communauté rurale.

Quel type de réponse doit-on fournir pour faire face aux risques de la décentralisation ?

C. Le modèle analytique RED-IFO de décentralisation

Le modèle RED-IFO (analyse de régionalisation des demandes, de différenciation des politiques ainsi que des mesures d'accompagnement en matière d'information, formation et organisation), identifie d'une part, les risques associés à la décentralisation et d'autre part, une méthodologie et des politiques d'accompagnement pour mieux les maîtriser et mettre la décentralisation au service du développement.

Le modèle sert à orienter l'élaboration d'une politique plus adéquate de décentralisation, et à apprécier les performances des processus en cours. Pour surmonter les risques produits par l'héritage des politiques centralisées, le modèle RED-IFO propose, d'abord, une méthodologie de la décentralisation qui consiste en la régionalisation des besoins des populations rurales et la différenciation de politiques (risque 1) ; ensuite, trois politiques d'accompagnement liées aux domaines de l'information (risque 2), la formation (risque 3) et l'organisation (risque 4) ; enfin, une large concertation sur les modalités et le calendrier les plus adéquats pour mener la décentralisation (risque 5).

La méthodologie de Régionalisation et Différenciation (RED)

Pour prévenir le premier risque de la décentralisation, la politique de décentralisation doit construire un espace d'intersection entre, d'une part, les acteurs du développement qui ont une logique d'ensemble et une offre globale de politiques et, d'autre part, les acteurs qui ont la connaissance des circonstances locales et une demande spécifique de projets et de programmes d'appui. Cet espace serait le lieu de formulation d'une stratégie de développement rural décentralisé.

Autrement dit, pour que l'offre de politiques ne soit pas trop globale, il faut **différencier les politiques** moyennant l'identification, d'une part, des problématiques spécifiques à chaque région, produit et type de producteur et, d'autre part, des appuis les plus adaptés aux divers acteurs locaux du développement. Mais en même temps, pour que les demandes d'appui des acteurs locaux ne soient pas trop locales et éparpillées, il faut **régionaliser les desiderata** des populations rurales afin de leur donner une portée plus vaste et un niveau adéquat de coordination et cohérence.

La combinaison de régionalisation et différenciation permettrait de faire le passage des politiques centralisées vers des politiques chaque fois plus proches des réalités locales mais gardant un niveau de coordination et cohérence leur permettant d'être un levier du développement rural. Ainsi, l'Etat pourrait réorienter son action vers des politiques suffisamment adaptées et différenciées pour permettre au secteur agricole et rural d'être à la base d'une stratégie de développement génératrice d'emplois, de revenus, et de diversification entre les revenus agricoles et non agricoles, tout en aidant les groupes de la population les plus pauvres et démunis à augmenter leur capacité d'insertion dans les marchés.

La différenciation des politiques et la régionalisation des demandes peuvent jouer un rôle central pour que les acteurs du développement puissent s'entendre, par le dialogue et la concertation, sur une stratégie de développement rural efficiente, transparente et différenciée. **L'enjeu de ce dialogue est de coordonner les actions de chaque acteur sur la base d'une reconnaissance mutuelle des capacités que chacun peut apporter dans le cadre de la décentralisation.** Les politiques d'accompagnement à la décentralisation seraient conçues et mises en pratique dans ce cadre général. Le Guide PMEDP pour l'élaboration des projets⁶ offre des orientations pour l'autopromotion des communautés (niveau micro) et pour son intégration aux niveaux meso et macro.

⁶ FAO, Programme pour des Moyens d'Existence Durables dans la pêche, avril 2002, Guide d'orientation pour l'élaboration des projets communautaires, Cotonou.

Les politiques d'accompagnement : Information, Formation et Organisation (IFO)

Pour concrétiser les impacts attendus de la décentralisation il faut, d'après le modèle RED-IFO, trois politiques d'accompagnement à la régionalisation et la différenciation, qui rendent disponible l'accès à l'information, la formation et l'appui à l'organisation.

Le rôle de l'accès à l'information

Il a été signalé plus haut que l'asymétrie dans l'accès à l'information ne facilitait pas la coordination et cohérence des activités. La politique d'accès à l'information aurait un double objectif : D'une part, la production de l'information nécessaire à l'élaboration d'une stratégie de développement rural et, d'autre part, la création des conditions qui permettent le flux de cette information entre tous les acteurs du développement rural. L'accès pour tous à l'information est une condition du dialogue entre l'Etat et les autres acteurs du développement, sans lequel il ne peut pas y avoir de stratégie de développement participative et décentralisée. Pour que ce dialogue puisse s'instaurer, il faut que les interlocuteurs disposent de la même quantité et qualité d'information sur les contraintes et opportunités (institutionnelles, macro-économiques et technologiques) qui déterminent le développement local.

La production d'information et son flux peuvent en plus introduire un certain contrôle des populations rurales sur les actions de développement et garantir la cohérence des interventions, dans la mesure où les acteurs disposeraient d'une information plus vaste que celle qui porte seulement sur les circonstances dans lesquelles ils évoluent. Ceci est prioritaire si l'on veut donner un contenu économique, technologique et participatif à la décentralisation.

La formation pour éviter les vides institutionnels

La capacité d'action autonome des populations rurales a été bloquée par la longue période de paternalisme. Les compétences techniques de tous les acteurs du développement doivent donc être créées ou renforcées pour que la décentralisation ne donne pas lieu à une offre amoindrie de services d'appui et que l'accomplissement des fonctions décentralisées soit garanti. Il faut donc que le transfert de fonctions s'accompagne d'un transfert de compétences vers les services techniques, les niveaux locaux de gouvernement et les organisations de la société civile.

La nécessité de la formation vient aussi du fait que la politique de décentralisation met l'accent sur les demandes des populations locales. Or, la capacité de formulation de demandes ne se distribue pas d'une manière symétrique entre les différentes municipalités et organisations de la société civile. Elle dépend en effet de l'accumulation préalable de capital social et des expériences particulières d'organisation. Sans une politique forte de formation, la décentralisation favoriserait les gouvernements locaux et les organisations les plus riches et mieux organisés, au détriment de celles qui ont le plus besoin d'appuis mais qui n'ont pas la capacité de formuler et articuler leurs demandes en termes de projets et programmes de développement. La formation doit donc être orientée en priorité vers ces niveaux de gouvernement et organisations de la société civile.

Les appuis à l'organisation et les mécanismes de médiation

Si la disponibilité d'information et la formation sont un frein aux tendances à l'appropriation de la décentralisation par les élites locales, elles peuvent être insuffisantes s'il n'existe pas une organisation forte qui donne aux acteurs du développement la possibilité de participer à la conception, la mise en œuvre et le suivi des politiques. C'est pourquoi la troisième politique d'accompagnement proposée par le modèle RED-IFO consiste en **l'appui aux organisations de la société civile, leur reconnaissance en tant qu'interlocuteurs de l'Etat, et la création d'un cadre institutionnel favorable à la participation horizontale et verticale, comme proposé par le DO.**

L'importance de l'organisation à plusieurs dimensions

- L'organisation peut garantir que les modalités concrètes de la décentralisation répondent aux demandes de participation de la part des populations rurales, et non pas décidées et formulées d'une manière centralisée. Les objectifs, les modalités et le rythme de la politique de décentralisation pourraient ainsi être concertés avec ses propres acteurs locaux.
- L'organisation facilite les innovations institutionnelles qui permettent aux acteurs du développement de participer activement à la différenciation des politiques et à la régionalisation des demandes d'appui. C'est par l'organisation que les différents groupes sociaux peuvent devenir les acteurs de leur propre développement, car elle renforce leur capacité d'appropriation des fonctions auparavant centralisées.
- L'organisation est enfin importante car le succès de la décentralisation repose sur l'existence de structures locales de médiation et concertation, qui transforment la pression sociale en projets et programmes de développement. Encore faut-il que le rôle éminemment positif de la pression sociale soit reconnu. Les Etats centralisés avaient tendance à ne voir dans le conflit qu'une opposition à ses interventions, alors que très souvent le conflit exprimait une demande d'intervention. Si cette demande prenait la forme d'un conflit, c'était parce qu'il n'y avait pas des espaces de dialogue au niveau local. Avec des mécanismes décentralisés de médiation, la pression sociale peut être un vecteur qui structure les demandes et les synthétise dans une stratégie de développement rural.

Un tout premier domaine où le dialogue et la concertation entre l'Etat et les autres acteurs du développement doit s'appliquer est celui qui concerne **le rythme de la décentralisation**. Dans sa définition, il faut reconnaître que les situations régionales, les conditions de production et les stratégies de chaque type d'acteur sont autant des contraintes qui exigent que la décentralisation se fasse sur la base d'un dialogue multiple entre les acteurs nationaux et locaux et d'une régionalisation des résultats de ce dialogue. Ceci permettrait de moduler le rythme de la décentralisation en fonction de la capacité spécifique de chaque région et secteurs, de chaque commune ou municipalité, et de chaque groupe social, à assumer et développer les fonctions décentralisées qui leur reviennent. Le modèle RED-IFO propose en somme de concevoir la décentralisation comme un processus progressif de transfert de fonctions, de ressources et de pouvoirs de décision, en suivant le rythme permis par le renforcement institutionnel concomitant à la décentralisation.

Conclusion

La méthodologie de la décentralisation et les politiques d'accompagnement constitutives du modèle RED-IFO, ne sont pas compatibles avec un Etat centralisé se considérant l'unique acteur du développement face aux bénéficiaires de ses politiques. Par contre, la différenciation et la régionalisation supposent qu'il y ait un dialogue entre les multiples acteurs. Pour cela, il faut que les institutions des états centralisés laissent leur place à des nouvelles institutions capables de créer les conditions du dialogue entre l'Etat et les autres acteurs du développement rural. Mais il faut également que ces nouvelles institutions ne soient pas conçues comme des instruments apportant l'information, la formation et l'organisation aux populations. Elles doivent être en grande partie une création des populations elles-mêmes, qui se donnent ainsi les moyens de dialoguer avec tous leurs partenaires. C'est pourquoi, **l'axe stratégique du modèle RED-IFO consiste en la création, la reconversion ou le renforcement institutionnel.**⁷

⁷ Pour une présentation de cet axe stratégique, voir le document "L'analyse des systèmes institutionnels (ISA). Propositions méthodologiques", Coll. Décentralisation et Développement rural, N° 4, FAO-SDA, Rome, 1996.

Une décentralisation axée sur le renforcement institutionnel permettrait à l'Etat de se déployer sur le terrain et se rapprocher des réalités locales, sans perdre pour autant sa capacité de globalisation et d'imprimer une logique d'ensemble au développement des espaces ruraux. Si l'objectif du modèle RED-IFO est d'éclairer les acteurs du développement rural sur les risques, les potentialités et les conditions du succès d'une politique de décentralisation, sa clé de voûte est la création des conditions institutionnelles permettant la participation des populations aux choix et à la réalisation des actions qui déterminent leur devenir.

Le modèle reconnaît implicitement que la décentralisation ne peut déployer toutes ses potentialités qu'en étroite relation avec le renforcement de la démocratie en tant que système d'expression des intérêts. C'est ainsi que le passage d'une logique de l'offre vers une logique de la demande peut se faire : a) sous l'impulsion des acteurs locaux du développement, b) sans que la décentralisation produise de vides et c) en construisant une stratégie globale, cohérente, et participative, qui ne joue pas seulement en faveur des acteurs les plus forts et les mieux organisés. Le modèle propose donc la création **d'une nouvelle alliance pour le développement rural durable, viable et participatif**, dans lequel les populations rurales participent pleinement à l'extension des marchés ruraux, de l'épargne et de l'investissement, trois facteurs clés dans tout processus de développement rural.

CHAPITRE 2 :

Analyser le processus de décentralisation

A. Un grille d'analyse

Quel outil peut être utilisé pour analyser le secteur de la pêche face au processus de décentralisation ?

Une grille de travail a été utilisée pour la collecte et le traitement des informations pour les études de cas sur les cinq pays choisis.

1. Données générales sur le pays

- a. Statistiques (superficie, population, densité, population, PNB total, par tête, place du secteur de la pêche (emploi, contribution au PNB total, place des exportations, etc.).
- b. Formes administratives et institutionnelles (régime politique, découpage administratif et carte).
- c. Programmes d'ajustement et stratégies nationales en cours.

2. Le paysage institutionnel du secteur de la pêche maritime et continentale

- a. Le système institutionnel et les principaux acteurs en présence : on peut indiquer qui est qui et qui fait quoi, selon le niveau – central, régional ou local – d'intervention et de décision en exprimant si possible sous forme de graphe (voir exemple dans le Manuel de formation, encadré 3 sur le Sénégal), les différentes relations entre ces acteurs en présence tout en marquant la nature de ces relations c'est-à-dire la subordination ou le partenariat.
- b. Le contexte historique, géographique et socio-politique de son émergence : il s'agit de rappeler en quelques lignes la trajectoire suivie depuis l'indépendance du pays et qui a conduit à la situation institutionnelle actuelle en indiquant les grandes étapes et en les caractérisant au regard des principaux critères d'analyse que sont la participation et la décentralisation.

3. Les cadres stratégiques du secteur de la pêche et les modalités de leur élaboration

- a. Le système de planification du développement et ses mécanismes de fonctionnement. On indiquera très rapidement les principales procédures en cours pour l'élaboration des politiques, programmes et projets de pêches maritime et continentale, en indiquant le degré de participation des différents niveaux. On pourra distinguer les domaines, les partenaires – multi et bilatéraux – et les couvertures géographiques concernés.
- b. Des expériences novatrices et des illustrations seront indiquées pour faire ressortir les acquis en matière d'implication des communautés de pêcheurs dans les processus décentralisés. On s'appuiera sur l'expérience du PMEDP et sur d'autres si elles existent. De même, on fera ressortir, dans un petit paragraphe à part, les programmes rattachés à des exercices internationaux ou sous-régionaux. Il s'agit de faire un point rapide sur ces exercices en cours pour voir si les procédures retenues ont introduit une plus grande participation des populations.

4. Les expériences de développement participatif dans le secteur de la pêche

- a. Les institutions et organisations de base à caractère territorial et/ou productif. On repérera dans le graphe des acteurs de la pêche, ceux qui ont pris des initiatives ou acquis des prérogatives

dans la formulation des projets et la gestion des ressources et des activités sociales et économiques les concernant (communautés de base, collectivités locales, coopératives, associations de pêcheurs, groupements féminins, etc.). On indiquera alors ceux qui ont pu entrer dans une dynamique participative pouvant atteindre plusieurs degrés comme par exemple : la simple concertation des bénéficiaires, le diagnostic conjoint des problèmes, la planification concertée, la décision collégiale sur les actions à entreprendre, la prise d'initiatives, la fonction d'entrepreneur, la substitution aux rôles de l'Etat, l'auto-organisation et la gestion.

- b. Les mécanismes de concertation, de régulation et de gestion du développement (on distinguera d'une part, les formes traditionnelles d'autonomie dans la gestion des choses publiques – zones de pêche organisation de la solidarité villageoise, etc. – en essayant d'estimer leurs forces et faiblesses dans la problématique actuelle du développement et de ses contraintes et d'autre part, les mécanismes actuellement mis en place dans le cadre des politiques et programmes de promotion de la participation et de la décentralisation. On pourra citer, en fournissant des informations détaillées, quelques exemples de projets œuvrant dans ce sens en essayant de les classer en type de projet selon le degré d'implication des populations et les domaines couverts, comme indiqué au point précédent.

5. Les processus général de décentralisation dans le pays et le rôle des différents échelons

- a. La volonté politique, les mesures appliquées et les appuis en la matière (on indiquera ici l'existence d'une volonté affirmée d'entreprendre des réformes en faveur de la décentralisation politique et/ou administrative, le désengagement de l'Etat de certaines fonctions, la privatisation de certains secteurs d'activité ainsi que l'existence de textes législatifs et d'ordonnances d'application). Ces remarques mettront en évidence les mesures déjà engagées pour la mise en œuvre de ces processus, les appuis les plus significatifs apportés et sous quelles formes. On pourra faire ressortir aussi les avancées les plus marquantes et inversement les difficultés principales rencontrées dans l'application de ces processus de décentralisation.
- b. Décrivez si, pour faire face aux fonctions qui leur incombent, les entités décentralisées ont des ressources budgétaires suffisantes, des ressources humaines et un degré d'autonomie dans l'utilisation des ressources.
- c. Les institutions régionales et locales et leur fonctionnement (Il s'agit de broser un tableau rapide de l'organisation institutionnelle retenue dans chacun des processus en question et dans les domaines cités plus haut et de mettre en évidence le rôle des partenaires publics ou privés, l'implication des populations, leur représentativité. On indiquera les grandes catégories de problèmes rencontrées par ces structures décentralisées).
- d. Le rôle de l'échelon régional (ce dernier point fait un peu la synthèse des précédents en focalisant la réflexion sur ce niveau de gestion de l'interface entre l'approche "descendante et remontante". On indiquera les principales conclusions issues de l'analyse des fonctions des instances centrales, régionales ou locales telles que présentées plus haut et on tirera quelques recommandations quant à une meilleure gestion de l'interface entre national et local.
- e. Décrivez, en faisant référence au modèle RED-IFO et au DO, les mesures de formation, information et d'appui organisationnel, en analysant la spécificité genre.

6. La réorganisation du secteur de la pêche

- a. Décrivez si et comment le processus de décentralisation s'est accompagné par une restructuration du Ministère de la pêche en termes de réorganisation des services, de réduction budgétaire, de réduction du personnel, de déconcentration, et par un transfert de prérogatives vers d'autres acteurs (privé, collectivités, profession, etc.) et d'autres niveaux (régional, local).

- b. Présentez les principales mesures d'accompagnement au niveau central et décentralisé en matière de gestion, partage et d'accès à l'information, de renforcement des différents acteurs (par exemple formation) et d'organisation des acteurs et des mécanismes de médiation, concertation

7. Principales conclusions

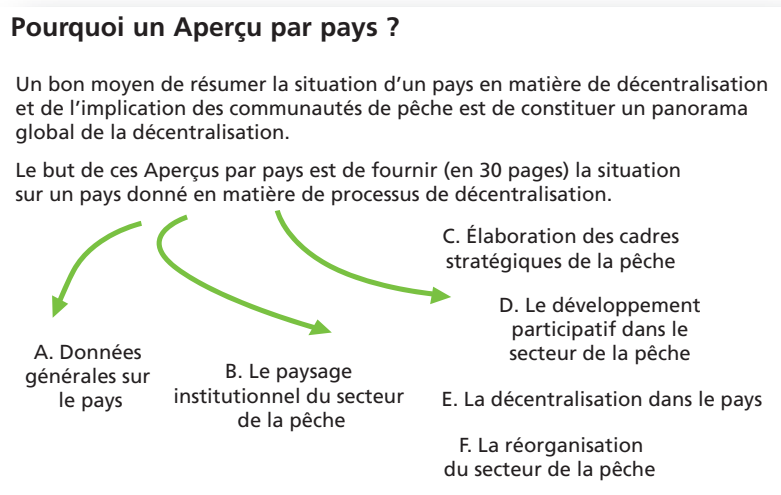
- a. Les atouts principaux dans l'implication des communautés, dans la décentralisation du secteur et dans la mise en œuvre des nouvelles initiatives participatives. Elles seront présentées selon les domaines institutionnel/législatif, de l'accès et partage de l'information, de l'organisation des mécanismes et des acteurs,
- b. Les contraintes principales rencontrées selon les mêmes critères et classements que ci-dessus.

B. Le paysage institutionnel du secteur de la pêche

Il s'agit d'apprendre d'une part, à reconstituer le système *institutionnel* en place, au travers des acteurs en présence et de leur stratégie et d'autre part, à apprécier le fonctionnement et les dysfonctionnements de ce système ainsi que les mécanismes de sa reproduction en s'appuyant sur l'analyse des relations entre les acteurs.

La démarche d'analyse se propose d'être progressive en suivant les trois étapes :

1. les acteurs et leurs stratégies ;
2. les relations entre les acteurs (flux d'informations et de pouvoirs, mécanismes régulateurs, dispositifs de stockage, etc.) ;
3. le système institutionnel, fonctionnement et dysfonctionnement.



Quels sont les principaux acteurs du secteur de la pêche concernés par un processus de décentralisation ?

L'identification des acteurs

La décentralisation par définition va concerner tous les niveaux, depuis le centre (niveau national) jusqu'à la périphérie c'est-à-dire au sein même des zones rurales (niveau local) en passant par le niveau intermédiaire (niveau régional).

A ces différents niveaux, certains acteurs peuvent jouer un rôle direct dans le processus de décentralisation tandis que d'autres influent indirectement sur la dynamique sociale mais peuvent

néanmoins avoir un rôle déterminant. Pour ces raisons, il faut que le recensement des acteurs soit le plus large possible indépendamment de leur proximité plus ou moins grande par rapport au phénomène étudié.

On distinguera donc d'un côté les acteurs au niveau central, ceux du niveau régional et enfin les acteurs locaux (avec parmi ces derniers, ceux en situation d'interface avec l'extérieur).

- Les acteurs au niveau central sont d'abord ceux qui ont promu ou gèrent le processus de décentralisation au sein de l'appareil de l'Etat (souvent un ministère ou une direction ministérielle spécialisée), ensuite ceux qui gravitent autour de cette gestion, en tant qu'institution directement impliquée ou en tant que partenaires dans le dispositif. Ces acteurs peuvent appartenir à l'administration de l'Etat (Ministère de la pêche par exemple) ou être issus de la société civile (associations professionnelles par exemple).
- Les acteurs au niveau régional sont d'une part, les institutions relais créées dans le cadre de la décentralisation et d'autre part, les organisations publiques ou privées présentes dans les régions et qui bénéficient ou subissent la décentralisation. La même distinction que pour le niveau central peut ainsi être prise en compte dans l'identification des acteurs régionaux.
- Les acteurs locaux jouent un rôle de bénéficiaires et de partenaires des projets de développement. A ce titre, ils sont au cœur de la décentralisation. Ce sont les principaux acteurs du développement local, qu'il s'agisse d'individus, d'organisations professionnelles ou représentatives des populations.

Plusieurs remarques sont à souligner pour mieux cerner les acteurs :

Il n'existe pas de solution unique pour identifier les acteurs et vous devez adapter cette identification à la situation spécifique du pays ou de la région considérée.

Dans certaines situations, on peut se contenter de faire une liste des acteurs impliqués dans la décentralisation en prenant les critères d'activités économiques, par exemple, les pêcheurs, les agriculteurs, les éleveurs, les artisans.

On pourra aussi prendre en compte les groupes et groupements à caractère professionnel ou économique (associations, coopératives, syndicats).

De même, il faut constater que de plus en plus de ménages pratiquent plusieurs activités. Ce phénomène incite à intégrer le critère de la multi-activité qui caractérise la plupart des populations comme les communautés de pêcheurs et à introduire une classification sur la base de l'origine des revenus.

En plus de la dimension économique, la dimension sociale joue un rôle très important dans la caractérisation des acteurs : un producteur est aussi un citoyen, il peut jouer un rôle politique ou d'influence culturelle. On pourra ainsi inclure dans la liste des acteurs identifiés des personnes ou des institutions socialement actives (organisation non gouvernementales, associations et groupements, etc.).

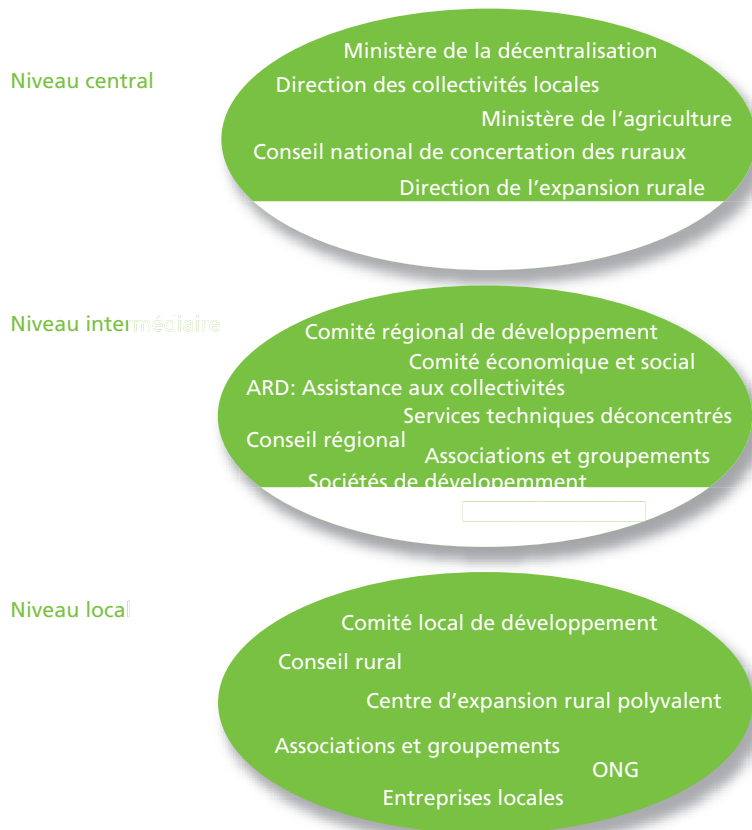
De même, certaines structures traditionnelles ont une influence encore forte voire déterminante dans les dynamiques sociales actuelles et il peut être intéressant d'en tenir compte dans la classification des acteurs (chefferies, associations d'usagers, etc.).

Parfois, il est utile de descendre plus bas dans la classification en distinguant, parmi les acteurs économiques et sociaux, les différenciations entre familles et même au sein de la famille entre aînés et cadets, entre hommes et femmes car souvent ces aspects influent sur le comportement des populations et leur stratégie.

Au-delà des limites territoriales, les réseaux sociaux sont aussi importants mais parfois peu pris en compte. C'est le cas des migrants ayant gardé des liens avec la communauté dans quelques pays, on trouve des acteurs incontournables parmi les usagers non-résidents : éleveurs transhumants ou nomades, exploitants forestiers, etc.

Paysage institutionnel: l'identification des acteurs

Le cas de la décentralisation administrative au Sénégal



Les cinq études de cas permettent de montrer la grande diversité d'acteurs en présence et l'identification qui reflète le degré de la décentralisation et le degré de participation des communautés.

Illustration 4 : Le paysage institutionnel du secteur de la pêche

Burkina Faso

Pays sahélien sans façade maritime, le Burkina Faso n'est pas naturellement nanti en ressources en eaux de surface. En effet, son réseau hydrographique originel (fleuves, rivières, mares), d'environ 40 000 hectares en période des hautes eaux, est constitué pour l'essentiel de cours d'eau dont la plupart est intermittente.

A cause de ce contexte défavorable la pêche est restée pendant longtemps une activité peu développée chez les populations burkinabées avant de connaître progressivement un caractère spéculatif à partir surtout de la seconde moitié des années 70. Pendant longtemps, la pêche a été pratiquée de façon coutumière dans les plans d'eau résiduels. Il faut rappeler que la pêche commerciale a été "introduite" au Burkina Faso (ex. Haute Volta) dans les années 1950 par le colonisateur qui a fait appel aux pêcheurs étrangers (Bozo, Somono, Djerma et Haoussa) non seulement pour l'exploitation des cours d'eau (fleuves, rivières, mares,...) mais aussi pour apprendre le métier aux autochtones. En cela, il n'y a pas une véritable tradition de pêche au Burkina Faso qui a toujours évolué dans un cadre informel, compte tenu probablement des disponibilités limitées en eau de surface, des pesanteurs socio-culturelles et le peu d'importance accordée à cette activité de la part des administrations.

C'est en 1995 qu'a été définie la politique gouvernementale en matière de foresterie dans le document intitulé "Politique Forestière Nationale" qui définit les objectifs communs aux différents sous secteurs, les options et approches opérationnelles de même que les principes d'action et la stratégie globale.

Au plan institutionnel, la politique sectorielle dans le domaine des ressources halieutiques a été conduite pendant un quart de siècle par le ministère chargé de l'environnement. En effet c'est ce ministère (chargé des eaux et forêts) qui de 1976 à 2002 a géré le secteur des ressources halieutiques au Burkina Faso.

Cependant, dans le souci d'assurer la nécessaire synergie d'actions entre tous les secteurs productifs du monde rural principalement liés à l'eau pour relever au mieux le double défi de réduction de la pauvreté et de sécurité alimentaire, un département ministériel ayant en charge à la fois l'agriculture, l'hydraulique et les ressources halieutiques a été créé en juin 2002. Il s'agit du Ministère de l'agriculture, de l'hydraulique et des ressources halieutiques

Au niveau central, la Direction Générale des Ressources Halieutiques comprenant une Direction des Aménagements et de l'Exploitation des Ressources

Halieutiques et une Direction de la Promotion de la Filière Pêche est chargée de l'élaboration et du suivi de la mise en œuvre de la politique sectorielle.

Sur le terrain, la politique sectorielle est mise en œuvre par les Directions régionales de l'agriculture, de l'hydraulique et des ressources halieutiques et celles de l'environnement et du cadre de vie. Mais on constate que dans la gestion quotidienne des activités de pêche, il existe, au sein des agents du Ministère de l'agriculture, de l'hydraulique et des ressources halieutiques et ceux du Ministère de l'environnement et du cadre de vie (MECV), une divergence dans la perception des responsabilités et des compétences.

Un atelier d'information et de sensibilisation sur les attributions des deux ministères a été organisé courant Juin 2004 en vue de permettre une meilleure lecture des nouvelles dispositions institutionnelles régissant la gestion des ressources halieutiques. L'atelier a relevé qu'à l'heure actuelle, le Ministère de l'agriculture, de l'hydraulique et des ressources halieutiques ne dispose pas des moyens (matériels, humains, institutionnels, législatifs) lui permettant d'assurer pleinement l'ensemble de ces nouvelles missions, et c'est fort de ce constat, qu'il a été décidé la mise en œuvre d'une phase transitoire et d'une série de recommandations qui devraient, au terme de la phase transitoire fixée à fin 2005, permettre au Ministère de l'agriculture, de l'hydraulique et des ressources halieutiques d'exercer l'effectivité de ces missions.

A cet effet, il a été recommandé la mise en place d'un comité chargé de préparer une proposition d'arrangement institutionnel entre les départements ministériels ci-dessus cités en matière de gestion des ressources halieutiques.

Au plan législatif et réglementaire, la gestion des ressources naturelles au Faso est régie par la loi portant Réorganisation Agraire et Foncière (RAF) qui attribue le droit de pêche sur toutes les eaux publiques à l'Etat.

Le Code Forestier voté sous la Loi n° 006/97/ADP du 30 janvier 1997 reste la législation de base qui régit la gestion des ressources halieutiques. Il fixe conformément à la Politique Forestière Nationale, les principes fondamentaux pour la conservation et la protection des ressources halieutiques.

La protection, l'amélioration de la qualité des milieux aquatiques, et le maintien des équilibres écologiques sont régis par la loi portant Code de l'Environnement et ses différents textes d'application.

D'autres instruments juridiques et directives internationales influencent la gestion des ressources

naturelles parmi lesquels on peut citer: la Constitution du 2 juin 1991, la loi d'orientation relative à la gestion de l'eau, le Code de Conduite pour une Pêche Responsable (CCPR), etc.

Concernant les **régimes de gestion de la pêche** au Burkina Faso, l'Etat a décidé, à partir de 1997, de responsabiliser les premiers exploitants des ressources sur le terrain. Ainsi, l'implication et la responsabilisation des populations dans la gestion des pêcheries se fondent sur deux mécanismes essentiels :

- **La concession de pêche.** La concession est un droit exclusif d'exploitation des ressources halieutiques, assorti d'un cahier des charges, que l'Etat accorde, pour une durée limitée, à une personne morale ou physique. Toutefois, il faut noter que la priorité est donnée aux groupements de pêcheurs. Cette forme de participation et de responsabilisation dans la pêche au Burkina Faso concerne surtout les petits et moyens plans d'eau (moins de 5000ha à l'étiage).
- **La cogestion.** Elle consacre la responsabilisation conjointe des acteurs de la pêche (pêcheurs, mareyeurs, transformatrices, revendeurs, etc.), des services compétents de l'Etat, des élus locaux et autres intervenants dans la gestion des grandes pêcheries, classées en Périmètres Aquacoles d'Intérêt Economique (PAIE). La cogestion s'exprime à travers un comité paritaire de gestion qui comprend des représentants des deux parties, et qui a la possibilité d'adopter des mesures d'aménagement spécifiques au plan d'eau concerné. Sont classés en Périmètres Aquacoles d'Intérêt Economique les plans d'eau suivants :
 1. Le lac de barrage hydroélectrique et hydroagricole de Bagré ;
 2. Le lac de barrage hydroélectrique de Komienga ;
 3. Le lac de barrage hydroagricole du Sourou ;
 4. Le lac et barrage de Ziga

Sur le terrain, il faut retenir que les acteurs principaux que sont les pêcheurs et les femmes transformatrices sont organisés en **groupements**, tandis que les mareyeurs le sont en **associations**.

Ces structures sont organisées en unions au niveau provincial, et coiffées par la **Fédération nationale des acteurs de la filière pêche** au niveau national

L'approche participative est la règle dans toute la chaîne de mise en œuvre et prends en compte l'aspect genre. L'accent est mis sur l'organisation interprofessionnelle des différents acteurs de sorte que la concertation inter – professionnelle est facilitée. Il faut souligner que les opérateurs privés participent de plus en plus à la commercialisation des ressources halieutiques et que leurs rôles se renforcent au fur et à mesure du désengagement progressif de l'Etat.

Cameroun

La Direction des Pêches et de l'Aquaculture dépend du Ministère de l'Elevage, des Pêches et des Industries Animales. Elle est chargée de l'élaboration, de l'exécution, du suivi et de l'évaluation de la politique gouvernementale en matière de pêche et d'aquaculture. Elle vient d'être réorganisée par Décret n° 2005/152 du 4 mai 2005 du Président de la République.

La Direction des Affaires Maritimes et des Voies Navigables placée sous le Ministère des transports est chargée de l'immatriculation des embarcations de pêche.

La Station spécialisée de Recherches Halieutiques et Océanographiques de Limbé dépend de l'Institut de Recherche Agricole pour le Développement placé sous le Ministère de la recherche scientifique et de l'innovation. Elle est chargée entre autres de la connaissance des potentialités halieutiques des eaux camerounaises, de l'exploitation rationnelle des ressources ainsi que de l'étude et de l'amélioration des méthodes de pêche traditionnelle.

La Direction de la Marine Nationale dépend du Ministère de la défense. Elle est chargée de la surveillance des eaux nationales.

Il existe également deux organismes de soutien à la pêche : la Caisse de Développement de la Pêche Maritime contribue à l'exécution des programmes d'action du gouvernement en matière de formation et d'encadrement des pêcheurs, à la promotion de la recherche halieutique et à l'amélioration des circuits de distribution du poisson de la pêche artisanale.

La Mission de Développement de la Pêche Maritime quant à elle est chargée du support technique et logistique des artisans pêcheurs.

Le Centre National de Formation Zootechnique et Vétérinaire (option pêche) assure l'encadrement du secteur par la formation des cadres moyens en Pêche.

Les Organisations Non Gouvernementales collaborent avec l'Administration des Pêches dans l'encadrement des communautés de pêche notamment la structuration des communautés et leur formation. Le but recherché est que les organisations professionnelles de pêcheurs trouvent leur place au sein des institutions et des organismes de gestion et qu'elles soient préparées à de nouveaux modes de collaboration.

Au niveau déconcentré, il existe des délégations provinciales de l'Elevage, des Pêches et des Industries Animales appuyées au niveau départemental par les délégations départementales de l'Elevage, des Pêches et des Industries Animales, au niveau des Arrondissements par les délégations d'Arrondissements de l'Elevage, des Pêches et des Industries Animales ainsi que les Centres de Pêche et Postes de Contrôle de Pêche.

Quelques organisations de pêcheurs regroupés en coopératives, syndicats et Groupes d'Initiative commune

participent aux réunions de concertation initiées par l'Administration des Pêches. Le nombre de ces organisations professionnelles est assez bas, et elles ne sont pas encore reconnues comme interlocuteurs et partenaires de l'Etat et de plus, elles n'ont pas l'habitude de travailler ensemble.

Toutes ces institutions impliquées dans le secteur de la Pêche travaillent en partenariat.

La législation des pêches fait l'objet de la loi n° 94/01/ du 20 Janvier 1994 qui définit le cadre juridique pour les opérations et le contrôle de toutes les activités de l'industrie de la pêche. Des décrets additionnels réglementent les activités de pêche en matière de protection des zones de pêche, types d'engins de pêche, taille des mailles etc.

L'Administration des Pêches dispose depuis 1991 d'un plan directeur des Pêches élaboré sur la base des études sectorielles et d'une large concertation ayant regroupé les représentants des différents sous-secteurs de la pêche, des Instituts de Recherche, des différents ministères concernés par le développement de la Pêche, de l'Assemblée Nationale, des Chambres Consulaires, des Institutions financières locales, des Organismes de développement rural ainsi que les représentants des

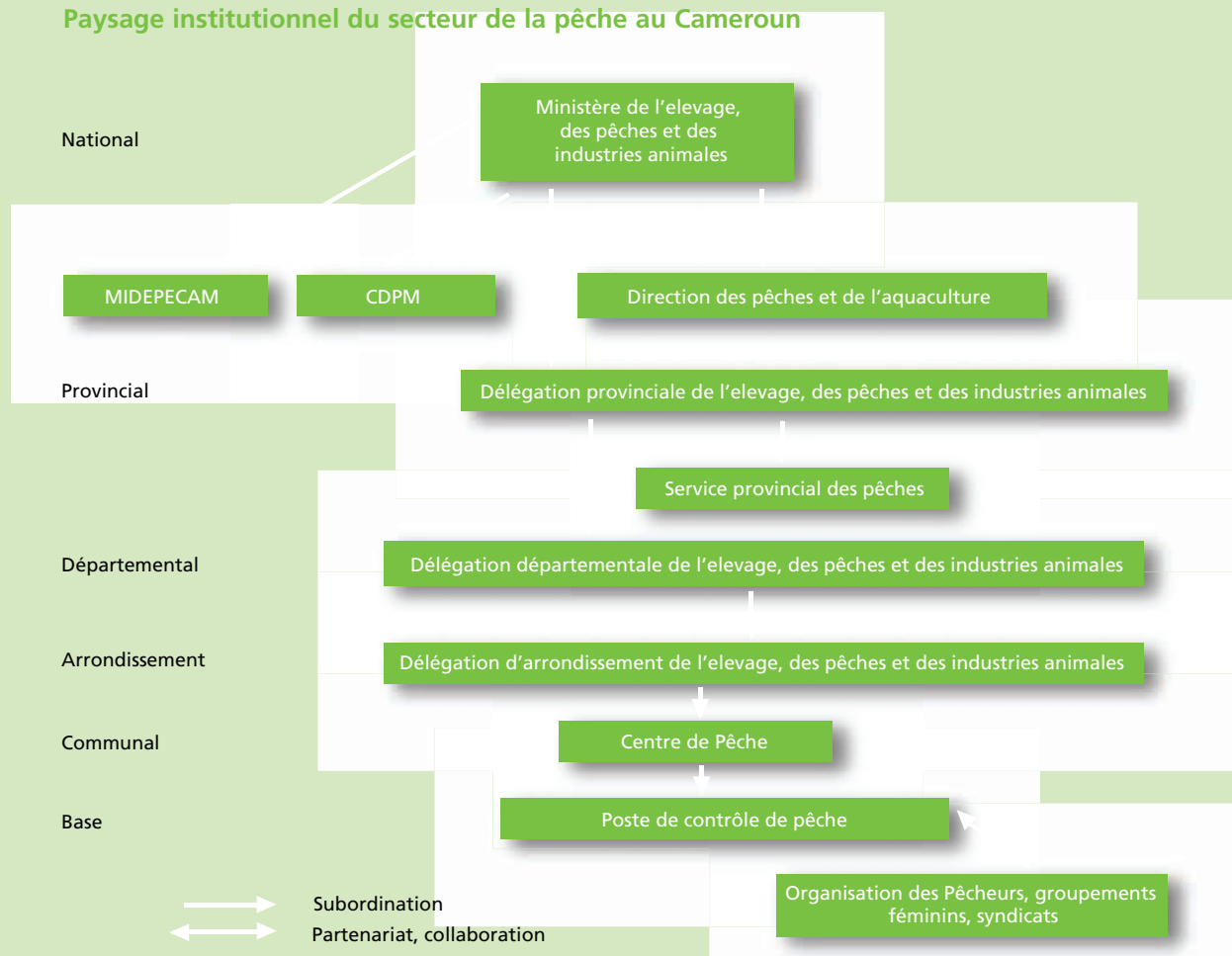
Organisations Internationales d'Assistance Technique. Les conclusions des débats des problèmes spécifiques à la pêche ont fait ressortir deux objectifs stratégiques :

1. Dans le court terme, mettre en œuvre des systèmes d'aménagement sur les pêcheries soumises à un taux d'exploitation excessif et notamment sur les stocks démersaux et de crevettes et
2. Dans le court/moyen terme, concentrer les efforts de développement sur les quelques pêcheries encore sous-exploitées, diminuer les pertes après capture et développer la pisciculture.

Afin d'atteindre ces objectifs, trois axes stratégiques ont été formulés :

1. Renforcer l'Administration des Pêches en matière de planification du développement et surtout de l'aménagement des pêcheries ;
2. Développer les pêcheries encore sous-exploitées et améliorer les méthodes de transformation et de commercialisation des produits de pêche afin de diminuer les pertes après capture. ;
3. Promouvoir le développement d'une pisciculture commerciale.

Paysage institutionnel du secteur de la pêche au Cameroun



L'Administration des Pêches élabore tous les ans son programme d'action sur la base de ce Plan Directeur. Il est également utilisé par les Organismes de Développement et les pays donateurs (FAO, le Programme de Professionnalisation agricole et Renforcement institutionnel, la Coopération Française, le Japon etc.) en matière d'assistance ou d'aide au développement de la Pêche.

Les domaines couverts sont diversifiés et concernent la formation des pêcheurs et des personnels de Pêche, l'organisation des communautés de pêche en groupes socioprofessionnels, la vulgarisation des méthodes et techniques de transformation des produits de pêche, la sensibilisation sur le respect de la réglementation, le recyclage des personnels de pêche, la révision de la législation des Pêches, la construction des infrastructures de pêche et autres.

Outre le Plan Directeur des Pêches, la stratégie sectorielle de l'Elevage, des Pêches et des Industries Animales a été approuvée en 2003 au cours d'un séminaire ayant regroupé toutes les parties prenantes (Administrations concernées, représentants des pêcheurs, des ONG, des partenaires au développement).

Elle a été élaborée à partir d'un état des lieux réalisé sur tout le territoire national. Des rencontres ont été organisées au niveau local avec les acteurs du secteur de la pêche. Les informations récoltées ont été analysées et les solutions possibles ont été conçues. La stratégie pour rendre ces solutions possibles a été formulée.

Cap Vert

Les premiers fondements institutionnels d'appui au développement du secteur des pêches ont été construits en octobre 1975, trois mois après l'indépendance

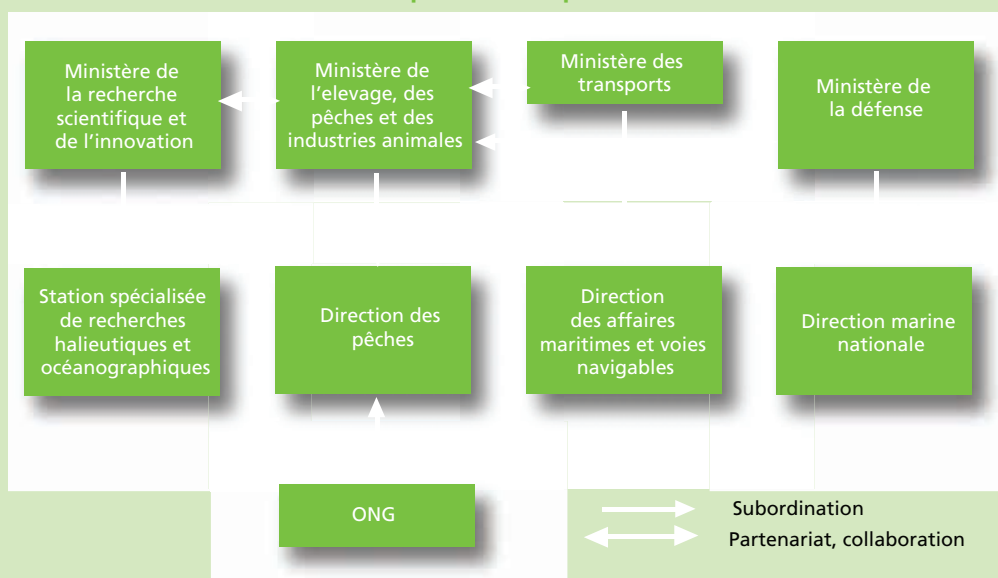
nationale, avec la création d'un département, au sein de la Direction Nationale de l'Industrie et des Ressources Naturelles au Ministère de l'Economie. Quelques années plus tard, plus précisément en 1983 et à la suite des altérations de l'organigramme gouvernemental, naissait un Secrétariat d'Etat des Pêches qui était sous la tutelle du Ministère de l'économie et qui avait la responsabilité organique de promouvoir le développement des pêches et l'investigation marine à partir d'une direction de biologie marine. Pour l'accomplissement de ses attributions le SEP tutelle trois institutions publiques nommément la SCAPA (Société de Commercialisation et d'Appui à la Pêche Artisanale), l'INTERBASE qui avec sa structure de froid et flotte se dédiait à la capture du thon et autres espèces, conservation à froid et son exportation postérieure et finalement le PROMOTOR qui était un projet qui commercialisait les ustensiles d'appui à la pêche, fondamentalement artisanal

Assumant une certaine importance dans le contexte national, le secteur des pêches joue le rôle de virage avec la création, en 1986 du Ministère du développement Rural et Pêches qui était la tutelle du Secrétariat Etat des Pêches. L'année suivante, ont été créés quelques institutions qui après ont évoluées pour ce qui est aujourd'hui la structure institutionnelle des pêches, nommément, l'IDEPE (Institut de Développement de Pêche Artisanale) qui avait comme attribution la promotion du développement de la pêche artisanale et l'INIP (Institut National d'Investigation des Pêches) orienté pour l'investigation de la pêche.

Période qui précède l'ouverture politique

Avec les premières élections démocratiques du Pays en 1991, le Secrétariat d'Etat des Pêches est passé à être tutelle du Ministère de l'agriculture et des pêches. A cette même année, des décisions institutionnelles

Paysage institutionnel du secteur de la pêche au Cap Vert



importantes pour le secteur ont été prises. A été créé l'INDP (Institut National du Développement des Pêches) et ont été clôturés l'INIP, l'IDEPE et la PESCAVE, créés aussi en 1987.

Plusieurs remaniements gouvernementaux ont été effectués de cette date mais toujours attribuant une importance chaque fois plus significative aux pêches. Aujourd'hui, la tutelle du secteur de pêche est assurée par le Ministère de l'environnement, agriculture et pêches (MAAP), dont les attributions se trouvent décrites dans la nouvelle organique publiée au décret-loi n° 8/2002 du 25 février. Leurs compétences sont :

- (i) Proposer la politique de pêche et coordonner les actions indispensables à son exécution ;
- (ii) Elaborer les plans sectoriels de pêche et assurer son exécution ;
- (iii) Promouvoir l'appui au développement des activités des pêches dans le pays à travers la formulation et l'exécution de plan, programmes et projets qui conduisent à l'augmentation de la production et de la productivité ;
- (iv) Adopter des mesures qui permettent l'évaluation permanente des ressources de marines de manière à garantir le renouvellement naturel des stocks et aux établissements de plans de gestion de pêche ;
- (v) Promouvoir les activités d'investigation, sélection et expérimentation des espèces pour les conditions des diverses régions du Pays ainsi que du système, méthodes et techniques qui puissent augmenter la production et la productivité ;
- (vi) Diffuser entre les producteurs, de forme systématique et permanente et par les moyens adéquats de communications, les résultats d'investigation, sélection, adaptation ou expérimentation, de manière à motiver l'adoption d'alternatives plus rationnelles et économiques pour leurs activités ;
- (vii) Participer à la formulation de politiques et des normes de crédit à la pêche et des modalités et conditions d'assurance de production et de politique de prix ;
- (viii) Protéger les espèces en voies d'extinction. Les stocks et les habitats fragiles de forme à préserver les ressources halieutiques ;
- (ix) Inciter la transformation industrielle, semi industrielle et artisanale de produits de pêche, la pratique de l'associativité, tenant compte la rationalisation des coûts de production et l'amélioration du modèle de vie des pêcheurs.

Le MAAP comprend aussi les services de conception, exécution et coordination organisés en : Direction Générale de l'environnement; Direction de l'agriculture,

forêts et élevage; Direction Générale des pêches et la Direction de sécurité alimentaire.

La Direction générale des pêches à son tour, s'organise en Direction d'appui et en direction des affaires juridiques, surveillance et qualité, dont elle est chargée parmi plusieurs attributions des suivantes :

- (i) Appuyer le membre du Gouvernement responsable pour les pêches à la définition de la politique nationale des pêches dans leurs divers aspects, notamment en matière de gestion, approvisionnement des ressources vivantes marines et adopter des mesures qui permettent son exécution ;
- (ii) Assurer le contrôle et la surveillance de la qualité des produits de pêche ;
- (iii) Intervenir dans le processus d'autorisations pour l'installation des établissements commerciaux dans le secteur des pêches ;
- (iv) Participer au processus de l'élaboration de diplômes législatifs et réglementations en vue de normaliser et discipliner les activités de la pêche ;
- (v) Concéder des licences de pêche aux embarcations nationales ;
- (vi) Concéder l'autorisation pour l'exportation des produits de pêche ;
- (vii) Emettre des avis sur les demandes de concession d'autorisations de pêches aux embarcations étrangères.

D'autre part, l'Institut National de Développement des Pêches (INDP) assume aussi des responsabilités importantes traduites au niveau de ses statuts dans les attributions suivantes, entre autres :

- (i) Exécuter, coordonner et contrôler les activités d'investigation appliquée.
- (ii) Contribuer pour le développement de la technologie de pêche, notamment à travers la conception, développement, tests et divulgation des nouvelles technologies dans le domaine de pêche, à partir de l'évaluation des ressources jusqu'à l'élaboration des techniques et méthode de conservation et transformation des produits de la mer.

Ci-après, l'organigramme institutionnel du secteur des Pêches

La création du Conseil National des Pêches constitue non seulement un pas important dans le processus de participation des opérateurs de pêche aux discussions sur des matières ayant des relations avec la planification et la gestion des pêches, comme aussi sur la prise de décisions vitales sur le secteur. Dans cet important organe, les opérateurs de pêche, à travers l'association nationale des armateurs se font représenter par deux éléments

Au niveau des services tutelles du Ministre de l'Environnement, Agriculture et Pêches, l'INDP interisent comme une institution responsable pour l'investigation et le développement, s'occupant dans le domaine de ce dernier, de la mise en oeuvre des projets et programmes de développement auprès des bénéficiaires qui sont les communautés de pêche éparpillées sur les neuf îles.

A cet effet, institutionnellement son siège se trouve à Mindelo, île de S.Vicente et possède une délégation sur l'île de Santiago, ville de Praia qui a pour attribution d'établir une relation fonctionnelle et un partenariat fort avec les communautés de pêche situées dans la région sud du Pays, nommément dans les îles de Maio, Santiago, Fogo et Brava. Les communautés de pêche de la région nord plus concrètement celles situées dans les îles de Santo Antao, S. Vicente, S. Nicolau, Sal et Boavista sont sous la juridiction directe du siège.

Malgré cela, il est à noter que les partenariats et les relations fonctionnelles entre l'administration centrale des pêches, l'INDP et les acteurs actifs du secteur des pêches, dans les plus variées communautés éparpillées sur les îles est très faible et presque inexistante. Au niveau de la pêche artisanale, on vérifie, dans les processus de planification, une presque absence d'approches participatives de façon à permettre l'engagement des opérateurs artisanaux. L'approche participative de majeur impacte et de caractère national engageant toutes les communautés rurales et autres a eu comme point de départ l'élaboration du PANA, financé par la coopération hollandaise auquel était prévue l'élaboration du Plan de Gestion des Pêches, initié en 2002.

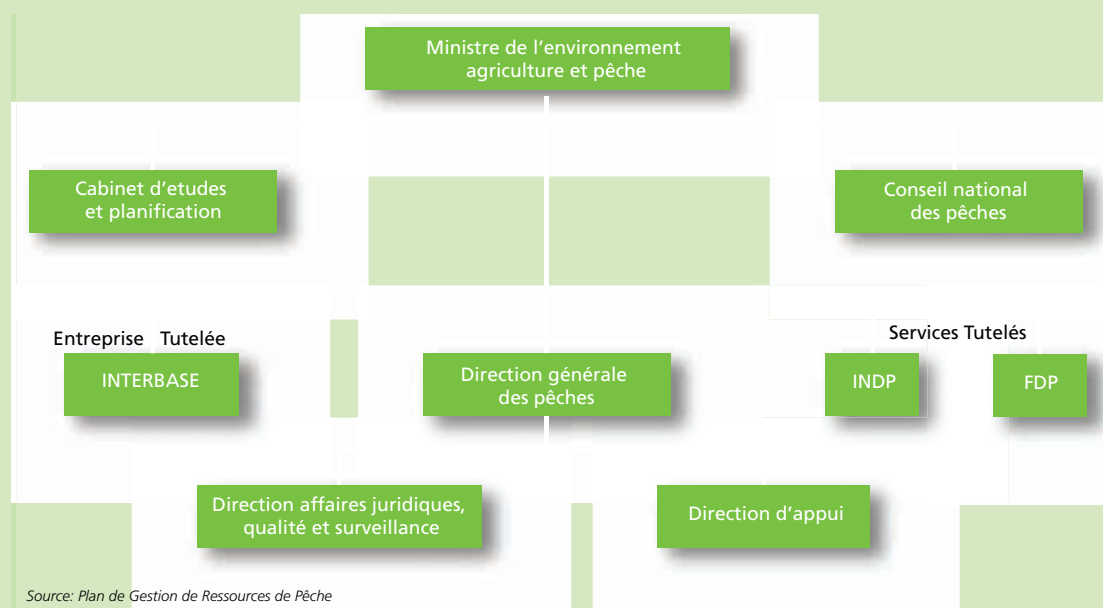
Il paraît avoir un éloignement des opérateurs artisanaux au processus de la planification. Actuellement, sur toutes les îles, plus remarquablement sur l'île de Santiago et Santo Antão, on constate une forte intervention des Organisations Non Gouvernementales (ONGs) et d'autres organisations de coopération décentralisée dans le processus de la planification participative. Ceci renforce l'idée ou la nécessité de décentralisation dans le secteur de pêche qui se manifeste aussi à travers le financement de petits projets de développement de grande acceptabilité dans les communautés de pêche artisanale.

Du point de vue régional ou au niveau des îles le système institutionnel des pêches a suivi une évolution un peu désorganisée démontrant un manque de vision stratégique pour le développement des pêches de manière décentralisée et déconcentrée. Les premiers pas institutionnels au secteur des pêches ont débuté à la période post indépendance.

Niger

Par rapport aux aspects institutionnels il faut relever qu'au Niger, contrairement à d'autres pays à hautes potentialités piscicoles, la pêche en tant qu'activité économique et sociale, et objet de politique publique de la part de l'État, n'a pas encore fait l'objet d'un département ministériel spécifique à part entière. Selon les époques et les contingences politiques, son ancrage institutionnel a évolué en dents de scie avec une trajectoire qui se résume comme suit :

Niger: Organigramme du Ministère de tutelle de la pêche



Source: Plan de Gestion de Ressources de Pêche

- Avant 1982, le secteur de la pêche était intégré dans les grands ministères de l'économie rurale (jusqu'en 1975), puis du Développement rural (jusqu'en 1981), et rattaché à la Direction des eaux et forêts au sein de laquelle il est géré par un Service central avec des sections au niveau des départements et des centres de pêche à la base.
- En 1982 : Création du Ministère de l'hydraulique et de l'environnement au sein duquel fut créée une Direction nationale des pêches et pisciculture avec objectif de promouvoir ce secteur. Au cours de la même période on a vu la création au niveau déconcentré des services départementaux et d'arrondissements de pêche de plein exercice dotés de ressources humaines, financières et matérielles propres.
- 1987 : création de la Direction de la faune de la pêche et de la pisciculture (DFPP) au sein d'un nouveau Ministère de l'agriculture et de l'environnement. La gestion du secteur de la pêche était donc ramenée au niveau d'une Division des pêches et de l'aquaculture. En 1988 furent créées au niveau déconcentré, des directions départementales de l'environnement (DDE) au sein desquelles le secteur de la pêche fut représenté par des services départementaux de faune, pêche et pisciculture, tandis qu'au niveau des arrondissements ce secteur se voit géré par une simple section au sein des services d'arrondissement de l'environnement (SAE).
- En 1990, le Ministère retrouve sa dénomination de 1982 de Ministère de l'hydraulique et de l'environnement qui deviendra Ministère de l'environnement et de la lutte contre la désertification en 2000, puis Ministère de l'hydraulique, de l'environnement et de la lutte contre la désertification en 2002, toujours avec la Direction de la faune, de la pêche et de l'aquaculture (DFPP) comme Direction centrale d'ancrage du secteur de la pêche.
- En 2005 (mai) : Adoption de la loi 2005-13 du 27 mai 2005 portant statut autonome du personnel du cadre des eaux et forêts. Cette loi consacre la création d'une Direction générale des eaux et forêts au sein de laquelle est recréée la Direction de la pêche et de l'aquaculture. Au niveau central cette nouvelle direction sera organisée en : (1) division de l'aquaculture, (2) division des statistiques de pêche, (3) et division des aménagements des pêcheries.

Ce parcours institutionnel marqué par l'arrimage du secteur de la Pêche à celui de la Faune trouverait ses explications dans l'insuffisance des moyens humains, financiers et matériels pouvant permettre à une Direction spécifique de la Pêche de fonctionner et atteindre efficacement ses objectifs. Du reste, faute de ressources, mais certainement par manque d'une politique clairement définie par l'État et soutenue par

les organismes promoteurs du secteur rural, l'expérience tentée entre 1982 et 1987 n'a pas été concluante. En effet, faute de résultats on était revenu à la formule de la Direction de la faune, pêche et pisciculture qui résulte de la fusion des deux directions créées en 1982. Il faut espérer que l'évolution récente observée à partir des années 2000 et qui a dû se traduire par la création d'une direction de la pêche et de la pisciculture au sein d'une direction générale des eaux et forêts soit le début d'une réelle prise en compte de ce secteur, en vue de le faire jouer un rôle beaucoup plus important dans le cadre des nouvelles stratégies de développement rural (SDR) et de réduction de la pauvreté (SRP).

Du point de vue juridique, le cadre législatif et réglementaire de la pêche reste également à parfaire et à renforcer. Longtemps rattaché au secteur des eaux et forêts avec lequel il est à la limite confondu, le secteur de la pêche a fait l'objet d'une première législation (Loi 71-74 du 30 mars 1971) qui vient d'être reprise récemment, avec l'adoption en 1998 de la Loi portant régime de la pêche (Loi 98-042 du 7 décembre 1998), mais dont le décret d'application reste encore à être élaboré. Dans ses grandes lignes cette nouvelle loi traite des généralités sur la pêche, du droit de pêche et de son exercice, de la protection des poissons, mollusques, crustacées et algues, des sanctions et répressions des infractions en matière de pêche, en passant cependant sous silence les acteurs de la pêche eux-mêmes et leurs relations.

Quant à l'aquaculture qui constitue un volet important de ce secteur, elle reste un des oubliés de la législation nationale, parce que jusque-là non régie ni par un texte spécifique, encore moins par la nouvelle loi sur la pêche qui elle-même présente certaines insuffisances comme indiqué tantôt. Parmi ces insuffisances on retiendra notamment la non prise en compte des pêcheries amplifiées et le silence observé dans l'affirmation du principe de la gestion communautaire (cogestion), de nature à garantir la responsabilisation et l'implication effectives des communautés de pêche dans le processus de développement local notamment.

De l'analyse de ce cadre juridique et institutionnel de la pêche, il apparaît toute une diversité d'acteurs que nous regroupons en trois grandes catégories en distinguant les acteurs centraux des acteurs dits périphériques.

Au titre des acteurs centraux nous retiendrons principalement l'État qui agit à travers le Ministère chargé de l'environnement et de la lutte contre la désertification au sein duquel la Direction de la faune, de la pêche et de la pisciculture (DFPP) assure les missions de conception, d'élaboration et de mise en œuvre des politiques et stratégies en matière de pêche. Aussi, Comme dans bien d'autres domaines, l'État joue un rôle moteur dans la définition du cadre juridique des activités piscicoles et la détermination des rôles et compétences des différents acteurs en présence.

Au niveau central du ministère, la Division "Pêche et Pisciculture" de la DFPP est notamment chargée de : (1) l'application des textes législatifs et réglementaires en matière de pêche et d'aquaculture; (2) l'encadrement des acteurs de la pêche et de l'aquaculture; (3) la promotion de l'aménagement et de la gestion de la pêche et de l'aquaculture; (4) du suivi et de la coordination de la mise en œuvre des conventions, des accords et traités signés et ratifiés par le Niger en matière de pêche et d'aquaculture.

Au niveau régional et local, les directions régionales et départementales de l'environnement (DRE) et (DDE) assurent à travers leurs services régionaux et départementaux de la Faune, de la Pêche et de l'aquaculture, d'une part, la mise en œuvre et le suivi des politiques et stratégies définies au niveau central de l'État en matière de pêche, et d'autre part, l'encadrement opérationnel des acteurs à la base. Plus concrètement, ils ont pour missions : (1) l'encadrement des communautés des pêcheurs; (2) la vulgarisation des nouvelles technologies en matière de pêche et d'aquaculture; (3) l'application des textes réglementaires en matière de protection des pêcheries et de la promotion de l'aquaculture; (5) l'aménagement des pêcheries; et (6) le suivi et l'évaluation des captures à travers les statistiques de pêches.

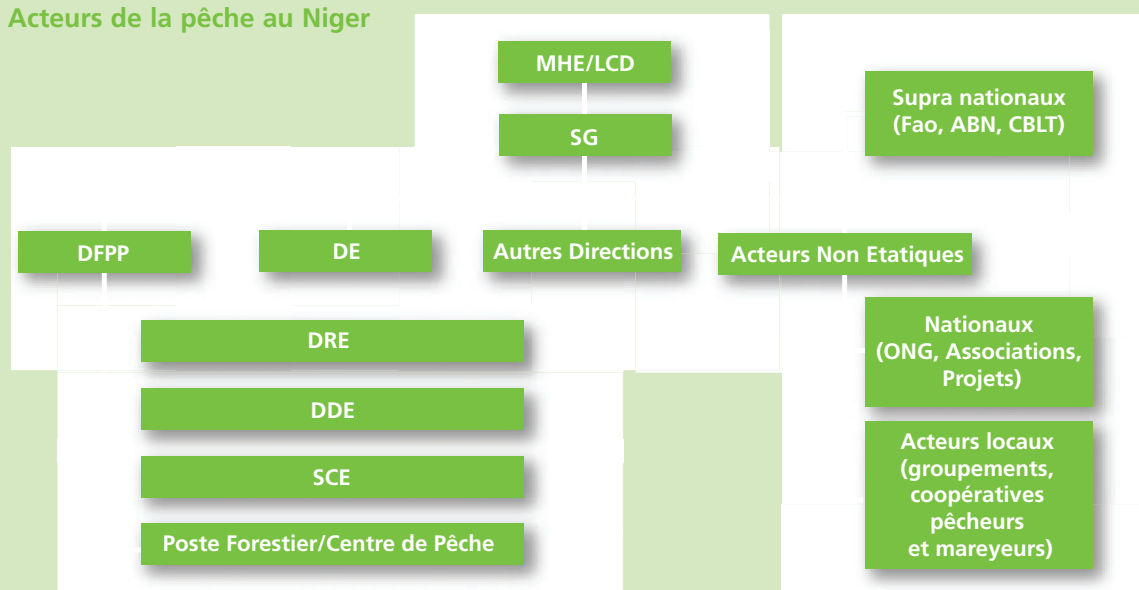
A l'échelon déconcentré de l'État, la mission de ces services techniques est, de manière générale, de mettre en œuvre à leur niveau de compétence, la politique gouvernementale. Plus précisément ces services assurent l'encadrement des populations, le contrôle du respect des lois et règlements, et l'appui conseil au profit des communautés rurales. Vis-à-vis de leur hiérarchie, les

services régionaux et départementaux, jouent un rôle de courroie de transmission en matière de collecte d'informations de terrain qui serviront à élaborer, corriger, ou compléter les décisions des administrations centrales, et éventuellement, la politique du gouvernement. Toutefois, ces services techniques dont l'affectation descend rarement au niveau opérationnel de la commune, souffrent d'une certaine distance par rapport aux acteurs ruraux, distance aggravée par l'insuffisance des effectifs et des moyens, et surtout l'étendue des territoires de compétence.

Au titre des acteurs périphériques il convient de retenir entre autres les nouvelles collectivités territoriales notamment les communes dont le champ de compétences s'étendra progressivement au domaine de la pêche et l'aquaculture, les communautés des pêcheurs à travers leurs organisations traditionnelles les plus représentatives, les coopératives et les groupements de pêcheurs et de mareyeurs, les ONG et associations intervenant dans le secteur de la pêche et de l'aquaculture. Tous ces acteurs qui évoluent à la base agissent sous l'encadrement et l'appui conseil des services techniques de l'État et en partenariat avec eux.

A côté de ces deux grandes catégories figure **un troisième groupe d'acteurs** composé : (1) d'organisations sous-régionales comme l'Autorité du Bassin du Niger (ABN), la Commission du Bassin du Lac Tchad (CBLT), le Comité inter-États de lutte contre la sécheresse dans le Sahel (CILSS), l'Union économique et monétaire ouest africaine (UEMOA); (2) d'organisations internationales comme la FAO; ou encore d'organismes gestionnaires de certaines Conventions internationales ratifiées par le Niger comme la Convention sur la diversité biologique,

Acteurs de la pêche au Niger



Source : S. Halidou: Établi par nous à partir du cadre institutionnel actuel du secteur de la pêche.

la Convention Ramsar et la Convention CITES. Tous ces acteurs institutionnels supra nationaux qui agissent comme partenaires, interviennent aussi bien au niveau stratégique de l'État dont ils tendent de plus en plus à influencer le processus décisionnel dans le cadre de l'élaboration des politiques publiques, mais également au niveau opérationnel auprès des acteurs locaux où ils sont parfois à la base de certaines dynamiques à travers divers projets et programmes de développement à l'image du Projet PMEDP financé par la FAO.

Aussi, à travers les actions d'aménagement de l'habitat (traitement des bassins versants, lutte contre les plantes envahissantes et luttes anti-érosive au niveau des plateaux), les actions d'appui (à travers les formations au profit des utilisateurs des cours et plans d'eau), des organisations comme l'ABN, la CBLT et la FAO influencent plus ou moins directement ou indirectement les activités du secteur de la pêche au niveau opérationnel. Egalement, dans le cadre de leur mandat (gestion et développement durable des ressources naturelles partagées) ces organisations exercent une influence évidente au niveau stratégique notamment dans la définition des politiques et législations internes des États en matière de pêche. Il en est ainsi de la Convention sur la diversité biologique à travers les dispositions relatives à la gestion et la protection des espèces, la Convention RAMSAR à travers les dispositions sur la gestion et la protection des zones humides et leurs ressources, et la Convention CITES relative au commerce des espèces en voie d'extinction. Du reste, les dispositions pertinentes de ces conventions sont généralement reprises et intégrées dans la législation interne en vue de renforcer harmonieusement le cadre juridique et institutionnel des activités piscicoles.

Sénégal

Le Ministère chargé de la pêche

Selon le Décret 2004-572 du 30 avril 2004, le Ministère de l'économie maritime est chargé, entre autres, de l'exécution de la politique gouvernementale dans le domaine des pêches, de l'aquaculture de la marine marchande et de la gestion et de l'exploitation des fonds marins. Les services qui lui sont rattachés et qui s'occupent de la pêche sont les suivants :

Direction des pêches maritimes (DPM)

La Direction des pêches maritimes (DPM) a pour mission la conception et l'exécution des politiques de développement des pêches maritimes. Elle est également chargée de faire appliquer les réglementations relatives à l'organisation et au contrôle des activités des pêches maritimes. Les principaux services qui constituent la DPM sont, au niveau central, la division de la pêche industrielle, la division de la pêche artisanale, la division de l'aménagement des pêches maritimes, la division du perfectionnement, de l'expérimentation et de la

vulgarisation. La DPM dispose de services régionaux dans chacune des sept régions maritimes du Sénégal.

Direction de la protection et de la surveillance des pêches (DPSP)

Le Décret n° 2000 – 833 du 16 octobre 2000, qui organise le Ministère de la pêche, consacre la création de la DPSP qui se substitue à l'ex projet de Protection et surveillances des pêches au Sénégal. Ce projet avait été créé en 1981, dans le cadre de la coopération entre le Sénégal et le Canada, pour faire face aux menaces qui pèsent sur les ressources halieutiques dans la ZEE. Le financement canadien a pris fin en 1991 et le gouvernement, convaincu de l'impérieuse nécessité du dispositif de surveillance des pêches, a cherché les voies et moyens pour assurer le fonctionnement de la structure.

La mission de la DPSP est d'assurer la protection et la surveillance de la Zone économique exclusive afin de veiller au respect de la réglementation en matière de pêche.

La DPSP comprend trois volets (administratif, opérationnel et scientifique) et des stations côtières.

Direction de la pêche continentale et de l'aquaculture (DPCA)

Avant mars 2000, la pêche continentale relevait du Ministère de l'environnement. La division «gestion de la faune et des eaux continentales» était chargée de mettre en œuvre la politique nationale dans ce domaine, d'initier des programmes de développement de la pêche et de la pisciculture, et d'assurer le suivi de toutes les activités de ce sous secteur. Cette division était représentée au niveau de certaines inspections régionales des eaux et forêts (Ziguinchor, Kolda, Saint-Louis). Aujourd'hui, la pêche continentale est placée sous la tutelle du Ministère de la Pêche par le Décret n° 2000 – 833 du 16 octobre 2000.

L'arrêté n°010270 du 31 décembre 2003 porte organisation et fonctionnement de la DPCA qui comprend la Division de la pêche continentale, la Division de l'aquaculture, la Division de la gestion et de l'aménagement des ressources.

Direction des industries de transformation de la pêche

Anciennement division de la DPM, la Direction des industries de transformation de la pêche a été créée en 2004. Elle a pour mission de mettre en œuvre la politique définie en matière de transformation, de conservation et de commercialisation des produits de la pêche et de l'aquaculture au niveau des industries.

La Direction de la marine marchande

Elle a pour mission de mettre en œuvre des règles prescrites par les conventions internationales dans les

domaines de la sécurité maritime et de la pollution de l'environnement marin. Elle est aussi chargée, entre autres de la conception, de la préparation et de l'application des textes législatifs et réglementaires dans les domaines de la sécurité des navires de pêche, de commerce et de plaisance ainsi que de la pollution de l'environnement marin. Elle comprend la division de la sécurité maritime et de la prévention de la pollution marine, la division des transports maritimes, et la division des gens de mer, du travail maritime et de la formation.

La Cellule d'études et de planification (CEP)

Il s'agit d'une nouvelle création qui a regroupé l'ex-Observatoire de la Pêche et l'ex-Cellule d'Appui au Développement du secteur maritime.

Elle a d'importantes attributions en matière de politiques et programmes sectoriels, de traitement de l'information et de planification, mais peu de moyens.

Les relations entre la CEP et les autres structures ainsi que ses domaines de compétences doivent être bien définis pour éviter des conflits de compétence.

Les Institutions de recherche

Le Centre de Recherches Océanographiques de Dakar-Thiaroye (CRODT) est la principale institution de recherche. Ce centre revêt une grande importance pour la pêche, tant pour ses missions de suivi de la ressource et des systèmes d'exploitation que pour celles visant à fournir les éléments pertinents utiles à la formulation des politiques et décisions en matière de pêche. Le CRODT est un service rattaché à l'Institut Sénégalais de Recherches Agricoles (ISRA) qui relève de la tutelle du Ministère de l'agriculture.

Cependant, l'essentiel du financement de ses programmes de recherche provient du Ministère de la pêche.

Dans le domaine de la pêche et de la pisciculture continentales, il existe un Centre d'expérimentation à Guidick pour le suivi de la biodiversité et l'évolution des facteurs environnementaux et écologiques, ainsi qu'une station de pisciculture à Richard-Toll.

Le Centre d'Assistance, d'Expérimentation et de Vulgarisation pour la Pêche artisanale (CAEP)

Le CAEP, créé en 1994, est responsable de l'assistance, l'encadrement, la formation et l'information de tous les opérateurs de la pêche artisanale (pêcheurs, mareyeurs, transformatrices, etc.), de l'expérimentation et la vulgarisation des techniques et technologies liées au développement

de la pêche artisanale. Les tâches principales du CAEP portent sur des activités de formation dans différents domaines et sur l'expérimentation des pirogues, des engins de pêche et du matériel d'aide à la pêche et à la navigation, l'expérimentation des systèmes de conservation des produits halieutiques en mer et à terre.

Le CAEP est confronté à des problèmes budgétaires pour fonctionner correctement.

Le Centre de Pêche de Missirah (CPM)

Le projet a démarré en 1991. Son but est de promouvoir le développement des pêches dans les îles du Saloum. Les activités visées sont la formation des professionnels, la vulgarisation des techniques de pêche et l'amélioration des techniques de commercialisation, de transformation et l'expérimentation de produits à valeur ajoutée.

Au cours de ces trois dernières années, la faiblesse de la pêche qui est la principale activité du Centre s'est reflétée sur ses performances. En outre, avec l'obsolescence des machines et des véhicules gravement éprouvés par l'état des routes, les frais d'entretien et de réparation sont devenus de plus en plus importants. Enfin, toutes les autres activités comme l'encadrement, la formation, les prestations de service se déroulent normalement.

Les Institutions de formation

Le Centre National de Formation des Techniciens des Pêches Maritimes (CNFTPM) constitue la principale institution de formation du Ministère de la pêche. Il assure la formation des techniciens et des techniciens supérieurs des pêches maritimes.

Avec le rattachement de la pêche continentale et de l'aquaculture au Ministère de la pêche, le CNFTPM devrait réviser ses programmes pour tenir compte des besoins dans ces domaines.

Dans le secteur de la pêche continentale, il existe des centres de formation de jeunes pêcheurs à Mbane, Guidick et Goudomp.

Les Institutions de financement

Le problème de financement du secteur a fait l'objet de nombreuses études et propositions. Des palliatifs ont été trouvés à travers des lignes de crédit domiciliés à la CNCAS, des programmes ponctuels en direction de la pêche industrielle, des mesures ou ajustements particuliers de la puissance publique (détaxation du matériel, rétrocession de financement ou équipement etc.). Toutefois, il faut reconnaître qu'un financement spécifique adapté à la pêche n'est pas encore trouvé.

Relativement au financement de la pêche artisanale, la Caisse nationale de crédit agricole du Sénégal (CNCAS), a été le principal opérateur de

crédit et à ce titre, a concentré l'essentiel des ressources mobilisées par l'état du Sénégal et destinées au financement des activités de la pêche artisanale.

Concernant la pêche industrielle, le Fonds de Promotion Economique (FPE) a été le principal opérateur. Cependant, le niveau de financement reste faible.

Les Organisations professionnelles

Qu'il s'agisse de la pêche artisanale ou de la pêche industrielle, les professionnels ont créé, à leur initiative ou sous l'impulsion de l'Etat, des associations.

Les professionnels de la pêche industrielle sont réunis au sein de différentes associations dont les plus connues sont le Groupement des Armateurs et Industriels de la Pêche maritime au Sénégal (GAIPES) et l'Union des Pêcheurs et Mareyeurs Exportateurs du Sénégal (UPAMES).

Les professionnels de la pêche artisanale maritime sont réunis dans des groupements dont les plus représentés sont la Fédération Nationale des Groupements d'Intérêt Economique de Pêcheurs (FENAGIE-PECHE), la Fédération Nationale des Groupements d'Intérêt Economique de Mareyeurs du Sénégal (FENAMS), le Collectif National des Pêcheurs artisanaux du Sénégal (CNPS), l'Union Nationale des GIE de Mareyeurs du Sénégal (UNAGIEMS), la Fédération Nationale des Femmes Transformatrices de Produits halieutiques et Micro-mareyeuses (FENATRAMS). Ces structures sont décentralisées au niveau des régions, départements et localités maritimes.

Elles oeuvrent principalement pour la défense des intérêts de leurs membres.

En 2003, ces organisations faitières se sont regroupées en une structure de concertation dénommée Conseil National de l'Interprofessionnel de la Pêche au Sénégal (CONIPAS). Cependant on note un nombre important de pêcheurs en dehors du mouvement associatif. Dans le sous-secteur de la pêche continentale, il existe déjà une organisation de l'espace halieutique et des pêcheurs en conseils de pêche, coopératives et groupements d'intérêt économique.

Les Organes de concertation

Le Nouveau Code de la Pêche maritime (Loi 98-32 du 14 avril 1998) a institué des organes de concertation,

notamment le Conseil National Consultatif des Pêches Maritimes (CNCMP) et les Conseils locaux de pêche artisanale qui assurent la participation des professionnels et les impliquent dans la réflexion et l'étude d'importantes questions concernant l'aménagement et le développement de la pêche. Par ailleurs, du fait de l'intégration de la pêche continentale et de l'aquaculture au Ministère de la pêche, le CNCMP devrait réviser ses missions et sa composition pour tenir compte de ce changement.

La Commission consultative d'attribution des licences de pêche dispose également d'un cadre légal consacré par le décret n° 98 – 498 du 10 juin 1998. Ladite commission examine les demandes de licences de pêche et donne un avis au Ministre. Ses avis n'engagent pas le Ministre, du fait de son statut d'organe consultatif. Les professionnels de la pêche industrielle réclament un changement de statut de la commission pour qu'elle devienne délibérative.

Les Institutions de coopération

Le Sénégal mène un vaste programme de coopération, en matière de pêche, à tous les niveaux (bilatéral, sous-régional, régional et international). Au niveau bilatéral, le Sénégal a signé des accords de coopération en matière de pêche avec la Guinée Bissau, la Gambie, la Mauritanie, le Cap-Vert et le Japon. Au niveau multilatéral les cadres de coopération en matière de pêche et d'aquaculture sont constitués par l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA), la Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), la Commission Sous-Régionale des Pêches, l'accord entre le Sénégal et l'Union Européenne, l'Organisation Mondiale pour le Commerce (OMC), la Conférence Ministérielle sur la Coopération Halieutique entre les Etats Africains Riverains de l'Océan Atlantique, l'Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture (FAO), le Comité des Pêches de l'Atlantique Centre-Est (COPACE), le Comité International pour la Conservation des Thonidés de l'Atlantique (ICCAT), le Comité pour la Pêche Continentale et l'Aquaculture (CPCA), le Comité Inter-Etat de Lutte contre la Sécheresse dans le Sahel (CILSS), l'Organisation pour la Mise en Valeur du Fleuve Sénégal (OMVS), l'Organisation pour la Mise en Valeur du Fleuve Gambie.

Quelle est la trajectoire de la décentralisation dans un pays ?

C. Historique de la décentralisation

Le dilemme entre centralisation et décentralisation a toujours accompagné l'histoire des Etats

La formation des Etats est un processus très ancien dans l'histoire de l'humanité. Les premiers Etats se sont constitués autour de la gestion des grands périmètres irrigués (Egypte, Chine, Asie du sud-est, etc.), puis se sont progressivement étendus à d'autres zones où l'existence d'un surplus de production agricole ou d'autres formes de richesses (or, autres métaux, etc.) a permis la constitution d'une classe de fonctionnaires se chargeant de la gestion de certaines affaires communes.

Dans les premières phases de leur constitution les Etats avaient avant tout une fonction de gestion de la distribution des moyens de production de base (terres, eau d'irrigation, etc.), une fonction législative et judiciaire et/ou une fonction militaire. Par la suite leurs fonctions se sont élargies aux sphères économique et sociale pour atteindre progressivement tous les aspects régulant le fonctionnement des sociétés humaines. Notamment avec le développement des sociétés industrielles, les Etats ont pris une dimension nouvelle, par la mise en place de politiques de soutien dans pratiquement tous les domaines: politiques de recherche, politiques industrielles, politiques d'appui aux entreprises, politiques de modernisation de l'agriculture, politique de développement de la pêche, politiques de développement rural, politiques urbaines, sociales, d'éducation, dans le domaine de la santé, de l'emploi, etc. sans oublier les politiques de coopération avec d'autres Etats.

Suivant les cas et suivant les situations les Etats sont organisés de manière plus ou moins centralisée ou décentralisée. On a vu ainsi dans le passé des Etats qui laissaient une grande part de décision au niveau régional ou local, tout en maintenant une certaine unité. Dans d'autres cas au contraire ils étaient organisés sur la base d'un pouvoir central fort et autoritaire. Ces différences étaient le résultat de l'histoire particulière de chaque peuple, mais avaient aussi à voir avec les besoins et les possibilités qu'offrait chaque situation particulière. Par exemple les difficultés de communication ont souvent obligé à laisser au niveau régional ou local une grande marge de manœuvre dans les décisions. A l'opposé les stratégies militaires dans des situations de guerre ou encore la mise en œuvre de grands travaux imposaient une forte centralisation dans la direction des affaires.

Le développement des sociétés industrielles a généralement poussé dans le sens de la centralisation

Avec le développement des sociétés industrielles et la modernisation de l'agriculture dans les pays européens et nord américains, soit à partir de la fin du XVIIIe siècle, jusque dans les années 1970, la centralisation des Etats s'est renforcée à tous les niveaux.

La première raison de cette tendance tient à ce que les progrès technologiques ont été pendant toute cette période et encore aujourd'hui le principal moteur de la modernisation. Or les nouvelles technologies sont le produit direct ou indirect des avancées dans le domaine de la recherche scientifique. Elles sont, de ce fait, mises au point dans des centres spécialisés (centres de recherche, universités), à partir desquels elles sont appliquées de manière uniformisée dans le monde de la production économique (entreprises, exploitations agricoles, autres unités de production). Cette approche du développement a été largement soutenue par les Etats que ce soit au niveau des politiques de recherche ou que ce soit au niveau des systèmes de diffusion et vulgarisation. Elle implique une gestion centralisée, descendante et uniforme à partir des centres de recherche et de formation vers les entreprises et exploitations agricoles comme vers les communautés de pêcheurs et les entreprises de pêche.

Les politiques de développement agricoles offrent un bon exemple de cette démarche: ce que l'on appelle la deuxième révolution agricole⁸, c'est-à-dire l'introduction dans l'agriculture de moyens de production d'origine industrielle (mécanisation, engrais chimiques, insecticides/pesticides et herbicides, semences améliorées, aliments du bétail, etc.) a été largement favorisée par l'intervention de l'Etat, surtout après la deuxième guerre mondiale. Celle-ci s'est faite d'une part au niveau de la recherche agronomique et d'autre part dans tout le système mis en place pour la vulgarisation agricole et la mise à disposition de moyens financiers pour les agriculteurs. Par exemple en France, la loi d'orientation agricole de 1960 a été le point de départ de tout un ensemble de mesures et d'institutions visant à la modernisation de l'agriculture (centres de gestion, centres d'appui technique, chambres d'agriculture, crédit agricole, etc.), qui ont été mis en place suivant un système décidé au niveau central et appliqué de manière quasi uniforme sur tout le territoire national. Même s'il est vrai que ces systèmes s'appuyaient sur la participation des bénéficiaires finaux que sont les agriculteurs (notamment par la mise en place des chambres d'agriculture, caisses mutuelles de crédit agricole, coopératives, etc.) il n'en reste pas moins que cette participation visait avant tout à assurer la bonne mise en place d'une politique générale de modernisation de l'agriculture décidée par l'Etat central.

D'autres raisons ont joué dans le sens d'une centralisation des Etats au cours des deux derniers siècles, notamment la concentration croissante des populations dans les villes, la concentration des entreprises, le développement des luttes sociales, la naissance d'organisations nationales (partis, syndicats, etc.) et la concurrence entre les Etats. Ainsi la mise au point de modèles de développement conçus au niveau central et diffusés ensuite de manière descendante et homogène à tous les niveaux s'est étendue progressivement à tous les domaines de la vie publique: politiques d'éducation, de santé, de protection sociale, d'aménagement du territoire, etc.

La centralisation des Etats dans les pays industrialisés s'est progressivement étendue à d'autres régions

Cette conception centralisatrice de l'organisation des Etats et des sociétés modernes s'est étendue également dans les pays du Sud, notamment par le biais de la colonisation. La nécessité de disposer de matières premières pour leur propre développement a poussé les Etats européens à coloniser les pays du Sud en y installant une administration coloniale calquée sur leur propre modèle. Ainsi lors de la décolonisation, ces pays ont hérité de systèmes administratifs centralisés qui étaient souvent des "coquilles vides" facilitant l'implantation de régimes autoritaires. De plus, même dans la période post-coloniale, les aides au développement ont été le plus souvent conçues comme transfert des modèles existants dans les pays riches. Par exemple dans l'agriculture les systèmes de vulgarisation agricole centralisés et descendants ont souvent été transférés tels quels, notamment pour les cultures de rente. Même les projets de développement rural intégré ont été quasiment toujours conçus et mis en place de manière centralisée.

A partir de la fin des années 1970 la décentralisation revient à l'ordre du jour

Or depuis la fin des années 1970 plusieurs raisons militent en faveur de la décentralisation et la déconcentration des services de l'Etat et une nouvelle tendance générale se dessine dans ce sens.

⁸ La première révolution agricole correspond à la suppression de la jachère et des droits de pâture (voir par exemple le mouvement des enclosures en Angleterre) et la deuxième révolution agricole correspond à l'introduction de moyens de production d'origine industrielle en substitution des moyens produits sur l'exploitation elle-même (fumier, traction animale, etc.). L'une comme l'autre, mais surtout la deuxième révolution agricole, se sont traduites par une augmentation drastique des rendements et de la productivité du travail.

La crise des Etats

Tout d'abord après une extension tous azimut des fonctions de l'Etat, on assiste aujourd'hui à un désengagement général de la Puissance Publique. L'écroulement du bloc communiste qui représentait la forme extrême d'intervention de l'Etat a certainement influencé cette tendance. La crise financière des Etats occidentaux a été aussi un facteur qui a poussé vers le désengagement à tous les niveaux. Après les "30 glorieuses" (1945-1975), période pendant laquelle la croissance économique continue a conduit les Etats à s'endetter pour réaliser les grands investissements nécessaires pour soutenir la croissance économique (infrastructures de transport, énergie, urbanisme, etc.) et développer une politique de soutien dans les domaines économique, social, culturel, etc., on arrive dans une période dans laquelle les Etats doivent répondre à leurs engagements financiers sans pouvoir compter sur la croissance qu'ils escomptaient dans la période où ils se sont endettés. Ceci a conduit à des révisions drastiques dans les dépenses pour pouvoir rééquilibrer les budgets et à définir des règles beaucoup plus strictes, imposant des contraintes financières fortes aux pouvoirs politiques élus. Les critères de convergence de Maastricht au sein de l'Union Européenne en sont un exemple.

Dans les pays du sud on assiste à un phénomène similaire qui prend des tournures plus dramatiques. Là aussi les Etats (déjà indépendants ou nouvellement indépendants) se sont engagés dans des investissements visant à relancer le développement économique. Ceci les a conduit à s'endetter lourdement, dans des proportions sans commune mesure avec les pays riches en rapport à leurs PNB respectifs. Face à l'impossibilité de tenir leurs engagements financiers (sauf dans quelques cas exceptionnels) les Etats du Sud se sont alors vus soumis à des pressions chaque fois plus fortes des bailleurs de fonds qui, dans la négociation des reports de dettes et des échéances de remboursements, ont eux-mêmes définis les règles du jeu. Ainsi ont été mis en place les Plans d'Ajustement Structurels qui, s'ils ont permis un premier assainissement des finances publiques et de recréer les conditions d'une relance économique (désinflation, disparition des taux de change parallèle, etc.) ont eu souvent un effet désastreux sur le plan social et humain (voir rapports de l'UNICEF, UNIFEM, OMS, FAO des années '90).

Ceci a donc conduit à revoir drastiquement les politiques de soutien au développement mis en place par les Etats. Outre l'impossibilité de la Puissance Publique à continuer à s'endetter ce sont les propres modèles d'appui au développement qui avaient été mis en place qui se retrouvaient mis en cause. On arrivait en effet à un moment où les effets des projets mis en place dans les années 50 et 60 apparaissaient en plein jour, mettant en lumière leurs propres limites. Ainsi il apparaît de plus en plus nettement aujourd'hui que les programmes et projets de développement ne peuvent être conçus et décidés uniquement au niveau central ou entre pouvoir central et bailleurs de fonds, mais que pour éviter les échecs les plus flagrants ce rôle de conception doit être dévolu aux personnes directement intéressées, c'est-à-dire les bénéficiaires et les acteurs locaux et leurs représentants, dont les collectivités locales.

La décentralisation apparaît donc à la fois comme une réponse au désengagement de l'Etat afin d'assurer le relais par la société civile et comme une réponse à l'échec des projets qui ont été conçus au niveau central sans les bénéficiaires finaux.

La différenciation des besoins et des demandes

D'autres facteurs jouent également aujourd'hui en faveur de la décentralisation. Notamment les problèmes d'environnement, l'extension du chômage, de la pauvreté et de l'exclusion sociale, l'extension des situations de conflits ou post-conflits et la différenciation des marchés.

Illustration 5 : L'adaptation des politiques à chaque territoire

Les problèmes d'environnement: le développement industriel et l'intensification de des secteurs se sont faits très souvent au détriment de l'environnement (érosion des sols, pollution des eaux, risques de non reconstitution des stocks de poissons, réduction rapide de la biodiversité, etc.). Si ces problèmes ont été longtemps ignorés, ils prennent aujourd'hui une telle ampleur qu'ils sont devenus pratiquement partout une priorité. Or ces problèmes ne peuvent être traités de manière homogène au niveau central. La situation particulière de chaque territoire (singularité du milieu naturel, des systèmes de production locaux, etc.) implique la conception de solutions spécifiques pour chaque situation régionale ou locale.

L'extension du chômage, de la pauvreté et de l'exclusion sociale: traditionnellement ces problèmes sont traités par des politiques d'assistance conçues au niveau central et appliquées de manière uniforme sur tout le territoire national (politiques d'assistanat social des Ministères des affaires sociales, distribution de subventions chômage, revenus minima, etc.). L'extension du chômage, de la pauvreté et de l'exclusion sociale prend aujourd'hui une telle ampleur que de telles politiques sont insuffisantes, voire inadaptées. Là aussi les solutions de création d'emploi, de formation, d'intégration sociale et de lutte contre la pauvreté doivent pouvoir être conçues et mises en place au niveau local en s'appuyant sur les ressources humaines et sociales disponibles au niveau de chaque territoire.

La généralisation de situations conflictuelles ou post-conflictuelles rend là aussi souvent nécessaire une approche décentralisée du problème, notamment par

la mise en œuvre de formes de réconciliation au niveau local complémentaires des programmes de réconciliation négociés à un niveau plus large (niveau national ou transnational).

La différenciation des marchés milite également en faveur d'une politique décentralisée d'appui au développement économique des entreprises, exploitations agricoles ou autres unités de production, de transformation ou de distribution. En effet, tant que le développement industriel et l'intensification agricole ont pour objectif principal de répondre à des besoins de base généralement non satisfaits, la priorité est donnée à la quantité produite et au faible niveau des prix. Ceci permet de mettre en place des formes de production de masse de produits indifférenciés pour lesquelles les politiques de modernisation et d'intensification homogènes et centralisées paraissent bien adaptées. Mais au fur et à mesure que la satisfaction des besoins de base est assurée, les consommateurs deviennent plus exigeants et ne satisfont plus de produits toujours identiques et anonymes. La diversité, la qualité et la liaison avec l'origine du produit deviennent des critères de choix à côté du prix, ce qui suppose de nouvelles formes d'organisation de la production s'appuyant sur la revitalisation des spécificités locales. Les politiques de soutien à la production doivent alors être repensées pour donner la priorité à la valorisation des ressources locales (naturelles, culturelles, humaines), ce qui suppose là aussi une démarche décentralisée de conception au niveau local. Ceci concerne non seulement les produits mais également les services, tels que le tourisme. Bien que cette évolution touche avant tout les pays riches, les marchés différenciés de ces pays peuvent ouvrir des perspectives nouvelles pour les pays du sud, comme par exemple dans le tourisme ou le développement culturel.

Toutes ces raisons militent en faveur d'une différenciation des services offerts par les Etats, permettant une adaptation en fonction de chaque contexte local ou régional. Il est donc de moins en moins possible pour les Etats de s'en tenir à la conception de services homogènes décidés au niveau central et appliqués de manière uniforme sur l'ensemble du territoire national.

La montée des organisations de la société civile

Enfin un troisième ensemble de raisons qui mettent la décentralisation à l'ordre du jour sont la montée des organisations de la société civile (ONG, associations locales, associations professionnelles, association ou agences de développement local, etc.). Les organisations de la société civile ne sont pas une nouveauté dans la mesure où la société s'est de tous temps structurée par elle-même au niveau local, et les formes d'organisation locale étaient naturellement préexistantes à la formation des Etats. Il s'agissait alors d'organisations remplissant diverses fonctions au niveau local (échanges - de travail, d'autres biens -, sécurité et solidarité, gestion des affaires courantes, etc.).

Avec le développement des formes centralisées de pouvoir (Etatiques ou non) et notamment avec le développement de la société industrielle et des Etats centralisés, les organisations de la société civile traditionnelles ont eu tendance à disparaître au niveau local, l'Etat assurant pratiquement toutes les fonctions de la vie sociale (ce que l'on appelle l' "Etat providence"), à l'exception toutefois des pays en voie de développement où les organisations traditionnelles locales sont souvent encore fortement présentes. D'autres types d'organisations ont alors commencé à émerger, au niveau des entreprises et au niveau national (syndicats, partis politiques, associations de consommateurs, organisations professionnelles, etc.) qui avaient souvent plus une fonction de "lobbying" et de pression sur les décisions prises, notamment au niveau central.

Or depuis une trentaine d'années on assiste à une montée en puissance d'organisations de la société civile d'un autre type, se donnant pour objectif de résoudre des problèmes que l'Etat n'est plus en mesure d'assumer. Les problèmes précités (environnement, chômage, conflits, etc.) en sont des exemples autour desquels elles se sont constituées, d'abord au niveau local, puis à un niveau chaque fois plus large, dans l'objectif d'apporter des réponses sur des champs d'action essentiels sur lesquels l'Etat n'était plus en mesure de donner des réponses satisfaisantes. Aujourd'hui donc les conditions sont souvent déjà largement créées pour assurer un relais des fonctions de l'Etat par la propre société civile.

Typologie des trajectoires de décentralisation

Les cas de figure suivants ont été identifiés à la suite de l'analyse des études de cas :

- Les pays où le processus de la décentralisation est inachevé (Niger, Cameroun, Burkina Faso).
- Les pays où la décentralisation est de plus en plus effective (Sénégal, Cap Vert).

La typologie se base sur l'identification de facteurs communs et des facteurs de différenciation.

Facteurs communs :

- Tous les cinq pays (sauf le Cap Vert) ont des lois sur la décentralisation qui prévoient deux niveaux (Communes urbaines, Communes rurales).
- Tous les cinq pays organisent des élections à suffrage universel à tous les niveaux sauf au Burkina Faso pour les communes rurales.
- Tous les cinq pays ont transférés des compétences dans plusieurs secteurs.

Facteurs de différenciation :

- Le niveau de la Région n'existe qu'au Sénégal.
- Les lois sur la décentralisation du Sénégal et du Cap Vert ont été promulguées avant l'an 2000 ;
- Seulement au Sénégal et au Cap Vert dans les secteurs de la santé et de l'éducation sont les compétences transférées.

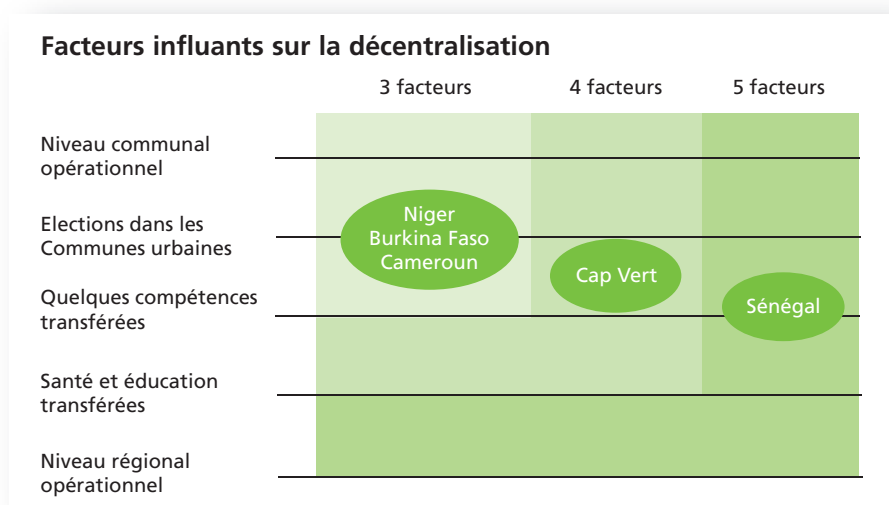


Illustration 6 : Une décentralisation inachevée (Burkina Faso, Cameroun, Niger)

Burkina Faso

La décentralisation a été prévue par la Constitution de 1991.

Après l'expérience des cinq années de communalisation engagée depuis 1995, **en 1998** le Burkina Faso s'est doté d'un nouvel ordonnancement juridique pour la mise en œuvre de la décentralisation. Cet ordonnancement constitué de quatre lois couramment appelées "Textes d'Orientation de la Décentralisation (TOD)", comprenait quatre (4) textes de lois.

Selon les dispositions de la Loi 055-4004/AL du 22 décembre 2004, portant code général des collectivités territoriales, celles-ci sont créées suivant les critères suivants :

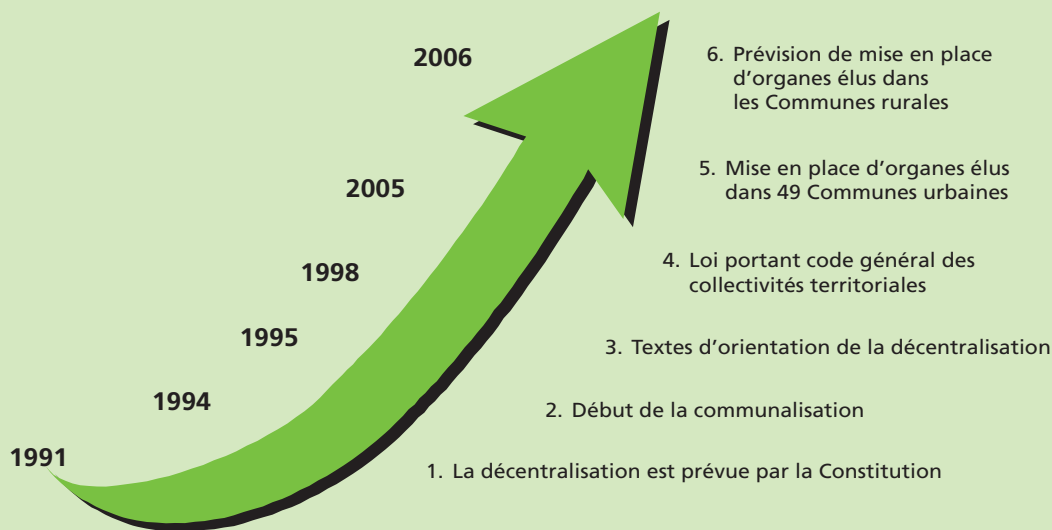
- La région, à partir d'appréciations d'ordre géophysique, culturelles ou économique ou politique;

- La commune urbaine, toute agglomération ayant une population de 25.000 habitants et un budget annuel de 25 millions francs CFA;
- La commune à statut particulier, avec une population d'au moins 200.000 habitants et un budget de 500 millions CFA (Ouagadougou et Bobo-Dioulasso sont des communes à statut particulier);
- La commune rurale à partir du critère de villages ayant 5.000 habitants et un budget annuel de 5 millions francs CFA.

Le pays compte 49 communes urbaines (33 en 1995 et 49 en 2000); 302 communes rurales; 13 régions.

La mise en place d'organes élus n'est encore effective que dans les 49 communes urbaines. Il est prévu qu'elle aura lieu **en 2006** pour les communes rurales.

Trajectoire de décentralisation. Le cas du Burkina Faso



Cameroun

La Réforme de 1974

La première réforme communale d'envergure intervient avec la loi 74/23 du 5 décembre 1974 portant une organisation communale. Le but assigné à cette loi par 14 ans après l'indépendance est d'harmoniser le régime colonial français et britannique sur l'ensemble du territoire national. La commune rurale ou urbaine et dotée dans les deux cas des organes dirigeants avec des compétences bien définies. Le Conseil municipal, organe délibérant la commune, est composé des conseillers municipaux élus pour cinq ans au suffrage universel direct et secret. Toutefois, l'article 58 instaure le concept d'administrateur municipal nommé par acte de l'autorité de tutelle, et généralement confié à l'autorité

administrative d'où l'avènement des Sous-préfets/maires. Cette loi, à l'origine prometteuse de plus de démocratie locale; affirme la volonté du pouvoir central de contrôler la commune.

Les dispositions de la loi n 92/002 du 14 Août **1992** fixant les conditions d'élections des conseillers municipaux soumet l'exécutif des communes rurales au régime de l'élection, supprimant les administrateurs maires tout en précisant en son article 10 que les gouverneurs, les secrétaires généraux de provinces, les préfets, les sous-préfets, les chefs de districts et leurs adjoints ne peuvent exercer le mandat de conseiller municipal ou de maire dans le ressort de leur circonscription administrative pendant l'exercice de leurs fonctions.

Sur un autre plan, la suppression de l'impôt forfaitaire

collecté par l'Etat et son remplacement par l'impôt libérateur directement versé dans les caisses de la commune conforte les finances communales. De même que le décret n 94/232 du 5 décembre **1994** précisant le statut et les attributions des receveurs municipaux donnera plus d'autonomie financière aux communes en abolissant le principe d'unicité des caisses qui combinait les caisses de la commune à celles de l'état. Désormais, l'article 11 du décret susvisé instruit au comptable l'utilisation des recettes communales uniquement pour les besoins de celle-ci et non pas pour l'Etat.

Le 18 janvier **1996** est publié le décret de promulgation de la loi portant révision de la constitution de 1972. Sur le front de l'administration du territoire, la décentralisation obtient un statut constitutionnel. Les 10 provinces sont transformées en régions et le terme collectivité territoriale décentralisée est utilisé pour désigner la commune comme une seule et même réalité. Au lendemain de la réforme constitutionnelle, les organes de l'Etat vont s'adapter au nouvel environnement : la Direction des Collectivités Publiques Locales du Ministère de l'administration territoriale devient la Direction des collectivités territoriales décentralisées avec des missions adaptées au nouveau contexte. Plus tard, notamment par l'entremise du Décret du Président de la République n°2002/216 du 24 août 2002 portant réorganisation du Gouvernement, le

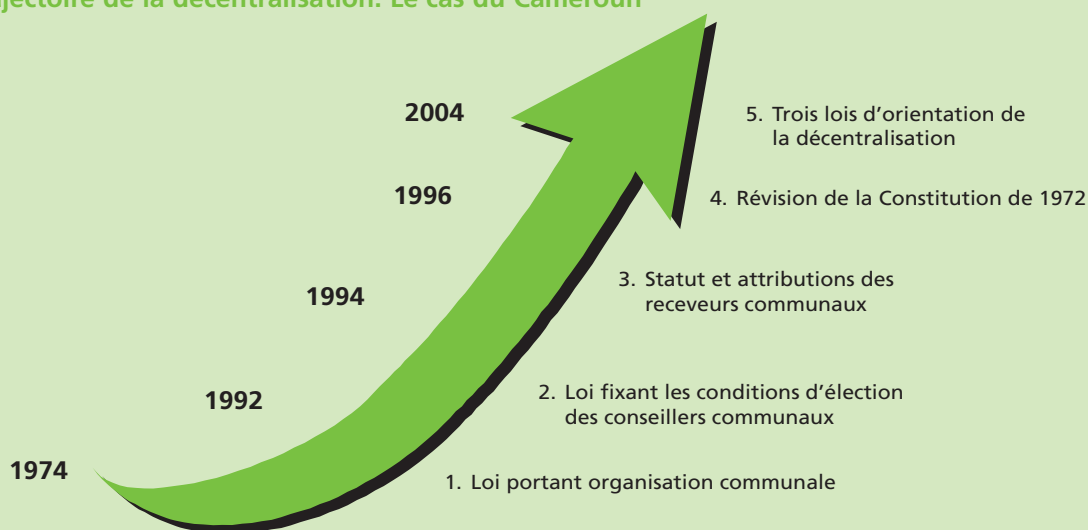
Ministère suscité devient le Ministère de l'administration territoriale et de la décentralisation avec un Ministre Délégué exclusivement chargé des Collectivités Territoriales. Le Département ministériel se voit ainsi confier dans ses missions, la préparation du dispositif législatif en matière de décentralisation. Les projets des textes préparés dans ce cadre, seront transmis dans les délais impartis au Président de la République qui dispose avec le Parlement de l'initiative des lois.

On attendra tout de même huit années après la promulgation de la loi de réforme constitutionnelle qui introduit une nouvelle donne en matière de décentralisation pour voir enfin les lois y relatives promulguées les 22 juillet **2004**.

Les trois lois du 22 juin 2004 relatives à l'orientation de la décentralisation, aux règles applicables aux communes et la loi sur la région illustrent la volonté des pouvoirs publics d'approfondir le processus de décentralisation en organisant davantage le fonctionnement des CTD; Dans ce contexte, d'importantes innovations ont été apportées par le législateur par rapport à la loi de 1974 et à celle de 1987 portant création des communautés urbaines.

On compte au Cameroun deux association d'élus: l'Union des Communes et Villes du Cameroun (UCVC) et l'Association des maires des communes et villes du Cameroun (ACVC).

Trajectoire de la décentralisation. Le cas du Cameroun



Niger

Les principaux textes de base adoptés **en 2001 et 2002** réfèrent notamment à : (1) la loi 2001-23 du 10 août 2001 portant création de circonscriptions administratives et de collectivités territoriales, (2) la loi 2002-12 du 11 juin 2002 déterminant les principes fondamentaux de la libre administration des régions, des départements et des communes, ainsi que leurs compétences et leurs ressources, (2) la loi 2002-13 du 11 juin 2002 portant transfert de compétences aux régions, départements et

communes, la loi 2002-17 du 11 juin 2002 déterminant le régime financier des régions, départements et communes, auxquels il faudra ajouter les dispositions des articles 126 et 127 de la Constitution du Niger.

Les trois niveaux de collectivités territoriales créées à savoir (régions, départements et communes) jouissent de la personnalité morale et d'une autonomie financière dont le législateur a voulu créer les conditions de garantie à travers la définition d'un cadre budgétaire construit autour de cinq principales sources de

financement que sont : (1) la fiscalité propre des collectivités territoriales ; (2) la fiscalité d'État concédée aux collectivités ; (3) les revenus et les produits d'aliénation du patrimoine et du portefeuille; (4) les emprunts; (5) les subventions de l'État, fonds de concours et les aides. La Loi 2002-17 qui détermine le régime financier des collectivités territoriales donne une liste exhaustive et impressionnante des impôts et taxes constituant les ressources potentielles des régions, départements et communes.

Cependant, en dépit de sa consistance et de sa pertinence apparentes, ce dispositif financier n'en est pas moins pourtant une source d'inquiétude et de préoccupation quant à sa capacité à garantir l'autonomie réelle des collectivités territoriales, notamment au regard du degré d'indigence matérielle de la plupart des communes rurales et de la place qu'il fait à l'État dans son mécanisme de financement. Dans les faits, les possibilités de mobilisation financières au niveau local seront très étroites dans un contexte d'extrême pauvreté rurale, mais aussi des réflexes de re-centralisation financière et fiscale peuvent être observés notamment par rapport à la fiscalité concédée.

En tout état de cause, l'autonomie des collectivités territoriales, particulièrement celles évoluant en milieu rural, sera relative et relationnelle, et aura certainement besoin d'un fort soutien des partenaires locaux et extérieurs. Du point de vue institutionnel, ce schéma retient trois paliers de décentralisation et donc de responsabilisation des populations au niveau des régions, départements et communes qui, en tant que collectivités territoriales seront désormais gérées par des organes délibérants et exécutifs composés de membres démocratiquement élus au suffrage universel, mais également trois échelons de déconcentration (région, département et arrondissement) au niveau desquels l'État restera très présent aux côtés des populations d'abord à travers ses représentants nommés (gouverneur

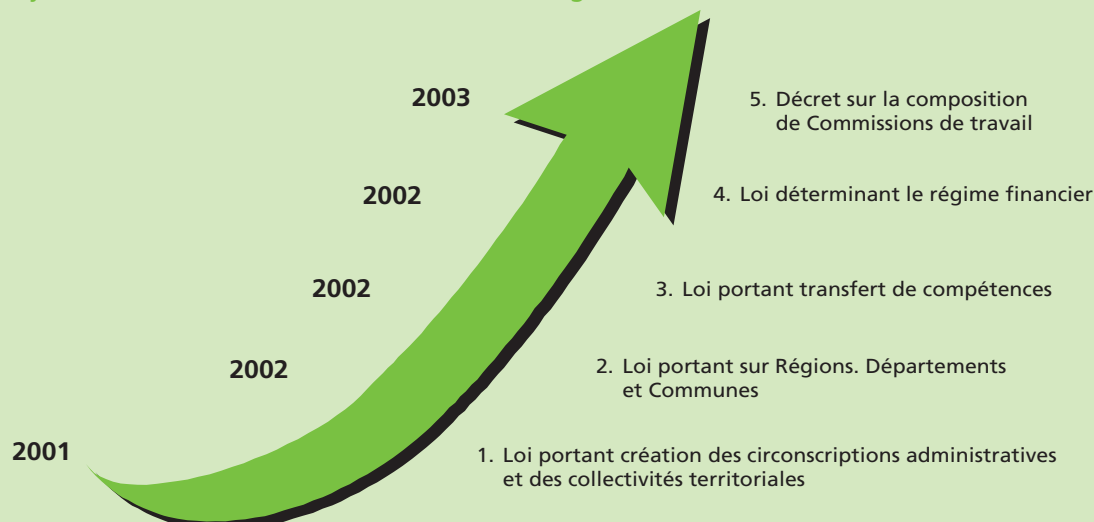
de région, préfet et sous-préfet) et ensuite par le canal des différents services déconcentrés.

Ainsi, en tant qu'organes délibérants, les conseils régionaux, départementaux et communaux avec à leurs têtes les exécutifs (présidents des conseils) sont désormais investis des responsabilités en matière de développement régional et local. A cet effet la loi leur confère d'importants pouvoirs notamment à travers la clause de compétence générale que nous évoquons tantôt et au terme de laquelle, la région, le département et la commune, à travers leurs organes délibérants, peuvent se saisir de toutes questions d'intérêt de leurs niveaux respectifs et les traiter, tant qu'une loi ne leur fait pas expressément interdiction. En outre, le législateur crée un relationnel entre les élus régionaux, départementaux et municipaux d'une part, et les représentants de l'État (gouverneurs, préfets et sous-préfets) d'autre part, en confiant à ces derniers un pouvoir de contrôle de tutelle et d'assistance à l'égard des premiers.

A ce titre les gouverneurs, préfets et sous-préfets exercent un contrôle a posteriori afin de s'assurer de la légalité et non pas de l'opportunité des actes posés par les collectivités régionales, départementales et communales. Également ils ont le devoir d'assistance à l'égard de ces dernières en cas de nécessité à travers un mécanisme de subvention et d'appui conseil. A cet effet du reste, la loi donne la possibilité aux collectivités territoriales d'adresser des requêtes aux représentants de l'État, et d'accéder aux services techniques déconcentrés de l'État dans le cadre de la mise en œuvre de leurs programmes de développement, à travers un mécanisme de convention signée entre l'autorité décentralisée et le représentant de l'État compétent.

Toujours dans la perspective du développement régional et local, la loi crée les conditions d'une dynamique d'ensemble en donnant la possibilité aux collectivités territoriales, à travers leurs organes délibérants, de créer des cadres de concertation avec l'ensemble des acteurs

Trajectoire de la décentralisation. La cas du Niger



intervenant sur la scène locale. Dans le même esprit, "les conseils de deux ou plusieurs régions, départements ou communes peuvent décider d'associer les collectivités qu'ils gèrent en vue de la réalisation d'œuvres ou services d'utilité inter-régionale, inter-départementale ou inter-communale" (loi 2002-12). En outre les conseils régionaux, départementaux et municipaux peuvent créer des commissions de travail en leur sein pour traiter des domaines suivants : (1) affaires financières, (2) affaires sociales, culturelles et sportives, (3) développement rural et environnement, (4) affaires économiques, (5) affaires

générales, institutionnelles et coopération. Ces commissions peuvent associer à leurs travaux toute personne qu'elles jugent utile de consulter (Décret 2003-177 du 18 juillet 2003).

Cependant, l'essentiel de ce dispositif reste théorique dans la mesure où, seul le niveau communal est actuellement opérationnel en terme de décentralisation, les collectivités régionales et départementales étant mises en veilleuse en cette phase de démarrage du processus.

Illustration 7 : une décentralisation de plus en plus effective (Sénégal, Cap Vert)

Sénégal

Héritier d'une longue tradition de décentralisation, le Sénégal a toujours poursuivi cette politique après son accession à la souveraineté internationale selon des schémas variés tenant compte de la géopolitique nationale du moment et aux aspirations profondes des populations à beaucoup plus de participation à la gestion de leur localité.

Certes, à l'instar des pays nouvellement indépendants soucieux d'édifier un Etat fort capable d'assurer la cohésion sociale et l'unité nationale, le Sénégal a opté pour une concentration des pouvoirs qui s'est d'ailleurs accentuées au sortir de la crise de 1962 entre le Président de la République et le Président du Conseil d'alors.

Cependant à cette concentration du pouvoir exécutif s'est toujours ajoutée une dose de déconcentration ayant comme support une décentralisation qui a vu récemment un de ses aspects importants consacré, en l'occurrence la régionalisation dont l'avènement est le fruit d'une longue évolution :

En 1960, le statut de la commune de plein exercice qui régissait les quatre communes de Saint-Louis, Gorée, Rufisque et Dakar est étendu aux vingt neuf communes mixtes qui existaient ;

En 1966, fut promulguées la loi n°66-64 du 30 Juin 1966 portant code de l'administration communale et réunissant en un texte unique de référence, les différents textes qui régissaient les institutions municipales à savoir : communes de plein exercice, communes de moyen exercice, communes mixtes de premier, deuxième et troisième degré ;

En 1972, furent promulguées une série de lois :

- la loi 72-25 du 19 avril 1972 crée les communautés rurales et confie leur gestion du budget aux sous-préfets ;

En 1990, l'attribution des pouvoirs aux maires a été engagée par des textes législatifs :

- la loi 90-35 du 8 octobre 1990 modifie le code de l'administration communale et verse les communes à statut spécial dans le droit commun ;

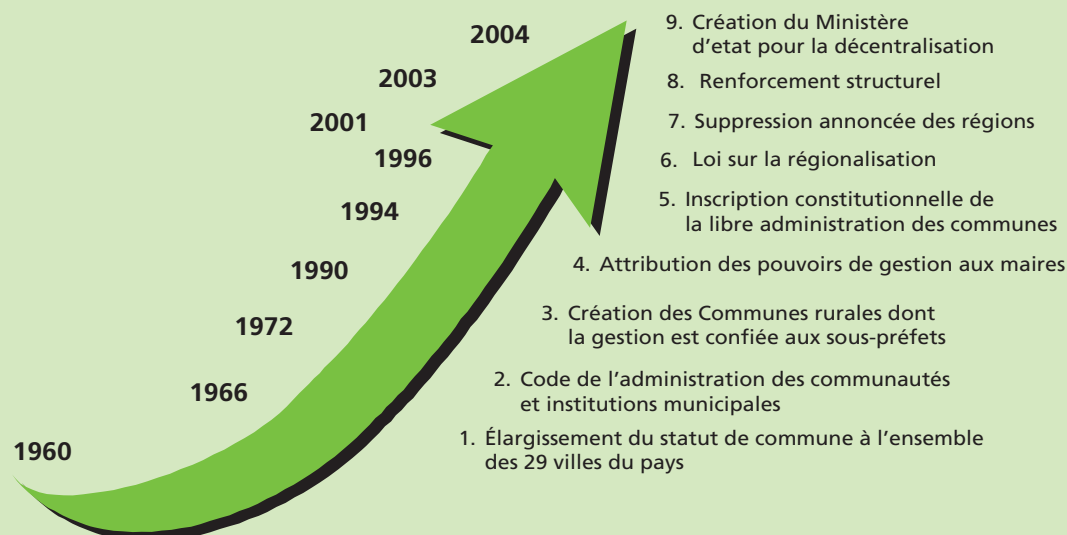
- la loi 90-37 du 8 octobre 1990 dessaisit les sous-préfets du pouvoir de gestion des communautés rurales, l'attribue aux Présidents de Conseil Rural et supprime les fonctions d'administrateurs municipaux dépositaires des pouvoirs de gestion dans les communes à statut spécial au profit des Maires.

En 1992, a lieu l'inscription constitutionnelle de la libre administration des communes à la suite de l'annonce faite par le Chef de l'Etat en 1992 d'une réforme institutionnelle de la région : la constitution a été révisée en 1994 et le titre VI relatif aux collectivités locales y a été inséré ; et le principe de la libre administration des collectivités locales a été par la même occasion érigé en principe constitutionnel (loi 94-55 du 13 juin 1994 portant révision de la constitution).

En 1996, la loi sur la régionalisation est votée par l'Assemblée Nationale, au cours de sa séance plénière du 5 février 1996. Un train de textes constituant le dispositif juridique de la régionalisation a été adopté à l'unanimité de ses différentes sensibilités politiques. Il s'agit de :

- la loi 96-06 du 22 mars 1996 portant le code des collectivités locales (CCL) avec la création d'un nouvel ordre de collectivités locales intermédiaires entre l'Etat et les collectivités de base que sont la commune et la communauté rurale ;
- la loi 96-07 du 22 mars 1996 portant le transfert de compétences aux régions, aux communes et aux communautés rurales. Les compétences transférées sont au nombre de neuf:
 - Les domaines
 - L'environnement et la gestion des ressources naturelles ;
 - La santé, la population et l'action sociale ;
 - La jeunesse, le sport et les loisirs ;
 - La culture ;
 - L'éducation ;
 - La planification ;
 - L'aménagement du territoire ;
 - L'urbanisme et l'habitat.

Trajectoire de la décentralisation. La cas du Sénégal



- la loi 96-09 fixant l'organisation administrative et financière de la commune d'arrondissement et ses rapports avec la ville ;
- la loi 96-10 du 22 mars modifiant la loi 72-02 du 1er février 1972 relative à l'organisation de l'administration territoriale ;
- la loi 96-11 du 22 mars 1996 relative à la limitation du cumul des mandats électifs et de certaines fonctions.

A la lumière de cette nouvelle loi, le Sénégal compte trois ordres de collectivités locales : la région, la commune et la communauté rurale.

En 2002, le décret 2002-166 fixant le ressort territorial et le chef-lieu des régions et des départements érige Matam en une entité régionale, certaines localités en départements et réaménage les limites administratives issues de la réforme de 1984. Cela participe à l'option du Sénégal d'instaurer une administration efficace et proche des citoyens.

La loi 2004-12 du 6 février **2004** portant la réforme fiscale met l'accent sur la contribution globale unique (CGU).

2004: création du Ministère des collectivités locales et de la décentralisation.

Le Sénégal compte trois associations d'élus :

1. Association des présidents de région ;
2. Association des maires du Sénégal ;
3. Associations des conseillers ruraux du Sénégal

Ces trois associations se sont regroupées en une union: Union des Associations d'élus locaux.

L'Etat dote les Collectivités locales de fonds : le fonds de dotation de la décentralisation, le fonds d'équipement des collectivités locales et l'appui budgétaire des bailleurs de fonds.

Cap Vert

Le Cap Vert a pris son indépendance le 5 juillet **1975**, dirigé par le PAIGC (Parti Africain pour l'Indépendance de la Guinée et du Cap Vert).

Après six années d'expérience fédérative avec la Guinée Bissau, **en 1981** a eu lieu, à ce dernier, un coup d'état militaire qui a fini par provoquer la séparation politique de ces deux nations et la conséquente création du PAICV (Partie Africain pour l'Indépendance du Cap Vert).

Le gouvernement du PAICV durant l'ère de parti unique (1981-1990) a tout de suite remarqué que la dispersion des îles et le manque de ressources humaines, techniques et financières exigeait une structure administrative

chaque fois plus proche des populations et sur la base de la participation populaire, d'ailleurs la fameuse et connue thèse sur la participation populaire affirmait déjà que celle-ci était la composante fondamentale de la démocratie nationale révolutionnaire, où l'engagement croissant des masses populaire reflètent sur le consensus général dans les décisions prises. Dans ce contexte, l'Etat devra cesser d'intervenir dans des déterminants secteurs qui leur sont résumés transférant certes fonctions aux citoyens organisés en collectivités.

Institutionnellement le pouvoir central était, représenté au niveau des îles par des délégués de Gouvernement qui avaient la responsabilité de faire la liaison directe entre le Gouvernement avec les bases populaires entre autres

de nature politique, administrative et de gestion. D'autre part, au niveau régional et local le pouvoir était exercé fondamentalement par :

- Conseils délibératifs e
- Commissions de voisinages.

Le concept de région ne s'applique pas au Cap Vert. Il n'a pas été objet de réflexion au niveau institutionnel.

Les commissions de voisinages exerçaient un rôle de majeur rapprochement des communautés et devaient représenter une vraie participation populaire. Pour ces caractéristiques elle était considérée l'organe local du pouvoir avec plus de capacité pour promouvoir la participation populaire. Son domaine d'intervention était vaste et couvrait presque tous les secteurs d'activités. Elles étaient chargées, prioritairement de veiller, au niveau local, pour la santé publique, approvisionnement, action et animation sociale, entre autres domaines importants, orientant la vie local et dans celle-ci faisant participer la population. Les communautés de Pêches et leurs activités économiques et civiques se trouvaient ainsi engagées au sein des commissions de voisinages. Leurs préoccupations étaient discutées avec ces commissions qui après se chargeaient de les transmettre aux instances supérieures de décision. D'autre part, les Conseils délibératifs sont une forme transitoire de gestion de Communes.

Les membres de ces organes du pouvoir local devaient être élus par suffrage direct, avec un nombre de candidats qui permet aux citoyens de choisir leurs représentants parmi les meilleurs. Les candidats pourraient être représentés par le Parti et les organisations de masse et par le collectif de travailleurs.

Avec la réalisation des premières élections libres et démocratiques dans le Pays la structure administrative ci-dessus a chuté et a été initié l'ère de l'administration autarchique.

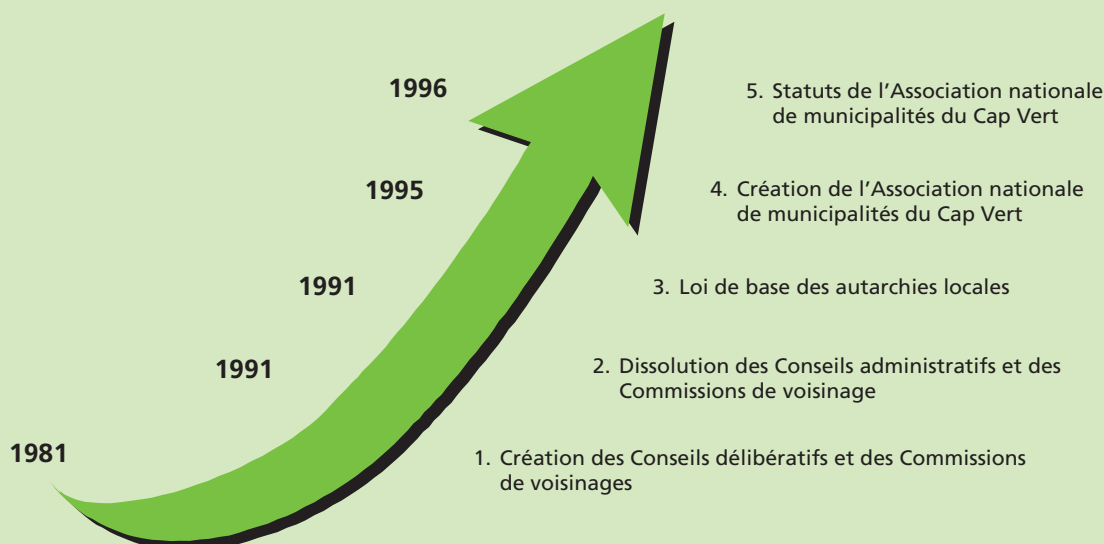
Suite à l'ouverture politique effectuée en 1990, par le parti unique, à l'époque, **en 1991** se sont réalisées les premières élections démocratiques libres dans le pays, qui ont été vaincues par le MPD (Mouvement pour la Démocratie).

En 1991 est publiée la loi de base des autarchies locales suivie des premières élections autarchiques, à cette même année, donnant ainsi le démarrage du processus de décentralisation avec l'élection de 17 maires couvrant les 17 municipalités des neuf îles habitées du Pays. La décentralisation politique donnait des pas firmes et chaque fois plus consolidés. Les municipalités entreprenaient ainsi son parcours dans la définition de politiques pour le pouvoir local et donnant son avis sur tous les dossiers concernant les matières d'incidence.

Le 22 septembre **1995** a été créée l'Association Nationale des Municipalités du Cap Vert (ANMCV) qui est, sans aucun doute, un des principaux acteurs de la consolidation du processus de décentralisation au Cap Vert. L'ANMCV est une organisation de base associative et de droit public ayant pour but de promouvoir, défendre, représenter et dignifier le Pouvoir Local, conforme leurs statuts publiés en août 1996. Son mandat 2004-2008 fixe sept domaines prioritaires tels que:

1. Finances locales ;
2. Développement local et bonne gouvernance ;
3. Décentralisation, réforme et développement institutionnel des municipalités ;
4. Modernisation de la gestion municipale ;
5. Coopération décentralisée ;
6. Environnement ;
7. Surveillance et sécurité.

Trajectoire de la décentralisation. La cas du Cap Vert



La décentralisation ne doit pas devenir un nouveau dogme

Si l'évolution du contexte semble aujourd'hui militer à tous les niveaux en faveur de la décentralisation, celle-ci ne doit pas être transformée en solution universelle et encore moins en dogme.

Ce rapide tour d'horizon historique a contribué à montrer comment centralisation et décentralisation sont deux tendances opposées qui sont plus ou moins pertinentes suivant l'évolution des situations et des besoins. Aujourd'hui il apparaît assez clairement que la décentralisation devient une approche plus pertinente à de nombreux points de vue. Toutefois il est essentiel de garder la capacité de toujours bien en peser les avantages et inconvénients pour faire les meilleurs choix. Ceci d'autant plus vrai que plus qu'un principe général, la décentralisation est avant tout un processus qui se met en place plus ou moins rapidement, de manière diversifiée suivant les contextes et les situations particulières et qui demande du temps et beaucoup de génie.

En d'autres termes le choix entre centralisation et décentralisation n'est pas une question idéologique, mais une question logique. Il est vrai que les processus de décentralisation mettent en jeu des questions de pouvoir, bousculent certaines habitudes et règles du jeu. Mais bien souvent les responsables politiques ou fonctionnaires qui ont le sentiment qu'ils vont perdre une parcelle de pouvoir avec la décentralisation réagissent de manière négative par manque de capacité à voir ce qu'ils vont gagner en contrepartie, et qui est souvent objectivement plus attrayant.

Pour dépassionner et dépersonnaliser le débat, il est donc essentiel d'analyser en détails les enjeux institutionnels et identifier les aspects positifs comme les risques de la décentralisation.

D. Les structures décentralisées régionales et locales dans les cinq pays

Illustration 8 : Les régions

Burkina Faso

En 1991, 13 Régions ont été prévues par la Constitution.

C'est en 1998 que le Burkina Faso, fort de l'expérience des cinq années de communalisation engagée depuis 1993, s'est doté d'un nouvel ordonnancement juridique pour la mise en œuvre de la décentralisation. Cet ordonnancement constitué de quatre lois couramment appelées "**Textes d'Orientation de la Décentralisation (TOD)**", comprenait quatre (4) textes de lois.

On retiendra cependant que pour tenir compte des réalités nationales et accroître les chances de succès de la mise en œuvre du processus de décentralisation, les TOD ont subi successivement une série de relectures et de modifications en 2001, 2003 et 2004/2005 qui ont finalement abouti à l'élaboration et l'adoption du **Code Général des Collectivités Locales**.

Ce Code énonce entre autres les principes fondamentaux suivants :

- La décentralisation est adoptée comme l'axe fondamental d'impulsion du développement et de la démocratie ;
- La création de deux niveaux de décentralisation que sont la commune et la région ;
- La progressivité est observée à travers la création, la mise en place des organes de gestion, le transfert des compétences aux collectivités locales en fonction de l'adhésion des acteurs, des capacités de gestion des populations et des moyens de mise en œuvre de l'Etat ;
- La subsidiarité du fait que l'action des collectivités locales de base ou des collectivités intermédiaires (communes et région) doit être primordiale dans les domaines touchant au plus près chaque niveau de collectivité alors que l'Etat, en dehors des domaines qui lui sont réservés, intervient en appui aux collectivités territoriales ;

- L'accompagnement de la décentralisation par la déconcentration avec la création des régions administratives ;
- Le devoir d'assistance de l'État qui veut que la décentralisation ne se fasse pas à la décharge totale de l'État, ni contre l'État, mais avec l'État qui doit s'organiser convenablement pour assurer l'appui technique et l'accompagnement des collectivités territoriales dans leurs efforts de développement ;
- Enfin le respect de l'unité de l'État car la décentralisation s'opère dans le cadre d'un État unitaire.

Cameroun

Il importe de noter à ce niveau qu'il faudra encore du temps pour mettre en œuvre les trois lois de la décentralisation promulguées en juillet 2004. Les transferts prévus se feront progressivement. Une première étape portera sur l'échelon de la commune, les régions seront érigées plus tard. La mise en place des organes de suivi de la décentralisation n'est toujours pas effective, notamment le Conseil national de la décentralisation et le comité Interministériel des services locaux. S'agissant principalement du rôle de la région entre les instances centrales et locales, nous notons qu'il n'existe aucune relation de tutelle entre la région et les communes. Le système proposé est clair, ordonné et respecte le principe de subsidiarité, autrement dit l'exercice d'une compétence à l'échelon territorial indiqué. Prenons l'exemple de la promotion de langues nationales exercée par la région et de l'Etat civil au niveau de la commune. Dans les lois de la décentralisation, si l'Etat exerce un contrôle à travers ses représentants, le citoyen camerounais sait clairement quels services relèvent de l'Etat, lesquels relèvent de la région ou de la commune.

Les rapports entre la région et la commune sont également ceux de complémentarité et de coopération. A titre d'illustration, pour les projets d'intérêt local initiés sur le domaine

public maritime ou fluvial par les personnes physiques, les collectivités territoriales décentralisées ou toute autre personne morale, il est requis l'autorisation du Conseil régional après avis de la commune où se situe le projet. De même que la commune est tenue de requérir, lorsque les zones du domaine public maritime ou fluvial sont dépourvues de plans spéciaux d'aménagement approuvés par l'Etat, l'autorisation du Conseil régional par délibération, pour les projets d'intérêt local initiés sur le domaine public maritime ou fluvial.

La mise en place des Organes de suivi de la décentralisation en 2005 suivie des études préalables à l'organisation des transferts permet d'envisager les premiers transferts en 2007, année de renouvellement des prochains conseils municipaux et probablement de mise en place des premiers conseils régionaux.

En ce qui concerne le Ministère de l'élevage, des pêches et des industries animales, le décret du 4 mai 2005 ne vient pas consacrer le transfert de compétences aux communes et encore moins aux régions qui n'existent pas encore. Bien plus, il renforce son efficacité en le restructurant aussi bien au niveau central qu'au niveau déconcentré où il existe des services de Pêches au niveau provincial, départemental, d'arrondissement et même au niveau des sites de production (Centres de Pêche et Postes de Contrôle de Pêche). Il importe de souligner que le Gouvernement camerounais sera amené à revoir l'organigramme du Ministère des pêches lorsque les transferts de compétences aux communes et aux régions seront effectifs (probablement en 2007 lorsque les études seront terminées).

Sénégal

Le processus de régionalisation est de plus en plus effectif au Sénégal.

En 1996, la loi sur la régionalisation est votée par l'Assemblée Nationale, au cours de sa séance plénière du 5 février 1996. Un train de textes constituant le dispositif juridique de la régionalisation a été adopté à l'unanimité de ses différentes sensibilités politiques. Il s'agit de :

- la loi 96-06 du 22 mars 1996 portant code des collectivités locales (CCL) avec la création d'un nouvel ordre de collectivités locales intermédiaires entre l'Etat et les collectivités de base que sont la commune et la communauté rurale ;

- la loi 96-07 du 22 mars 1996 portant transfert de compétences aux régions, aux communes et aux communautés rurales. Les compétences transférées sont au nombre de neuf :

- les Domaines
- l'environnement et la gestion des ressources naturelles ;
- la santé, la population et l'action sociale ;
- la jeunesse, le sport et les loisirs ;
- la culture ;
- l'éducation ;
- la planification ;
- l'aménagement du territoire ;
- l'urbanisme et l'habitat.

- la loi 96-09 fixant l'organisation administrative et financière de la commune d'arrondissement et ses rapports avec la ville ;

- la loi 96-10 du 22 mars modifiant la loi 72-02 du 1er février 1972 relative à l'organisation de l'administration territoriale ;

- la loi 96-11 du 22 mars 1996 relative à la limitation du cumul des mandats électifs et de certaines fonctions.

A la lumière de cette nouvelle loi, le Sénégal compte trois ordres de collectivités locales : la région, la commune et la communauté rurale.

En 2002, le décret 2002-166 fixant le ressort territorial et le chef-lieu des régions et des départements érige Matam en une entité régionale, certaines localités en départements et réaménage les limites administratives issues de la réforme de 1984.

La loi 2004-12 du 6 février 2004 portant la réforme fiscale met l'accent sur la contribution globale unique (CGU) et promulgue la création du Ministère des collectivités locales et de la décentralisation.

Illustration 9 : Les Communes

Les deux facteurs communs suivants ont été identifiés.

- Tous les cinq pays (sauf le Cap Vert) ont des lois sur la décentralisation qui prévoient deux niveaux (Communes urbaines, Communes rurales).
- Tous les cinq pays organisent des élections à suffrage universel à tous les niveaux sauf au Burkina Faso pour les communes rurales.

Burkina Faso

Depuis la mise en place des organes de gestion en 1995, les communes ont d'office assumé certaines compétences ne demandant pas la prise de textes spécifiques ou de transfert de ressources.

Mais le transfert des compétences tel que programmé par les Textes d'Orientation de la Décentralisation en 1998, n'a pas été réalisé. En 2003, le délai légal fixé pour le transfert des compétences et des ressources était arrivé à son terme sans que les pré-requis aux transferts n'aient été résolus, notamment la question de l'évaluation des charges liées aux compétences à transférer, les délégations de compétences par les administrations centrales aux représentants de l'Etat et aux responsables des services déconcentrés, etc.

Avec le code général des collectivités territoriales, les nouvelles échéances sont fixées au 31 décembre 2005.

Cameroun

En créant par décret n°77/494 du 7 décembre 1977, le centre de formation pour l'administration municipale (CEFAM), les pouvoirs publics ont contribué de manière déterminante à la formation du personnel en service dans les CTD. Le CEFAM a pour but d'assurer la formation, le perfectionnement et le recyclage :

- des personnels administratifs et techniques des communes, syndicats de commune et établissements communaux ;
- des personnels chargés de l'Etat civil.

Le Centre peut organiser des colloques, des séminaires ou des Conférences sur les problèmes communaux.

Autre les programmes de formation régulièrement organisés par le Ministère de l'administration territoriale et de la décentralisation à l'intention des élus et techniciens locaux, l'Etat met également à la disposition des communes les fonctionnaires dans les domaines techniques chaque fois qu'elles en font la demande. L'article 19 de la loi d'orientation précise à cet effet que "des fonctionnaires et autres agents de l'Etat peuvent être affectés ou détachés auprès des collectivités, sur demande de celles-ci par le ministre compétent".

L'utilisation des ressources financières et humaines

dénote de la volonté des pouvoirs publics à favoriser une véritable autonomie des communes camerounaises. Le conseil municipal est appelé à établir des objectifs, à analyser des solutions et à définir des stratégies devant orienter le maire (l'ordonnateur des dépenses) pour œuvrer au bien être des populations. En plus, les lois de 2004 viennent accroître la liberté des élus par la suppression du contrôle a priori systématique. Désormais, les élus sont maîtres et responsables de leurs actes. Il est également prévu une amorce de statut de l' élu local dont la prise en charge devient effective et le paiement assuré des préjudices résultant d'accidents survenus dans l'exercice de leur fonction. En ne permettant pas aux élus locaux et aux présidents de régions d'exercer parallèlement deux activités trop exigeantes (Ministre - Maire; Député - Maire; Directeur - Maire;) L'autonomie a été renforcée.

Mais le problème de l'effectivité des communes camerounaises s'est posé ces dernières années. La plupart des communes créées en 1992 et 1996 n'ont pas une véritable existence matérielle (locaux, matériels de travail, personnels...). Les efforts d'investissement jusqu'ici déployés ne semblent pas encore en mesure de combler ce vide.

En effet :

- Le problème des ressources humaines au Cameroun est double et concerne l'absence de statut et le déficit de qualification professionnelle. Ce défaut de statut donne lieu à une gestion irrationnelle des personnels locaux par les autorités. Au plan professionnel, l'une des conséquences de cette absence de statut est l'inexistence d'un profil professionnel pour la fonction de secrétaire général de mairie ;
- La plupart des communes ne disposent pas de personnels qualifiés et le problème pourrait s'aggraver avec la mise en œuvre de la décentralisation régionale. Cependant, il existe plusieurs filières de formation destinées à pallier cette difficulté avec la mise sur pied du Centre de Formation pour l'Administration Municipale (CEFAM) en 1977. Cependant, il importe de noter que la formation se limite aux agents de maîtrise.

Il existe en conclusion un déséquilibre profond entre les ressources et les missions des collectivités décentralisées (les communes).

Cap Vert

Indépendamment de tous ce qui est dit relativement au développement local, pour plus sérieux que soient les problèmes sociaux et d'autre nature, les principales difficultés des municipalités résident au manque des moyens financiers suffisants pour la réalisation de leur objectif. S'agissant d'une matière qui demande et implique un haut degré de technicité et une organisation

spécifique pour pouvoir être gérée avec le minimum d'efficacité, les difficultés rencontrées sont nombreuses et les causes de la déficiente décentralisation sont les suivantes :

- Non accomplissement de la part du Gouvernement, des engagements assumés avec les municipalités en matière d'assistance et conseils techniques dans le transfert des gestions des impôts municipaux ;
- Démotivation des cadres des finances détachés pour les municipalités et absence d'incitation pour ceux-ci ;
- Ressources humaines municipales sans formation dans le domaine de gestion d'impôts municipaux ;
- Déficience application de la réglementation de l'IUP de la part des municipalités ;
- Inexistence de commission d'évaluation des patrimoines ;
- Inexistence d'un code d'évaluations ;
- Inadéquation des lois des finances locales à la réalité financière et patrimoniale des municipalités ;
- Désactualisation de la loi impôt municipal de circulation de véhicules automobiles.

Les travaux publics constituent un secteur prioritaire pour les municipalités capverdiennes, si l'on considère que la construction d'infrastructure est fondamentale pour l'amélioration des conditions de vie des populations et constitue la base essentielle de développement.

Malgré la législation existante et les protocoles signés entre le département gouvernemental de tutelle des travaux publics et les municipalités consacrer le transfert des ressources humaines des équipements et d'une certaine autonomie pour les autarchies de manière à ce que la décentralisation se réalise, plusieurs contraintes sont apparues, que passons à identifier :

- Non accomplissement de la part du Gouvernement des engagements assumés, dans le cadre des protocoles de transfert ;
- Indéfinition du lien juridique des travailleurs salariés et journaliers du MIT affectés aux mairies municipales ;
- Manque d'évaluation périodique de l'état de la mise en œuvre des protocoles signés dans ce secteur ;
- Manque de rigueur à la surveillance des travaux de la part du Gouvernement, en ce qui concerne l'élaboration des dossiers d'appel d'offres ;
- Absence de transfert de budgets de la part de l'Etat, pour la manutention, conservation, et réhabilitation de routes ;
- Nécessité de révision de la loi de concession de brevet de travaux publics et particuliers, notamment en ce qui concerne l'exigence de célébration de contrat d'ouvrage avec des entreprises ;
- Non fonctionnement et manque de éclaircissement du système du Fonds Routiers ;

Niger

L'administration territoriale prévoit huit Régions et 36 Départements.

Cependant, l'essentiel de ce dispositif reste théorique dans la mesure où, seul le niveau communal est actuellement opérationnel en terme de décentralisation, les collectivités régionales et départementales étant mises en veilleuse en cette phase de démarrage du processus. En l'absence de la région et du département, le système nigérien de décentralisation s'organise, au stade actuel de sa mise en œuvre, essentiellement au niveau de la commune.

De par sa proximité du citoyen, "elle est chargée d'assurer les services publics répondant aux besoins de la population et qui ne relèvent pas par leur nature ou par leur importance de l'État, de la région ou du département" (loi 2002-12). Dans sa configuration physique, elle est un regroupement de plusieurs villages et tribus et coïncide au plan territorial avec l'espace des entités coutumières. Cette position de la commune fait d'elle à la fois, un espace de développement local et un lieu d'expression plurielle de la démocratie à la base.

D'autres contraintes sont liées au contexte de démarrage du processus et qui s'expriment en terme de mobilisation de ressources financières, l'insuffisance notoire des ressources humaines propres des collectivités (plusieurs communes notamment celles situées en zones rurales font face à un problème de personnel minimum de démarrage), la faible capacité des élus locaux (dont beaucoup sont analphabètes) à assumer efficacement leurs tâches, l'insuffisance voire l'absence des moyens logistiques au niveau de la plupart des communes rurales posant un réel problème de communication au regard de la grande taille de certaines communes, les relations conflictuelles entre élus municipaux (nouvellement arrivés sur la scène locale), autorités administratives d'État (gouverneurs et préfets) autorités coutumières d'une part, et conflits potentiels entre élus municipaux et organisations communautaires de base (organisations paysannes) mises en place dans le cadre des projets de développement rural. Toutes choses qui reposent avec gravité et urgence la question du renforcement des capacités des acteurs en présence par rapport aux enjeux de la décentralisation et du développement local.

Sénégal

En 1960, le statut de la commune de plein exercice qui régissait les quatre communes de Saint-Louis, Gorée, Rufisque et Dakar est étendu aux vingt neuf communes mixtes qui existaient.

En 1966, fut promulguée la loi n°66-64 du 30 juin 1966 portant code de l'administration communale et réunissant en un texte unique de référence, les différents textes qui régissaient les institutions municipales à savoir : communes de plein exercice, communes de moyen exercice, communes mixtes de premier, deuxième et troisième degré.

Quels sont les principaux facteurs d'implication des communautés de pêche (continentale et maritime) dans un processus de décentralisation ?

E. L'analyse de l'implication des communautés de pêche

Le présent chapitre complète le cadre fourni dans le chapitre précédent, qui montrait comme l'information fournie dans les cinq études de cas a permis d'illustrer, dans chaque pays, la situation de l'implication des communautés de pêche dans les processus de planification et de gestion des ressources halieutiques.

Sur la base de l'analyse des cinq études de cas il a été aussi possible d'identifier, pour l'ensemble des pays analysés :

1. des facteurs (potentialités et contraintes) de l'implication des communautés des pêche dans les processus de planification et gestion des ressources halieutiques ;
2. une typologie de situations qui concernent quelques facteurs particuliers, comme : les rythmes différents de décentralisation, le fonctionnement des communes, le fonctionnement des régions, la nature de l'implication de la tutelle du secteur pêche ;
3. des expériences de développement participatif porteuses d'avenir au niveau des communautés des pêcheurs ;
4. des aspects du rôle présent et futur du PMEDP.

Les facteurs de l'implication des communautés de pêche

L'implication des communautés de pêche est liée à une multiplicité de facteurs

Il ressort de l'analyse des études de cas que l'implication des communautés de pêche dans les processus de planification et gestion des ressources halieutiques est fortement influencée par différents facteurs que permettent d'identifier en premier lieu des points communs et des différences entre les cinq pays analysés par les études de cas.

Points communs :

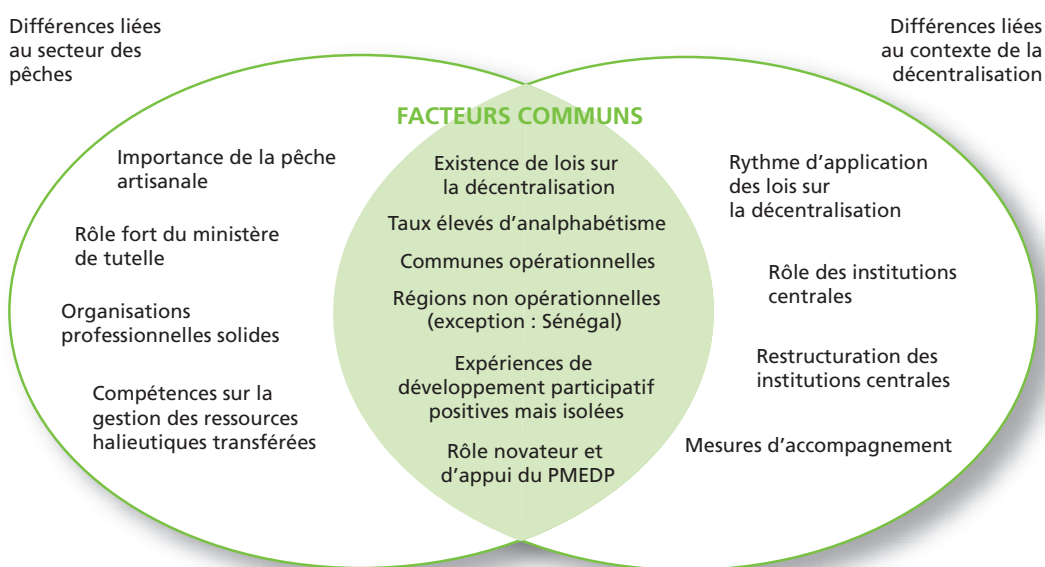
- Existence de lois sur la décentralisation
- Cadre législatif qui prévoit les Communes, les Départements et les Régions comme collectivités territoriale
- Taux élevés d'analphabétisme des communautés de pêche
- Implication progressive des communautés de pêche dans les processus de développement
- Structures communales opérationnelles
- Structures régionales non opérationnelles (exception : Sénégal)
- Les expériences de développement participatif qui sont positives et porteuses d'avenir dans quelques communautés des pêcheurs
- Le rôle novateur et d'appui du PMEDP
- Les expériences sont des expériences exemplaires mais encore isolées
- Existence d'instruments de planification locale
- Aspiration commune à la bonne gouvernance
- Existence de Documents de stratégies / Cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté
- Existence de documents sur les stratégies de développement du secteur des pêches
- "Voyage" institutionnel du secteur de la pêche (instabilité de l'ancrage institutionnel)

Différences :

- Importance de la pêche artisanale maritime côtière et/ou continentale
- Présence d'organisations socio professionnelles solides (bien structurées et fonctionnelles)

- Rythmes de l'application des lois sur la décentralisation
- Rôle du ministère de tutelle
- Rôles d'autres institutions centrales et déconcentrées
- Restructuration des institutions centrales et déconcentrées
- Mesures d'accompagnement (information, formation, organisation)
- Rôle des collectivités locales : décalage entre le niveau de prise de décisions en matière de gestion des ressources halieutiques (département) et les communautés de pêche (village) - cas du Congo
- Transfert des compétences sur la gestion des ressources halieutiques.

Les facteurs d'implication des communautés de pêche dans les 5 pays



La typologie des situations rencontrées

Des détails sur les principaux facteurs cités dans l'encadré sont fournis par l'analyse qui suit.

Des rythmes différents de décentralisation

Les cas de figure suivants ont été identifiés à la suite de l'analyse des études de cas :

- Les pays où le processus de la décentralisation est inachevé (Niger, Cameroun, Burkina Faso)
- Les pays où la décentralisation est de plus en plus effective (Sénégal, Cap Vert).

La typologie (voir **les Illustrations 6 et 7**) se base sur l'identification de facteurs communs et des facteurs de différenciation.

Facteurs communs :

- Tous les cinq pays (sauf le Cap Vert) ont des lois sur la décentralisation qui prévoient deux niveaux (Communes urbaines, Communes rurales)
- Tous les cinq pays organisent des élections à suffrage universel à tous les niveaux sauf au Burkina Faso pour les communes rurales
- Tous les cinq pays ont transférés des compétences dans plusieurs secteurs.

Facteurs de différenciation :

- Le niveau de la Région n'existe qu'au Sénégal
- Les lois sur la décentralisation du Sénégal et du Cap Vert ont été promulguées avant l'an 2000
- Seulement au Sénégal et au Cap Vert dans les secteurs de la santé et de l'éducation les compétences sont transférées.

Cette typologie s'appuie sur l'ampleur de la décentralisation et pourrait servir de base dans l'ensemble des pays africains concernés par le PMEDP pour l'exploitation des autres analyses visant l'implication des communautés dans les processus de décentralisation.

Des communes effectives

Dans tous les pays (voir l'**Illustration 9**) il a été observé que : i) les lois sur la décentralisation ont prévu le niveau communal et ii) le transfert de compétences en direction des communes a été réalisé.

Les communes sont effectives dans tous les pays mais leur fonctionnement se heurte à plusieurs contraintes, surtout liées aux ressources financières insuffisantes, au manque de personnel et à la formation insuffisante.

Une régionalisation non opérationnelle

Des textes législatifs prévoient les Régions comme collectivités territoriales au Burkina Faso, au Cameroun, au Niger et au Sénégal. Mais, à la lumière de l'analyse des études de cas (voir l'**Illustration 8**), il apparaît que c'est seulement au Sénégal que la dimension régionale est opérationnelle (transfert de compétences, personnel, planification, activités de formation).

Une attention institutionnelle au secteur de la pêche variée

Les cas de figure suivants ont été identifiés à la suite de l'analyse des études de cas :

- L'importance accordée à la pêche dans le paysage institutionnel (Cameroun, Cap Vert, Sénégal).
- Une attention tardive en faveur de la pêche (Niger).
- Des compétences partagées entre ministères (Burkina Faso).

La typologie (voir les **Illustrations 18, 19, 20**) s'appuie sur la nature de l'implication de la tutelle du secteur pêche et pourrait servir de base dans l'ensemble des pays africains concernés par le projet pour l'exploitation des autres analyses visant l'implication des communautés dans les processus de décentralisation.

Le PMEDP et son imbrication face aux enjeux analysés

Dans la majorité des pays participants au PMEDP, ce dernier apporte un appui dans le cadre des processus de planification et de gestion locale participative au niveau de sites/zones spécifiques, en s'appuyant sur l'Approche des Moyens d'Existence Durables (AMED) et le Code de Conduite pour une Pêche Responsable (CCPR).

Actions du PMEDP dans les pays participants :

- Formation en AMED (planification participative) pour toutes les parties prenantes
- Diagnostics participatifs des moyens d'existence des communautés de pêche dans des zones données
- Élaboration de Plans d'actions communautaires (PAC) puis financement d'un projet communautaire par le PMEDP et appui à la recherche de partenariats pour le financement des autres composantes du PAC
- Confection et large diffusion du guide d'orientation pour l'élaboration des projets communautaires, largement diffusé.

Les interventions du PMEDP ne sont pas limitées au niveau communautaire; elles concernent également les niveaux méso et macro et les liens entre eux. C'est ainsi que différentes actions ont été menées dans certains pays pour améliorer/orienter les politiques et des mesures d'accompagnement au niveau central. Il s'est agi d'appuyer les pays pour une meilleure visibilité du secteur des pêches dans les politiques publiques notamment les Documents de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP).

- Études de l'impact des Politiques, Institutions et Processus sur les moyens d'existence des communautés de pêche (Sénégal, Congo, Ghana et Niger)
- Élaboration d'un sous-programme sectoriel pêche et aquaculture au Niger dans le cadre de la Stratégie de Développement Rural (SDR) de la Stratégie de Réduction de la Pauvreté
- Évaluation de la contribution économique et sociale de la pêche (Bénin, Burkina Faso, Cameroun, Cap-Vert, Congo, Côte d'Ivoire, Gabon, Gambie, Ghana, Guinée, Mali, Mauritanie, Sao Tomé & Príncipe, Sénégal, Tchad) pour une meilleure intégration du secteur dans les DSRP.

Expérience de surveillance participative en Guinée

L'expérience de surveillance participative a été menée dans le cadre d'un projet communautaire du PMEDP d'une durée de 2 ans (novembre 2000 à décembre 2002), intitulé «Appui aux pêcheurs artisans de Koukoudé, Bongolon et Matakang dans le suivi, le contrôle et la surveillance de la zone réservée à la pêche artisanale maritime en Guinée». Initialement destiné aux pêcheurs des trois localités, le projet n'a finalement été expérimenté que dans les deux premiers sites; Matakang étant abandonné en raison de problèmes de sécurité. L'objectif principal du projet était d'assurer de manière efficace la surveillance de la zone réservée à la pêche artisanale et plus spécifiquement de réduire voire d'empêcher les incursions des chalutiers dans cette zone pour limiter les pertes en matériel, engins de pêche et vies humaines. Les autres objectifs du projet étaient de: (1) favoriser l'augmentation de la production de la pêche artisanale; (2) accroître le revenu des pêcheurs artisans; (3) favoriser la réduction de la pauvreté des pêcheurs artisans; et (4) sauvegarder les ressources dans la zone réservée à la pêche artisanale maritime.

Le projet a permis la formation des pêcheurs informateurs qui ont été équipés en instruments de sécurité en mer, de navigation et de repérage (gilets de sauvetage, radios, GPS). Les pêcheurs formés ont ainsi pu fournir au Centre national de surveillance et de protection des pêches (CNSP), institution nationale chargée de la surveillance, des informations sur la violation par les chalutiers de la zone réservée à la pêche artisanale. L'expérience de surveillance participative a contribué, notamment, à éloigner les chalutiers de la zone de pêche artisanale, à protéger les zones de frayère, à réduire sensiblement les pertes d'engins et matériel de pêche, à améliorer les revenus des pêcheurs artisans à travers l'augmentation de la production et le développement des activités post captures, à favoriser l'exercice de la pêche artisanale dans la zone réservée et à renforcer les liens entre les agents de surveillance du CNSP et les communautés de pêcheurs.

Les résultats encourageants de cette expérience en terme de collaboration entre les services déconcentrés de l'Etat (bases du CNSP) et les communautés de pêche et d'impact réel sur l'amélioration des moyens d'existence desdites communautés ont conduit à l'organisation, en avril 2003, d'un forum national sur la surveillance participative en zone côtière pour valoriser cette expérience. Ce forum a permis d'explorer les possibilités de pérennisation et d'extension du projet communautaire, et d'analyser les opportunités pour améliorer le dispositif actuel de surveillance des pêches en zone côtière. L'expérience se poursuit dans le cadre du projet pilote "Aménagement participatif en zone côtière" pour son institutionnalisation en Guinée et sa répliquabilité dans les autres pays.

Il apparaît comme porteuse d'avenir pour l'ensemble des pays concernés la proposition suivante de l'étude de cas du Niger sur le repositionnement du Programme :

"Relativement aux interventions des partenaires comme le PMEDP, ce nouveau paysage institutionnel qui se dessine au niveau local invite à un repositionnement auprès des acteurs locaux principalement à l'échelon communal qui est désormais le palier de droit commun et le cadre institutionnel formel de mise en œuvre des politiques publiques au niveau local. Dans ce nouveau contexte donc, les interventions du PMEDP pourront davantage promouvoir l'articulation avec les niveaux communal et infra-communal pour tous leurs aspects opérationnels, et inscrire les appuis stratégiques au niveau des acteurs centraux (État et autres acteurs nationaux)".

CHAPITRE 3 :

Gérer l'implication de la pêche dans le processus de décentralisation

Quel type de changement et de renforcement doit-on apporter aux communautés de pêche pour favoriser leur insertion dans le processus de décentralisation ?

A. Le renforcement des communautés de pêche et des corps intermédiaires

Cette section est organisée en quatre parties :

1. Une présentation d'expériences particulièrement intéressantes qui montrent le changement de fonctions des communautés de pêcheurs
2. Une typologie de formes de participation
3. Les organisations professionnelles dans le secteur de la pêche
4. L'expérience de la collaboration entre le Programme et les ONG.

Le changement de fonctions des communautés de pêcheurs

Les communautés de pêche artisanale sont constituées par les hommes et les femmes qui exercent des activités de préparation, de pêche, de mareyage, de transformation.

Les activités de pêche artisanale sont réalisées sur des territoires de pêche, à savoir des entités spatiales et sociales qui incluent :

- Le territoire en terre ferme qui concerne aussi les eaux intérieures : les rivières, les lacs, les étangs.
- Les zones de pêche artisanale en mer. Ces zones, qui se situent à l'intérieur de l'espace plus large constitué par les eaux territoriales de chaque pays qui vont jusqu'à 12 miles marins, sont reconnues par les communautés de pêche.

Les zones de pêche artisanale en mer sont caractérisées par la connaissance par les pêcheurs et le marquage. Ces zones de pêche sont considérées comme un "prolongement" du territoire en terre ferme. Les points de repères pour les pêcheurs sont les suivants :

- les amers (repères à terre) ;
- les balises ;
- les rochers ;
- les dispositifs de concentration de poissons (DCP) ;
- les récifs naturels et artificiels ;
- la nature du fonds, la couleur de l'eau, la direction des courants, le soleil, la lune, les étoiles ;
- le positionnement avec le GPS.

Expériences intéressantes de renforcement de communautés de pêche

Expériences de gestion de ressources halieutiques

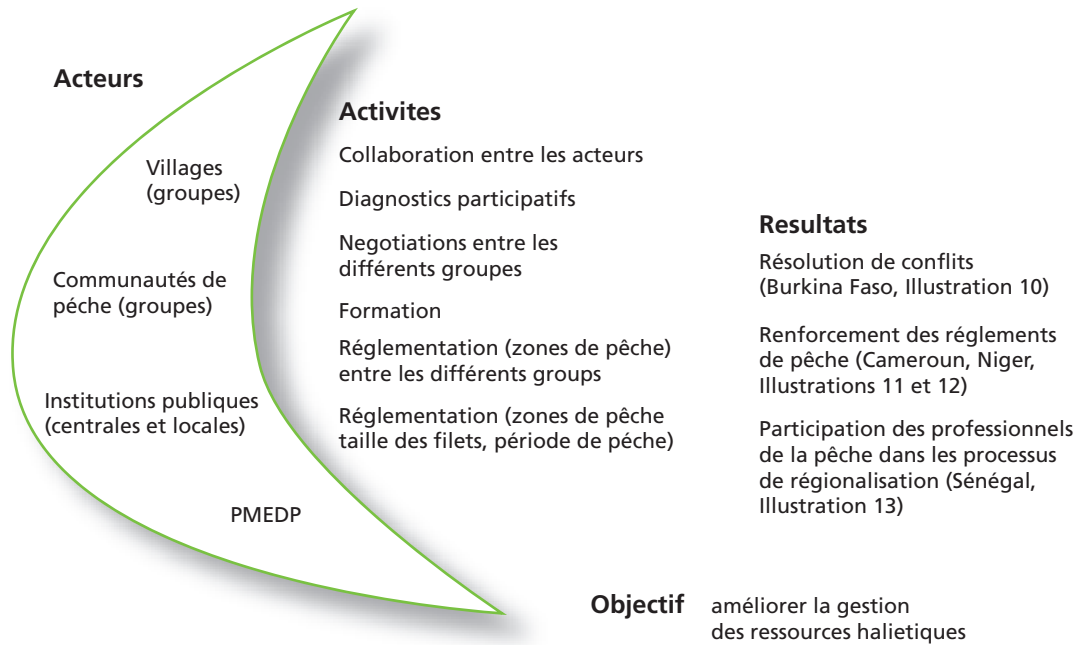


Illustration 10 : Résolution des conflits au Burkina Faso

C'est avec le soutien de l'Etat et des partenaires notamment le Projet Gestion de la Pêche dans le Sud-Ouest, qu'un groupe d'agro-pêcheurs organisés dans un groupement appelé WRAMBA, ont créé la concession de pêche de Moussoudougou dans la province de la Comoé, courant l'an 2000.

En adoptant la concession, le groupement WRAMBA qui pratiquait la pêche commerciale dans le plan d'eau depuis 1993, s'est retrouvé confronté à d'autres exploitants, notamment les groupes de pêcheurs à la ligne, les riverains du barrage et les populations du village. Ces conflits sont liés au contrôle et à la gestion du plan d'eau revendiqué par la population du fait qu'il s'agit d'un patrimoine communautaire dont la gestion ne saurait incomber à un groupe donné quelle que soit son statut ou sa forme d'organisation. A cela il fait ajouter les revendications de partage de la ressource par les groupements de pêcheurs à la ligne qui ont craint pour leur expulsion avec la création de la concession de pêche.

Une série de négociations et de concertations organisées avec l'appui de l'administration locale et des partenaires ont progressivement permis de dégager un consensus social avec l'implication et la prise en compte des intérêts de tous les acteurs. La résolution de ce conflit qui s'est appuyée sur les éclairages donnés aux autres acteurs sur le concept de concession de pêche et les avantages que tout le village peut en tirer, a débouché sur la mise en place d'un Comité de gestion. Ce comité a favorisé la conduite des négociations grâce auxquelles ont été définies les mesures de gestion applicables à tous et les modalités de paiements des redevances.

Finalement, les différentes négociations conduites de façon consensuelle, ont abouti à l'adoption des quatre textes réglementaires suivants :

- Un cahier des charges entre l'Etat et le groupement WRAMBA, dans lequel l'existence des autres groupements est reconnue ;
- Un plan de gestion et d'aménagement adopté par toutes les parties ;

- Un contrat de concession entre l'Etat et le groupement WRAMBA ;
- Un contrat d'organisation de la pêche dit contrat de partenariat entre le groupement WRAMBA et les autres groupements.

Les résultats enregistrés de la résolution de ces conflits ont été encourageants car l'adoption des textes a permis :

- De rétablir la confiance entre le groupement WRAMBA et les autres acteurs (pêcheurs et populations) ;
- De responsabiliser davantage la communauté dans la gestion rationnelle et durable des ressources halieutiques ;
- D'aboutir à l'acte de concession pour le groupement WRAMBA tout en maintenant un climat de cohésion sociale au sein de la communauté ;
- De réglementer l'exploitation des ressources tout en sécurisant l'eau et les ressources ;
- De produire des recettes au profit du budget de l'Etat à travers le paiement des redevances.

L'analyse de cet exemple de développement participatif dans le secteur de la pêche au Burkina montre que dans le cadre de la mise en œuvre très prochaine de la décentralisation dans sa dynamique rurale au Burkina, des choix judicieux et des éclairages nécessaires devraient être faits dans le domaine de la répartition des rôles et des compétences entre l'Etat et les futures communes rurales pour les aspects concernant la gestion des plans d'eau et des ressources halieutiques. Les leçons tirées de cette expérience de concession de pêche de Moussodougou ont permis au projet pilote "Cogestion des pêcheries de Bagré et Kompienga" de renforcer la dynamique de concertation au niveau des différentes parties prenantes, l'élaboration des cahiers des charges et du plan d'aménagement des pêches, l'accès à la ressource et le partage équitable des bénéfices tirés de la pêche.

Illustration 11 : Une expérience de planification ascendante et de cogestion au Cameroun

Sous l'impulsion de l'Administration des pêches, des programmes de développement et des ONG, les communautés de base prennent progressivement conscience de la nécessité de s'organiser en groupes socioprofessionnels pour entre autres améliorer leurs conditions de vie et participer au développement local. Ainsi, autour des pêcheries, l'on rencontre des groupes d'initiative commune (GIC), des groupements féminins et des coopératives. La plupart sont à l'état embryonnaire certes, mais ils prennent des initiatives particulièrement dans la gestion des ressources halieutiques. C'est ainsi que face à la diminution des captures et de la taille de poissons, les communautés de pêche autour de la retenue de Maga ont reconnu la nécessité de se concerter. Des réunions ont été organisées et l'une des principales recommandations a été la mise en place d'un comité de vigilance chargé de suivre, contrôler et surveiller les activités de pêche. Il s'agit principalement de veiller au respect strict de la réglementation des pêches en vigueur (zones de pêche, taille des filets, période de pêche...).

Ce comité de vigilance composé des pêcheurs choisis par les communautés elles-mêmes vient compléter l'action de l'administration locale des pêches en matière de suivi, contrôle et surveillance qui dispose d'une insuffisance de moyens matériels, financiers et humains. Afin de lui donner une force légale, le comité de vigilance mis en place a été présenté aux administrations locales compétentes (Administration Territoriale, Forces de maintien de l'ordre, Administration des pêches, Collectivités locales).

Toujours pour mieux gérer les ressources halieutiques, assurer un développement durable des pêches et réduire de nombreux conflits, les communautés de pêche en l'occurrence celles de Maga et Mapé ont saisi l'Administration des pêches pour un appui à la réalisation des diagnostics conjoints des problèmes et l'élaboration des projets de développement. L'Administration des Pêches avec le soutien du PMEDP a conduit des exercices de diagnostics participatifs autour de ces deux pêcheries. Les problèmes recensés concernaient entre autres le non respect de la réglementation en matière de pêche (utilisation des engins de pêche interdits, mauvaises pratiques et méthodes de pêche...), l'inorganisation des communautés de pêche, l'absence d'interlocuteur capable de mener des actions de sensibilisation auprès des communautés afin que celles-ci profitent au maximum des retombés des grands programmes de développement existants dans la région, le manque

de formation en gestion associative et de revenus et d'élaboration des projets de développement, la non implication des pêcheurs dans la gestion des niveaux d'eau.

Les principales actions entreprises ont porté sur :

- La conduite des processus de cogestion des retenues et
- La structuration des communautés de pêche en groupes socioprofessionnels et comités villageois de développement.

Ces processus de cogestion ont abouti à l'élaboration des Accords locaux de gestion des retenues, la mise en place des comités de gestion des retenues, la création et/ou le renforcement des comités de vigilance ainsi que des comités villageois de développement.

Ces Accords locaux de gestion de retenue en harmonie avec la législation en vigueur sur les pêches au niveau national, prennent en compte des mesures liées entre autres à l'accès à la retenue, les types d'outils/matériels appropriés pour la pêche dans la retenue, la période de repos biologique, la délimitation des zones de frayères, les infractions, sanctions et procédures, la gestion du niveau d'eau avec les partenaires.

Les comités de gestion des retenues sont chargés du contrôle et du suivi de la mise en œuvre des dispositions des Accords locaux de gestion. Ils coordonnent également les activités des comités de vigilance et rendent compte de ses activités à l'Administration. Les Comités de vigilance sont chargés de veiller au respect des dispositions des Accords locaux de gestion au niveau des campements de pêche. Ils sont composés de 5 à 12 pêcheurs, ils surveillent les activités de pêche, conseillent les autres pêcheurs et dénoncent les contrevenants.

Les groupements féminins existent au niveau des pêcheries et sont impliqués dans les activités de transformation et de commercialisation des poissons. Le diagnostic conjoint mené a révélé un certain nombre de problèmes notamment la difficulté de s'approvisionner en poissons auprès des pêcheurs (cas observés au niveau de la retenue de Maga) qui préfèrent vendre leurs produits aux commerçants venant des grandes villes dont le pouvoir d'achat est élevé, l'insuffisance de formation en matière de gestion associative et de revenus, la pratique des méthodes traditionnelles de fumage de poissons qui consomment beaucoup de bois et dégagent beaucoup de fumée et avec

un produit fini pas de très bonne qualité, l'absence de fonds de roulement et la non diversification des moyens d'existence.

Ces groupements féminins sont assez dynamiques dans la mesure où ils arrivent à mobiliser des fonds pour des actions communautaires telles que la création des champs communautaires de maïs, de riz et d'arachide. Grâce à l'appui du PMEDP et d'autres organismes de développement dans la région (groupe de femmes de Maga), les groupements ont acquis d'autres connaissances supplémentaires en matière de diversification des moyens d'existence (formation en fabrication de savon et de yaourt ainsi qu'en élevage

traditionnel amélioré). Leurs capacités organisationnelles ont été renforcées de même, ils ont reçus des formations en gestion des associations, des revenus et en transformation de poisson.

Les initiatives de cogestion menées à Maga et à la Mapé serviront de base d'échanges d'apprentissage pour orienter les stratégies qui seront mises en œuvre pour assurer la participation effective des parties prenantes du secteur post-capture dans la gestion des ressources halieutiques autour de la retenue de Mbakaou.

Illustration 12 : Emergence d'un système de gestion des ressources halieutiques au Niger

Dans leur pratique, les dynamiques communautaires engagées à Tafouka ont pris forme et force sur la gestion des ressources halieutiques du terroir, et se sont organisées autour de : (1) la définition et l'application de règles d'accès aux pêcheries ; (2) l'identification de périodes de fermeture et d'ouverture de la pêche ; (3) la construction de bassins de stockage de poisson (alevins) dans les habitations ; (4) la mise en charge desdits bassins de stockage en alevins de clarias au moment du tarissement des mares (Mai juin juillet) ; (5) l'alimentation des alevins avec du son des céréales, des restes alimentaires, etc. et le renouvellement hebdomadaire de l'eau des bassins ; (6) l'empoissonnement des mares à l'aide des alevins stockés dans les bassins après leur remplissage en eau par les eaux de pluie (Juillet-août) ; (7) des mesures de protection des bassins versants.

Pour l'essentiel, les actions entreprises dans ce cadre ont été menées en partenariat entre les nouvelles organisations communautaires (coopératives et associations locales des pêcheurs et mareyeurs), les services techniques locaux de l'État (services départementaux de la pêche et pisciculture en relation avec les services centraux de la pêche) et les collectivités locales qui, en exécution de certaines fiches d'opération prévues dans leurs budgets locaux viennent souvent en appui aux acteurs ruraux.

Ce qu'il faudra relever ici en terme d'avancée c'est certainement le début certes timide, d'une structuration des acteurs de la pêche autour de certaines formes d'organisations à l'image des groupements et coopératives de pêcheurs, des coopératives de mareyeurs, à la faveur de la libéralisation du cadre juridique du secteur coopératif suite à l'adoption de la nouvelle loi sur le régime des coopératives rurales (Ordonnance 96-067 du 9 décembre 1996).

Il en résulte qu'en termes d'acquis on retiendra notamment d'abord et surtout **la dynamique organisationnelle créée** et à travers laquelle les groupes de pêcheurs et les communautés rurales en général tentent de se repositionner sur l'échiquier socio-économique et politique local à travers la mise en place de groupements, des coopératives et d'associations de pêcheurs ou mareyeurs pour mieux défendre leurs intérêts. Cette dynamique démocratique qui prend naissance autour des plans d'eau villageois, s'enracine de plus en plus à travers des débats publics à l'occasion des assemblées générales de terroir et autres réunions périodiques des coopératives et associations locales, dans le cadre desquels les acteurs d'un ou de plusieurs terroirs se réunissent, délibèrent ensemble, élaborent des projets qu'ils négocient, mettent en œuvre et suivent avec une rigueur et une compétence qui s'affirment d'année en année.

Par ailleurs, cette expérience est en voie de généralisation au Niger à travers la mise en œuvre du sous-programme pêche et aquaculture élaboré dans le cadre de la SDR. Elle a été également répliquée au Burkina Faso (Boalin et Sandogo).

Illustration 13 : Conseils locaux de la pêche artisanale au Sénégal

Les Conseils locaux de pêche artisanale (CLPA) ont été institués par le Code de la Pêche maritime (Loi 98-32 du 14 avril 1998), dans le but de promouvoir la participation des professionnels et leur implication dans la réflexion et la prise d'initiatives concernant l'aménagement et le développement de la pêche.

Ces conseils locaux doivent regrouper les représentants locaux de l'administration, les collectivités locales, les pêcheurs artisans (des différents groupes), les transformateurs, les mareyeurs et les aquaculteurs.

L'article 8 du décret d'application du Code de la Pêche prévoit que les séances du conseil local sont présidées par le chef de l'exécutif régional ou son représentant. Qui est l'exécutif régional ? Dans l'entendement des techniciens de la pêche, il s'agit du Gouverneur de région. La décentralisation a créé des collectivités locales qui s'administrent librement par des assemblées élues ayant à leur tête un exécutif local. Ainsi, selon les textes de la décentralisation, l'exécutif régional est le Président du Conseil régional. Voilà tout l'esprit de cet article 8, étant donné qu'il est donné compétence à la région, collectivité locale, de gérer les eaux continentales d'intérêt régional (article 28 du décret 96-1134 du 27 décembre 1996). L'article 29 stipule que la région peut définir et mettre en œuvre toute mesure tendant à une gestion rationnelle des ressources en eau, halieutiques et piscicoles, des eaux d'intérêt régional.

Elle est chargée de :

- organiser le secteur des pêches
- instituer et redynamiser les conseils de pêche
- définir les normes locales de pêche
- organiser les campagnes de pêche et définir des programmes de mise en valeur piscicole et d'aquaculture.

Au regard de tout cela, confier la présidence des Conseils locaux de pêche aux autorités déconcentrées risque d'affaiblir le pouvoir des élus et d'encourager la propension de l'administration.

Ces conseils, du fait de leur composition, mériteraient d'être allégés. Ils pourraient constitués de professionnels du secteur dont les prérogatives et le mandat seraient clairement définis dans une convention cosignée entre le conseil local, la collectivité locale et le représentant de l'Etat. Cela permettrait une plus grande responsabilisation des professionnels en accord avec les lois et règlements en vigueur. Les conseils locaux de pêche sont en train d'être expérimentés dans certains sites comme Kayar, Joal-Fadiouth, Foundiougne, etc.

Le PMEDP est entrain d'accompagner ce processus par des appuis à la mise en place de certains Conseils locaux et le renforcement de leurs capacités (Foundiougne, Mbour et Fatick). Des initiatives seront développées pour une large diffusion de cette expérience dans la région.

Une typologie du degré de participation

Le degré et les étapes de participation des communautés de pêche varient selon :

1. l'application effective ou non d'une approche participative (ex AMED) dans le pays
2. la nature des acteurs (autochtones, allochtones).

Dans les pays participant au PMEDP, les communautés de pêche participent à l'ensemble du processus de planification, de l'identification de leurs propres besoins et aspirations (diagnostics participatifs) à la mise en œuvre des activités de développement retenues y compris le suivi-évaluation.

Illustration 14 : Planification participative au Burkina Faso

Il aura fallu attendre huit ans après l'adoption de la loi N°006/97/ADP portant Code Forestier au Burkina Faso consacrant un régime de gestion spéciale sur les grandes pêcheries pour voir l'organe principal de gestion et de prise de décision se mettre place sur les pêcheries de Bagré et Komienga. L'esprit de cette loi est incontestablement ancré sur le modèle de gestion participative ou cogestion. Ce modèle repose sur le principe d'une gouvernance locale des ressources halieutiques qui s'exprime à travers la capacité à définir des règles qui soient à la fois légitimes et légales, à les mettre en œuvre et à arbitrer sur des conflits. Comment y parvenir ? Le PMEDP a appuyé ce processus depuis 2000.

Ainsi, après une formation sur l'AMED, un diagnostic participatif a été réalisé par les différentes parties prenantes dans la gestion du lac de Bagré : communautés de pêche au niveau de chaque village/campement, institutions publiques (services techniques et administration générale) et privées (société civile, IMF, ...); ce diagnostic a permis de dégager les contraintes et les atouts pour le développement de la pêche à Bagré. Des actions ont été identifiées pour promouvoir une cogestion des ressources halieutiques. Ces actions sont consignées dans un plan d'aménagement participatif du périmètre aquacole d'intérêt économique de Bagré. Dès lors, des négociations ont été engagées avec les principales parties prenantes pour la mise en œuvre effective de ce plan. A cet effet un cahier des charges consensuel a été formalisé ainsi qu'un comité de gestion. L'unité

technique du périmètre est chargée du suivi quotidien des activités et de la mise en œuvre des décisions de ce comité à qui elle rend compte lors de ces sessions. Outre la participation aux différentes instances de cogestion, les communautés assurent la surveillance de l'exploitation piscicole.

Ce processus, qui s'est avéré long, permet aujourd'hui un dialogue entre les différentes parties prenantes, une concertation régulière, un consensus au niveau des décisions prises, l'engagement dans la conduite des activités et une transparence dans la gestion ; la cogestion à Bagré devient donc de plus en plus une réalité sur le terrain et donne des gages pour une gestion durable des ressources halieutiques, un partage équitable des bénéfices et l'amélioration des conditions de vie des populations qui en dépendent.

En règle générale, pour diverses raisons, les pêcheurs migrants sont plus enclins à exploiter la ressource halieutique qu'à participer aux activités liées à l'aménagement des pêcheries. C'est pourquoi, le PMEDP a favorisé leur implication aux différentes étapes de la planification. Dans les pays participant au projet pilote "Aménagement participatif en zone côtière" (Congo, Gabon, Guinée et Mauritanie), les pêcheurs migrants sont représentés dans les différentes structures mises en place pour participer à l'aménagement des pêches et au développement local, au même titre que les pêcheurs autochtones, même si on rencontre souvent des réticences.

Illustration 15 : Les étapes de la participation au Niger

Les étapes suivantes ont été identifiées :

- **Le diagnostic** : les difficultés rencontrées dans la gestion des ressources halieutiques et la promotion du développement local, ont amené les acteurs à initier un diagnostic de la situation avec l'appui des services techniques de l'État, les partenaires des

projets et certaines personnes ressources locales. Cet exercice a été réalisé par les communautés de pêche elles-mêmes, grâce à des outils simples de la MARP. Ensemble elles ont découvert leurs contraintes et leurs atouts, identifié les pistes de solutions et mesuré les limites de leurs ressources internes. Les résultats issus des réflexions ont

été validés au niveau terroir par l'assemblée générale du terroir qui les a examinés et amendés, avant l'élaboration de la première mouture du document de diagnostic de base par les services techniques qui ont servi d'appui conseil.

- **La concertation** : elle commence par un processus de négociation au niveau des individus (exerçant un droit de propriété sur les fonds de terre attenants aux points d'eau aménagés), prend souvent une dimension inter-terroir permettant ainsi aux acteurs de plusieurs villages d'examiner ensemble des problèmes qui leurs sont communs et dont la solution dépasse le cadre d'un seul village. Elle s'est également élargie en prenant en compte la dimension genre.
- **La planification concertée** : La vocation planificatrice des organisations communautaires est particulièrement mise en évidence dans le processus d'élaboration et de mise en œuvre du plan de gestion du terroir (PGT, cadre de référence pour l'identification des actions et leur mise en œuvre). Son élaboration constitue un exercice participatif conduit par les communautés elles-mêmes et appuyé par les acteurs et partenaires locaux. A l'analyse de ce processus de planification, on s'aperçoit que beaucoup de rôles relevant autrefois de la compétence exclusive des services techniques sont aujourd'hui assumés par les populations (diagnostic du terroir, identification des actions, budgétisation, suivi).
- **La décision collégiale** : Le processus de planification qui s'inscrit lui-même dans une perspective de gestion décentralisée des ressources naturelles, a permis l'adoption d'un ensemble de règles et mesures autour desquelles les populations se sont entendues pour conduire leurs activités à l'intérieur de l'espace et de la période considérés. Tafouka et Tabalak, illustrent parfaitement l'existence d'un processus décisionnel à travers lequel les organisations de pêcheurs définissent et appliquent de manière consensuelle les règles d'accès aux pêcheries.
- **Prise d'initiative et émergence d'un entrepreneuriat local** : On pourrait à ce niveau faire cas des initiatives individuelles de certains opérateurs ruraux pionniers qui par leur comportement innovateur et leur engagement volontaire en matière de gestion durable des ressources ont tendance à insuffler une dynamique d'ensemble au niveau des terroirs. C'est ainsi qu'on note le renforcement au plan individuel et collectif des capacités techniques, organisationnelles et institutionnelles des membres de la communauté et l'amélioration des revenus de la communauté.
- **La substitution aux rôles de l'État** : S'il est difficile de parler de substitution complète aux rôles de l'État à l'état actuel des dynamiques locales, on pourrait cependant évoquer ce comportement nouveau observé au niveau des communautés rurales qui collaborent étroitement avec les services étatiques en matière de surveillance, jouant de plus en plus un rôle de premier plan du fait de leur proximité. C'est ainsi qu'on est en train d'assister à l'émergence d'un système de gestion participative des ressources naturelles qui implique aussi bien les services locaux de l'environnement, les organisations communautaires et les collectivités territoriales.
- De manière générale la dynamique organisationnelle créée a permis aux acteurs communautaires de se repositionner sur l'échiquier socio-économique et politique local à travers la mise en place de groupements, des coopératives et d'associations à l'image de celles de pêcheurs ou des mareyeurs pour mieux défendre leurs intérêts. Cette dynamique organisationnelle, certes présentement localisée au niveau de certains terroirs (généralement dans les zones d'intervention des projets de développement) pourrait s'amplifier, si elle s'appuyait davantage sur l'important capital social et humain dont recèlent les communautés de pêche au Niger (savoir faire et connaissances de communautés).
- Mais le développement de ces dynamiques suppose certainement une véritable stratégie de renforcement des capacités organisationnelles et institutionnelles des communautés rurales qui restent encore très déficitaires en dépit du succès relatif enregistré en matière de démocratisation et d'élargissement des espaces de libertés (liberté d'association proclamée et garantie par la Constitution). On notera particulièrement à ce niveau, l'absence d'un cadre de référence en terme de définition et de mise en œuvre d'une politique nationale en matière de pêche. Ce qui n'est pas de nature à insuffler une dynamique d'ensemble à ce secteur qui pourtant est d'un apport appréciable dans le domaine clé de la réduction de la pauvreté.

Les organisations socio-professionnelles dans le secteur de la pêche

Une typologie des associations dans les cinq pays analysés et des considérations sur leur organisation au Cap Vert et au Sénégal sont présentés dans l'encadré ci-dessous.

Illustration 16 : Les organisations professionnelles

Burkina Faso

- Groupements (pêcheurs et transformatrices) et associations (mareyeurs) dans les villages/campements de pêche (défense intérêts communs) : environ 300
- Unions de Groupements (pêcheurs et transformatrices) au niveau provincial : une dizaine
- 1 Fédération nationale des acteurs de la filière pêche (FENAFIP) : interface entre les acteurs et les pouvoirs publics
- Confédération Paysanne du Faso (CPF) (ensembles des fédérations nationales, y compris FENAFIP)
- Chambres Régionales d'Agriculture : 13 (ensemble des professionnels y compris communautés de pêche).

Cap-Vert

- Associations de pêcheurs, de vendeuses de poissons (interface avec les pouvoirs publics) au niveau de chaque communauté de pêche
- Associations de mutuelles de pêcheurs (épargne et crédit pour pêcheurs et vendeuses de poissons au niveau de chaque village
- Coopérative de pêcheurs (propriétaires d'embarcations).

Les associations les plus organisées et ayant un pouvoir de revendication important se trouvent situées sur les îles de Maio, Santiago, Fogo et Brava. Dans l'île de Fogo et Brava, le pouvoir d'intervention des associations socio-professionnelles de pêche assume des proportions vitales dans les domaines plus saisisants. Le mutualisme est une réalité et son intervention ne se limite pas aux micro-crédits accordés aux opérateurs de pêche et destinés à

l'acquisition des matériels de pêche. Il fournit également des petits crédits pour les funérailles concernant des membres de l'association et leurs familles.

On constate aussi une participation active des coopératives et associations de pêche en partenariat avec les municipalités locales dans l'élaboration de petits projets de pêche, entreprenant des activités concrètes visant la résolution de problèmes ponctuels au sein des communautés. Existents des enregistrements, au niveau des autarchies locales, de plusieurs projets de pêches financés par la coopération bilatérale, multilatérale et autres. Ces projets sont inclus dans les plans d'activités des mairies et leur mise en oeuvre est de la responsabilité de l'adjoint du maire pour le domaine des pêches.

La participation communautaire dans ces îles a été améliorée avec la mise en oeuvre du projet de développement de la pêche artisanale, avec l'élection au sein des communautés et par les communautés nommées facilitateurs. Les facilitateurs sont les représentants des communautés de pêche auprès du projet et sont des véhicules de transmission des messages de ceux-ci aux communautés et d'autre part des préoccupations des communautés au projet. Ces facilitateurs se trouvaient à l'origine de la création de la caisse d'épargne et de crédit à travers l'organisation de 11 mutualités dont 7 de l'île de Fogo et 4 de Brava avec 260 inscrits.

Le Programme contribué aussi pour la création d'un groupe socioprofessionnel important désigné "Associés des Revendeurs de Brava" dont l'objectif majeur est le recueil du poisson capturé à Brava pour sa postérieure commercialisation sur les marchés plus attractifs du pays, notamment celui de Praia dans l'île de Santiago. La création de cette association et sa

dynamisation ont contribué considérablement à résoudre le problème d'écoulement du poisson frais de l'île de Brava et à ainsi mieux valoriser le poisson dans cette île.

Cameroun

- Associations de pêcheurs, de vendeuses de poissons, de transformatrices au niveau village/campement, centre de consommation (défense d'intérêts communs, entraide) peuvent être légalisées par les services préfectoraux
- Groupements d'intérêt commun (GIC) de pêcheurs (légalisés par le Service provincial de l'agriculture)
- Coopératives
- Chambre d'agriculture et d'élevage.

Niger

- Coopératives de pêcheurs
- Association nationale des pêcheurs du Niger
- Association nationale des mareyeurs du Niger
- Association des vendeurs et revendeurs de poisson à Niamey
- Fédération des professionnels de la filière pêche (en cours de création pour l'ensemble des acteurs)
- Plateforme Paysanne (tous les producteurs ruraux y compris les pêcheurs)
- Chambres régionales d'agriculture (intègrent les pêcheurs), en cours de création.

Sénégal

Qu'il s'agisse de la pêche artisanale ou de la pêche industrielle, les professionnels ont créé des associations, à leur initiative ou sous l'impulsion de l'Etat.

Les professionnels de la pêche industrielle sont réunis au sein de différentes associations dont les plus connues sont le Groupement des Armateurs et Industriels de la Pêche maritime

au Sénégal (GAIPES) et l'Union des Pêcheurs et Mareyeurs Exportateurs du Sénégal (UPAMES).

Les professionnels de la pêche artisanale maritime sont réunis dans des groupements dont les plus présentés sont la Fédération Nationale des Groupements d'Intérêt Economique de Pêcheurs (FENAGIE-PECHE), la Fédération Nationale des Groupements d'Intérêt Economique de Mareyeurs du Sénégal (FENAMS), le Collectif National des Pêcheurs artisanaux du Sénégal (CNPS), l'Union Nationale des GIE de Mareyeurs du Sénégal (UNAGIEMS), la Fédération Nationale des Femmes Transformatrices de Produits halieutiques et Micro-mareyeuses (FENATRAMS). Ces structures sont représentées au niveau des régions, départements et localités maritimes.

Elles œuvrent principalement pour la défense des intérêts de leurs membres.

En 2003, ces organisations faitières se sont regroupées en une structure de concertation dénommée Conseil National Interprofessionnel de la Pêche au Sénégal (CONIPAS). Cependant on note un nombre important de pêcheurs en dehors du mouvement associatif.

Les professionnels de la pêche sont également membres de la Chambre de Commerce d'Industrie et d'Agriculture de Dakar (CCIAD). Il s'agit d'un établissement public à caractère professionnel. Chargée de la défense des intérêts généraux des différentes branches économiques dont elle assume la représentation, elle est, de ce fait, en relation étroite avec les pouvoirs publics. La CCIAD est donc un organe de conseil pour tous les sujets de sa compétence qui lui sont soumis par les autorités de l'Etat. Elle est aussi un organisme de promotion, car elle peut et doit prendre l'initiative de suggestions et propositions dans tous les domaines, économique, social, fiscal, juridique, douanier, et sur toutes questions intéressant la vie économique de son ressort consulaire, contribuant à améliorer la prospérité des entreprises affiliées. Chaque région du pays dispose d'une chambre régionale de commerce, d'industrie et d'agriculture.

Implication des ONG dans le processus d'appui aux communautés de pêche

En termes généraux les ONG nationales constituent des partenaires privilégiés dans le processus de renforcement des capacités des communautés.

Leur apport en termes d'accompagnement, de formation est déterminant dans le développement par les communautés de leur dynamique d'organisation et d'autogestion.

Dans le cadre du PMEDP, la quasi totalité des interventions menées auprès des communautés de pêche a travers les projets communautaires, projets pilotes ont comme partenaires d'exécution des ONG nationales.

On remarquera néanmoins que malgré une présence relativement importante des ONG nationales au niveau des pays, leur niveau de compétences fait l'objet de fortes disparités. Beaucoup d'entre elles sont dans un processus d'apprentissage, ce qui limite souvent leurs capacités.

On remarquera également que leur secteur d'intervention est essentiellement centré sur le monde agricole : très peu d'ONG ont une connaissance du secteur de la pêche et de ses communautés.

Aperçu de l'implication des ONG nationales par domaine d'intervention dans le cadre du PMEDP

Le rôle positif des ONG est mis en exergue : dans l'illustration 1 (un exemple d'application de l'AMED en Mauritanie) ; dans les illustrations 11 et 17 (des exemples d'application de l'AMED au Cameroun et au Bénin) et ; selon les domaines ci-dessous.

Domaines	Pays
Microfinances	Bénin, Gambie, Niger
Développement Organisationnel	Congo, Cameroun, Burkina Faso, Niger, Mali Ghana, Bénin
Gestion des infrastructures	Congo, Cap Vert, Bénin
Education (Alphabétisation)	Burkina Faso,
Santé (VIH/SIDA)	Congo, Bénin

L'illustration 22 met en exergue la collaboration entre ONG et Mairies au Cap Vert.

Illustration 17 : Les ONG au Bénin

Projet : Appui à l'élaboration de plans d'actions communautaires de lutte contre le VIH/SIDA

Au Bénin, les activités de lutte contre le VIH/SIDA ont commencé en 1987. Intégrant la prévention et la prise en charge psycho-sociale et médicale, elles se sont renforcées au fil des années. En collaboration avec la Banque mondiale, le gouvernement a mis en place le projet plurisectoriel de lutte contre le Sida (PPLS) pour, entre autres, apporter un appui technique et financier direct aux communautés. Pourtant, les communautés de pêche n'étaient pas directement touchées par les activités de lutte contre la pandémie

Une étude que le PMEDP a réalisée en 2003, dans quatre communautés de pêche, a, cependant, montré leur forte vulnérabilité au VIH, liée à la spécificité de leurs activités. Le PMEDP a alors décidé de développer un partenariat avec le PPLS afin d'impliquer les communautés de pêche dans la lutte contre le VIH/SIDA. Aux termes de l'accord conclu entre les deux structures, le PMEDP est chargé d'appuyer les communautés à élaborer des plans d'actions qui bénéficieront de financements de la part du PPLS.

La mise en œuvre du projet a commencé en janvier 2005, et les derniers plans ont été validés en mai 2005. Pour accompagner les

communautés, le PMEDP a eu recours à quatre ONG spécialisées dans la lutte contre le VIH/SIDA et qui collaboraient avec le PPLS. Elles ont suivi une formation sur l'Approche des moyens d'existence durables (AMED) afin que les plans d'actions puissent prendre en compte tous les facteurs à risques (humain, social, physique et financier) et surtout les spécificités du secteur de la pêche.

Mais, il n'a pas été facile pour les ONG d'adapter le modèle de plan auquel le PPLS les a habituées aux exigences de l'AMED et de tenir compte des spécificités de l'activité pêche. Pour leur faciliter la tâche, le Programme a tenu plusieurs réunions d'échanges avec elles au fur et à mesure que le processus se déroulait. A titre d'exemple, une réunion a permis d'observer que les projets de plan ne mettaient pas en relief les déterminants du VIH/SIDA spécifiques aux communautés de pêche. Ensemble, on a analysé les projets de plan et identifié des déterminants spécifiques. Du coup, tous les plans ont pu mettre l'accent sur ces déterminants, en l'occurrence la mobilité des acteurs de la pêche, les blessures sur l'eau et les soins que les pêcheurs se donnent sans précautions, etc. Naturellement, des actions spécifiques correspondantes ont été identifiées et consignées dans les différents plans, sans oublier la prise en compte de la vulnérabilité et des perceptions du risque.

Quel type de changement et de renforcement doit-on apporter aux institutions centrales pour appuyer le processus de décentralisation ?

B. La restructuration des institutions

Cette section est organisée en trois parties :

- Dans une première partie sont présentées les grands axes pour une intervention de restructuration d'une institution publique centrale, comme le ministère de la pêche.
- Dans une deuxième partie est présentée la structure des ministères de tutelle de la pêche des pays analysés.
- Dans une troisième partie sont présentées des expériences de restructuration et des mesures d'accompagnement.

La restructuration du ministère de la pêche

Les interventions dans les pays en développement ont de plus en plus cherché à aider les institutions publiques dans leur effort d'adaptation au nouveau contexte économique, et dans l'établissement de rapports nouveaux avec les agriculteurs, les pêcheurs et les autres acteurs de

la société civile Les partenaires au développement sont ainsi parvenus, dans le domaine institutionnel, à définir et à perfectionner après leur mise en pratique en milieu réel, des méthodologies et instruments d'analyse et des modèles d'organisation qui répondent aux objectifs actuels de sécurité alimentaire et de développement économique et social durable.

Depuis le début des années quatre-vingt-dix, les institutions d'appui au développement ont été sollicitées par un nombre croissant de pays, pour leur apporter un appui dans la restructuration des institutions publiques et dans le renforcement des organisations professionnelles agricoles.

Le préalable : redéfinition du rôle de l'Etat

Les politiques visent à redéfinir le rôle de l'Etat en le recentrant exclusivement sur sa mission de service public et en lui donnant les capacités de la remplir dans les meilleures conditions d'efficacité et de coût.

Cette mission de service public s'inscrit dans les trois fonctions principales suivantes :

- La fonction d'orientation : recueil de l'information utile sur le secteur de la pêche, analyse et prévision macro-économique de ses évolutions, propositions de mesures de politiques, suivi et coordination des actions de développement. La réalisation de cette fonction doit se baser sur l'analyse des différents groupes de pêcheurs, des leur conflits, des mécanismes d'exclusion ;
- La fonction de réglementation et de contrôle : préparer et adapter les lois et règlements visant à encourager le développement et préserver l'intérêt général dans les différents domaines, institutionnel, phytosanitaire, vétérinaire, de la qualité des produits agricoles et des facteurs de production, etc. et assurer leur application par tous les acteurs concernés ;
- La fonction de préservation des ressources naturelles : procéder à leur inventaire et à leur classification, à l'évaluation des biomasses et potentiels exploitables, définir et faire appliquer, avec la participation des populations, les plans d'aménagement assurant leur exploitation rationnelle et leur préservation.

Outre ces trois fonctions relevant de son domaine exclusif, l'Etat a un rôle important à jouer en contribuant avec les autres acteurs, à la fonction d'appui technique aux productions et aux infrastructures, et de conseil aux communautés pêche, notamment à travers la recherche, la formation, l'appui-conseil et le suivi-évaluation.

Définition et principes de base

Basée sur la redéfinition du rôle de l'Etat, la restructuration consiste en une transformation structurelle profonde, comportant des dissolutions, des reconversions et des créations d'institutions de type nouveau. Elle prend en compte la résolution des problèmes induits par sa mise en œuvre.

Les principes auxquels elle obéit sont :

- une claire séparation des fonctions de service public qui relèvent de l'Etat, de celles du secteur privé et l'instauration de relations d'un nouveau type entre eux, basées sur la concertation et favorisant la participation effective de la société civile au choix et à la mise en œuvre des politiques de développement ;
- une recomposition d'ensemble du paysage institutionnel, basée sur le redimensionnement du secteur public par rapport à sa nouvelle mission, et sur une plus grande place des organes représentatifs de la société civile ;
- une décentralisation des pouvoirs et des responsabilités, donnant aux organes locaux représentatifs des populations, plus de liberté et de pouvoir de décisions ainsi que les moyens de les mettre en œuvre ;

- l'organisation de la profession de la pêche et son institutionnalisation visant la création d'un secteur associatif autonome, capable de concilier l'intérêt général et l'efficacité économique ;
- un changement d'attitude du secteur public vis-à-vis des acteurs de la société civile, substituant le dialogue et la collaboration aux méthodes dirigistes ;
- une approche globale du développement qui intègre tous les facteurs (agro-écologiques, humains, économiques, temporels, etc.) commandant son succès ainsi que leurs interactions ;
- une gestion rationnelle des ressources financières et humaines basée sur l'évaluation continue des résultats et l'amélioration des performances.

La restructuration des institutions est envisagée suivant trois axes interdépendants :

1. le premier, qui correspond aux activités exclusivement de service public relevant de l'Etat, conduit à la transformation des institutions publiques, avec les changements nécessaires au niveau des hommes et des mentalités ;
2. le second, qui correspond aux activités commerciales ou de production incombant au secteur privé, conduit à la privatisation de celles d'entre elles qui sont encore menées par des institutions publiques et nécessite une préparation des acteurs impliqués pour leur permettre d'affronter les marchés et faire preuve de dynamisme ;
3. le troisième, qui fait appel à une collaboration entre acteurs du secteur public et de la société civile avec une forte participation des communautés de pêche, conduit à créer des institutions de types nouveaux permettant d'une part, la représentation des communautés de pêche et d'autre part, la constitution d'un cadre de dialogue et de concertation entre les partenaires publics, privés et de la profession.

Des précautions importantes sont à considérer au cours de la restructuration :

- en ce qui concerne la production, elle doit à tout prix éviter la rupture ou la détérioration de la fourniture des biens et services de production aux communautés de pêche et pour cela elle doit assurer une privatisation dont les formes et le rythme permettent de mieux répondre aux besoins des communautés de pêche à travers leur participation effective ;
- en ce qui concerne le personnel devant quitter les institutions publiques, des précautions sont à prendre par rapport à deux écueils, pour éviter : d'une part, la création de problèmes sociaux par des "licenciements secs" et d'autre part, la déperdition d'un potentiel humain ayant bénéficié de formation ;
- pour les institutions publiques, le risque serait de considérer que la restructuration s'arrête à la mise en place de nouveaux services. Elle n'aura atteint son but que lorsqu'elle aura permis de changer les mentalités, introduit des comportements et des méthodes de gestion qui favorisent l'amélioration continue des ressources humaines et l'adaptation constante des structures aux besoins du développement.

Méthodologie de la restructuration des institutions publiques

Le processus de restructuration se décompose en quatre grandes étapes :

- l'étape d'analyses institutionnelles de base et d'élaboration du schéma directeur ;
- l'étape de préparation du plan détaillé de restructuration ;
- l'étape de mise en œuvre de la restructuration ;
- l'étape de suivi-accompagnement de la mise en œuvre.

Sans être considérée comme une étape proprement dite du processus, une évaluation des effets de la restructuration sur le développement est à envisager après deux à trois ans de son exécution, pour apporter les compléments et correctifs nécessaires.

Analyse institutionnelle et élaboration du schéma directeur de restructuration

Cette première étape consiste à effectuer les analyses de base permettant de dégager les éléments nécessaires à l'élaboration des propositions de restructuration ; puis à élaborer les axes et la proposition de schéma directeur de restructuration soumis à la discussion de tous les acteurs concernés, pour décider des choix à retenir en matière de restructuration.

Les analyses à effectuer, portent essentiellement sur :

- Les activités des institutions publiques afin d'identifier, en référence au nouveau rôle de l'Etat, celles du service public qui doivent continuer à être assurées par les institutions restructurées et celles devant être transférées au secteur privé ;
- Les aspects institutionnels des services publics existants, en termes d'organisation, de relations internes et externes, de processus décisionnel et de suivi de l'exécution, d'affectation et de gestion des ressources humaines, matérielles et financières, etc. et d'évaluation de leurs capacités techniques. Les performances des institutions sont en grande partie déterminées par les compétences de leurs ressources humaines et la manière dont elles sont réparties et utilisées. Une importance particulière est accordée à la connaissance de la ressource humaine, à son évaluation constante en vue de son amélioration et de son adéquation continue aux besoins et à sa gestion qui doit lui créer des conditions favorables de travail. La banque de données sur la ressource humaine concerne à cette occasion les comparaisons automatiques révélant les écarts quantitatifs et qualitatifs entre le personnel existant et les besoins des services restructurés établis sur la base de la description des postes et des profils des personnels correspondants. Elle permet ainsi de mesurer ces écarts et de les corriger par des mesures appropriées à prendre sous forme de redéploiement, de formation, de départs et de reconversion et dans certains cas de recrutements ;
- L'appréciation par les communautés de pêche, des services qui leurs sont fournis par les institutions publiques et de la nature des rapports qu'ils souhaitent avoir avec elles ainsi que la connaissance de leurs besoins et de leurs attentes en termes d'appui au développement.

Une fois élaborées, ces propositions font l'objet de larges présentations et discussions à tous les niveaux. Les résultats de ces concertations doivent aboutir à une définition consensuelle des axes et principes de travail constituant l'ossature du schéma directeur.

Préparation du plan détaillé de restructuration

Le plan détaillé de restructuration est préparé sur la base des choix décidés par les autorités du pays, après une large concertation avec les acteurs concernés et leurs partenaires au développement sur le schéma directeur proposé. Il comporte :

1. Le rappel du rôle de l'Etat et la présentation d'ensemble du dispositif institutionnel indiquant le positionnement des différents acteurs du développement du secteur de la pêche.
2. Le détail d'organisation des structures aux différents niveaux, le statut juridique et les mécanismes de financement des institutions issues de la restructuration.
3. Les principes d'organisation du travail et les types de relations internes et externes, dans un esprit de décentralisation des responsabilités et de participation des communautés de pêche au processus décisionnel.
4. Les attributions des services et la description détaillée de tous les profils des postes à tous les niveaux, sous forme de fiches standardisées décrivant les principales activités de chaque poste et indiquant les qualités et expériences nécessaires pour leur réalisation.
5. L'évaluation quantitative et la composition qualitative ainsi que la répartition géographique et par service du personnel nécessaire.

6. Les grandes lignes du plan de formation du personnel des institutions restructurées et les besoins en assistance technique pour la maîtrise des méthodologies nouvelles.
7. L'évaluation des besoins en équipements complémentaires et des budgets correspondant à un fonctionnement efficace des services et à des conditions de travail motivantes pour le personnel. Cette évaluation est faite de façon déconcentrée, pour chaque centre de responsabilités.
8. Les principaux circuits constituant le système d'information de gestion technique et administrative, (incluant les processus d'élaboration des décisions et le dispositif de programmation, de suivi et de contrôle de l'exécution des activités).
9. Les règles de base de gestion rationnelle des humaines, permettant son adaptation constante aux exigences des postes, sa formation continue et l'amélioration de ses conditions de travail et de performances.
10. Les implications humaines, matérielles et financières de la restructuration.
11. Le plan de mise en œuvre, établi en dernier ressort, rassemble et met en cohérence l'ensemble des composantes de la restructuration, indique les conditions et mesures préalables à son entrée en application et présente le calendrier indicatif et les principales phases d'exécution des opérations de restructuration.

Les implications sur les la ressources humaines sont définies par comparaison des résultats des analyses et évaluations du personnel existant effectuées en première étape, avec les besoins en personnel évalués sur la base des profils de postes décrits en seconde étape. Aux plans des budgets et des équipements, les incidences sont également évaluées par comparaison des moyens existants avec les nouveaux besoins des services restructurés. En outre une évaluation du coût de la restructuration est fournie qui comporte :

- le coût de reconversion du personnel devant quitter les institutions à leur restructuration
- le coût de mise en place et de renforcement des nouvelles structures.

La mise en œuvre de la restructuration

L'institution destinée à être restructurée ne peut évidemment pas être chargée de la mise en œuvre de sa propre restructuration. Les autres institutions publiques qui ont elles-mêmes besoin d'être restructurées ne sont pas plus indiquées pour mener à bien une telle opération. Il est alors nécessaire d'envisager la mise sur pied d'instances et d'organes *ad hoc* pouvant assurer l'exécution de la restructuration, en échappant aux lenteurs des procédures administratives et aux influences non justifiées. Le dispositif à mettre en place serait composé d'une instance politique et d'organes techniques *ad hoc*.

L'instance politique a pour rôle de définir les orientations aux différentes phases de la mise en œuvre de la restructuration, de suivre son avancement et de prendre les décisions importantes en particulier sur le devenir des personnels et sur la destination du patrimoine public lié aux activités à privatiser.

Cette instance peut avoir la forme d'un **comité national de restructuration** comprenant des représentants des ministères concernés par les prises de décisions relatives à la restructuration, des représentants du personnel des institutions à restructurer et des représentants des Professionnels du secteur de la pêche. Ce comité se réunit périodiquement sur la base des dossiers, rapports et propositions de mesures préparées par les organes techniques d'exécution de la restructuration.

Les organes techniques d'exécution ont pour rôle d'informer l'instance politique du déroulement de la restructuration, de lui préparer les éléments de prises de décisions et de veiller à leur application par les acteurs concernés. Ces organes sont constitués **d'une cellule centrale et de cellules régionales d'exécution**, dotées des capacités nécessaires à une application décentralisée

de la restructuration et à une résolution, au niveau local d'abord, des problèmes qu'elle entraîne, en particulier pour le personnel.

Chaque cellule est organisée en deux bureaux :

- un bureau chargé des ressources humaines ;
- un bureau chargé du transfert et de la privatisation des activités.

La mise en œuvre de la restructuration nécessite deux sortes d'appuis :

- un apport financier pour faire face aux dépenses impliquées par la restructuration ;
- un appui technique d'équipement et de conseil pour la mise en place de la nouvelle organisation.

Le rôle du ministère de tutelle de la pêche

Les cas de figures suivants ont été identifiés :

- L'importance accordée à la pêche dans le paysage institutionnel (Sénégal, Cap Vert, Cameroun)
- Une attention tardive en faveur de la pêche (Niger)
- Des compétences partagées entre Ministères (Burkina Faso)

Pour ce qui concerne le ministère de tutelle spécifique et/ou des compétences sur la pêche attribuées au niveau central, les cas de figure suivants ont été identifiés :

Illustration 18 : Cas de figure 1 – l'importance accordée à la pêche dans le paysage institutionnel

Sénégal

Le secteur de la Pêche a fait successivement partie du Ministère de l'économie rurale (de 1959 à 1969), du Ministère du développement rural (de 1969 jusque dans les années 80). A partir de là, le secteur de la pêche est géré par le Secrétariat d'Etat de la Pêche maritime. Vers les années 1988 et 1989, cette gestion était confiée au Ministère des ressources animales. C'est à partir de 1990, que la Pêche hérita d'un Ministère délégué, chargé de la mer. On peut retenir à partir de là, que le secteur de la Pêche ne constitue pas encore une priorité pour les gouvernants. Car c'est seulement en 1993 que la pêche est confiée à un Ministère plein : le Ministère de la pêche et des transports maritimes. Ce Ministère fut érigé en Ministère de l'économie maritime en 2004.

Avant 2002 la pêche continentale relevait du Ministère de l'environnement. A partir de cette date, la pêche continentale relève du ministère chargé des pêches à travers la Direction de la Pêche continentale et de l'aquaculture. Ce schéma qui regroupe l'ensemble des aspects de la pêche (maritime et continentale) et l'aquaculture assure une plus grande cohérence.

Selon le Décret 2004-572 du 30 avril 2004, le Ministère de l'économie maritime est chargé, entre autres, de l'exécution de la politique gouvernementale dans le domaine des pêches, de l'aquaculture de la marine marchande et de la gestion et de l'exploitation des fonds marins. Les directions qui lui sont rattachées et qui s'occupent de la pêche sont les suivants :

Direction des pêches maritimes (DPM)

La Direction des pêches maritimes (DPM) a pour mission la conception et l'exécution des politiques de développement des pêches maritimes. Elle est également chargée de faire appliquer les réglementations relatives à l'organisation et au contrôle des activités des pêches maritimes. Les principaux services qui constituent la DPM sont, au niveau central, la division de la Pêche industrielle, la division de la Pêche artisanale, la division de l'aménagement des pêches maritimes, la division du perfectionnement, de l'expérimentation et de la vulgarisation. La DPM dispose de services régionaux dans chacune des sept régions maritimes du Sénégal.

Direction de la Protection et de la Surveillance des Pêches (DPSP)

Le Décret n° 2000-833 du 16 octobre 2000, qui organise le Ministère de la Pêche, consacre la création de la DPSP qui se substitue à l'ex projet de Protection et Surveillances des Pêches au Sénégal. Ce projet avait été créé en 1981, dans le cadre de la coopération entre le Sénégal et le Canada, pour faire face aux menaces qui pèsent sur les ressources halieutiques dans la ZEE. Le financement canadien a pris fin en 1991 et le gouvernement, convaincu de l'impérieuse nécessité du dispositif de surveillance des pêches, a cherché les voies et moyens pour assurer le fonctionnement de la structure.

La mission de la DPSP est d'assurer la protection et la surveillance de la Zone économique exclusive afin de veiller au respect de la réglementation en matière de pêche.

La DPSP comprend trois volets (administratif, opérationnel et scientifique) et des stations côtières.

Direction de la Pêche continentale et de l'aquaculture (DPCA)

Avant mars 2000, la pêche continentale relevait du Ministère de l'environnement. La division "gestion de la Faune et des Eaux continentales" était chargée de mettre en œuvre la politique nationale dans ce domaine, d'initier des programmes de développement de la pêche et de la pisciculture, et d'assurer le suivi de toutes les activités de ce sous secteur. Cette division était représentée au niveau de certaines inspections régionales des Eaux et Forêts (Ziguinchor, Kolda, Saint-Louis).

Aujourd'hui, la pêche continentale est placée sous la tutelle du Ministère de la Pêche par le Décret n° 2000-833 du 16 octobre 2000.

L'arrêté n°010270 du 31 décembre 2003 porte organisation et fonctionnement de la DPCA qui comprend la Division de la pêche continentale, la Division de l'Aquaculture, la Division de la Gestion et de l'Aménagement des ressources.

Direction des Industries de Transformation de la Pêche

Anciennement division de la DPM, la Direction des Industries de Transformation de la Pêche a été créée en 2004. Elle a pour mission de mettre en oeuvre la politique définie en matière de transformation, de conservation et de commercialisation des produits de la pêche et de l'aquaculture au niveau des industries.

La Direction de la marine marchande

Elle a pour mission de mettre en oeuvre des règles prescrites par les conventions internationales dans les domaines de la sécurité maritime et de la pollution de l'environnement marin. Elle est aussi chargée, entre autres de la conception, de la préparation et de l'application des textes législatifs et réglementaires dans les domaines de la sécurité des navires de pêche, de commerce et de plaisance ainsi que de la pollution de l'environnement marin. Elle comprend la division de la sécurité maritime et de la prévention de la pollution marine, la division des transports maritimes, et la division des gens de mer, du travail maritime et de la formation.

Le manque de transfert de compétence du secteur de la pêche se heurte à un problème d'interprétation. Il ne s'agit pas de s'en tenir à la pêche en tant que secteur ne faisant pas partie des 9 domaines de compétences transférées, mais plutôt de rechercher :

- d'une part, les interrelations entre la pêche et ces compétences, comme la gestion des ressources naturelles, les domaines pour les eaux continentales, la planification, l'aménagement du territoire, l'urbanisme et l'habitat et, l'éducation/l'alphabétisation ;
- d'autre part, le dynamisme, en nombre et en types selon les activités, des communautés de pêches.

C'est ce biais dans l'interprétation qui fait que les services centraux et déconcentrés ne veulent rien céder sur leur prérogatives et les communautés de pêche qui ne sont pas suffisamment sensibilisées sur la décentralisation prennent les distances vis-à-vis des collectivités locales.

Pour s'en convaincre, il faut analyser les textes réglementaires régissant le secteur, qui ramènent toute la politique du secteur sous la responsabilité du ministère et de ses services déconcentrés. L'arrêté N°10 266 du 31 décembre 2003 portant organisation et fonctionnement des Services Régionaux des Pêches et de la Surveillance, en constitue une illustration. A son article 3, tous les rôles et responsabilités sont accaparés. Il y est

précisé, qu'en étroite collaboration avec les Directions centrales, le Service Régional est chargé : de suivre et de coordonner la mise en oeuvre des politiques et des activités de surveillance et de sécurité ; de promouvoir les activités de pêche et d'aquaculture ; de suivre les dossiers de demandes d'autorisations ; de contrôler le marquage des embarcations de pêche artisanale ; d'instruire les dossiers de demandes de financement ; de participer à l'application des textes réglementaires ; de participer à la promotion des techniques d'amélioration de la productivité ; d'assister les organisations professionnelles ; de suivre les projets dans la région ; de contrôler la salubrité et la qualité des produits ; de suivre l'armement, de collecter et traiter les statistiques ainsi que les informations socio-économiques.

Evoquant plus spécifiquement la pêche continentale dans les articles 6-9-10 de l'arrêté N°10 270 du 31 décembre 2003, portant organisation et fonctionnement de la Direction de la Pêche Continentale et de l'Aquaculture , la division responsable tient tous les rôles et responsabilités dans la politique du sous-secteur.

Dans le même sens, les rôles de police des pêches et d'application de la réglementation sont affirmés à l'article 2 de l'arrêté N° 10 243 du 31 décembre 2003, portant organisation et fonctionnement de la Direction de la Protection et de la Surveillance des Pêches.

S'agissant du dynamisme des communautés de pêche, les expériences d'implication et de participation développées sont à encourager et à appuyer.

Cap Vert

La tutelle du secteur de pêche est assurée par le Ministère de l'Environnement, Agriculture et Pêches (MAAP), dont les attributions se trouvent décrites dans la nouvelle organique publiée au décret-loi n° 8/2002 du 25 février. Leurs compétences sont :

- (i) Proposer la politique des pêches et coordonner les actions indispensables à son exécution ;
- (ii) Elaborer les plans sectoriels des pêches et assurer son exécution ;
- (iii) Promouvoir l'appui au développement des activités des pêches dans le pays à travers la formulation et l'exécution des plans, programmes et projets qui conduisent à l'augmentation de la production et de la productivité ;
- (iv) Adopter des mesures qui permettent l'évaluation permanente des ressources halieutiques de manière à garantir le renouvellement naturel des stocks et l'élaboration des plans de gestion de pêche ;

- (v) Promouvoir les activités d'investigation, sélection et expérimentation des espèces pour les conditions des diverses régions du Pays ainsi que du système, méthodes et techniques qui puissent augmenter la production et la productivité ;
- (vi) Diffuser entre les producteurs, de forme systématique et permanente et par les moyens adéquats de communications, les résultats d'investigation, sélection, adaptation ou expérimentation, de manière à motiver l'adoption d'alternatives plus rationnelles et économiques pour leurs activités ;
- (vii) Participer à la formulation de politique et des normes de crédit à la pêche et des modalités et conditions d'assurance de production et de politique de prix ;
- (viii) Protéger les espèces en voies d'extinction, les stocks et les habitats fragiles de manière à préserver les ressources halieutiques ;
- (ix) Inciter la transformation industrielle, semi industrielle et artisanale de produits de pêche, la pratique de l'associativité, tenant compte la rationalisation des coûts de production et l'amélioration du modèle de vie des pêcheurs.

Le MAAP comprend aussi les services de conception, exécution et coordination organisés en : Direction générale de l'environnement; Direction de l'agriculture, forêts et élevage ; Direction générale des pêches et la Direction de sécurité alimentaire.

La Direction générale des pêches à son tour, s'organise en Direction d'appui et en Direction des affaires juridiques, surveillance et qualité, dont elle est chargée parmi plusieurs attributions des suivantes :

- (i) Appuyer le membre du Gouvernement responsable pour les pêches à la définition de la politique nationale des pêches dans leurs divers aspects, notamment en matière de gestion, approvisionnement des ressources vivantes marines et adopter des mesures qui permettent son exécution ;
- (ii) Assurer le contrôle et la surveillance de la qualité des produits de pêche ;
- (iii) Intervenir dans le processus d'autorisations pour l'installation des établissements commerciaux dans le secteur des pêches ;
- (iv) Participer au processus de l'élaboration de diplômes législatifs et réglementations en vue de normaliser et discipliner les activités de la pêche ;

- (v) Concéder des licences de pêche aux embarcations nationales ;
- (vi) Concéder l'autorisation pour l'exportation des produits de pêche ;
- (vii) Emettre des avis sur les demandes de concession d'autorisations de pêches aux embarcations étrangères.

D'autre part, l'Institut National de Développement des Pêches (INDP) assume aussi des responsabilités importantes traduites au niveau de ses statuts dans les attributions suivantes, entre autres :

- (i) Exécuter, coordonner et contrôler les activités d'investigation appliquée ;
- (ii) Participer activement à la conception, au développement et à la vulgarisation de nouvelles technologies de pêche et de transformation de poissons.

Cameroun

Avec un nombre de pêcheurs artisans estimés à 30 000 engagés dans l'activité de pêche maritime, le Gouvernement a commencé à reconnaître l'importance de la pêche maritime particulièrement la pêche artisanale. En 1969, la Direction des Pêches est créée sous la tutelle du Ministère de l'élevage. A ce moment, l'Administration des Pêches est contrôlée par deux Départements ministériels : la pêche continentale dépend du Ministère de l'agriculture, la pêche maritime du Ministère de l'élevage. L'avènement en 1972 de la République Unie du Cameroun s'est traduit par la création d'un Ministère de l'élevage, des pêches et des industries animales (MINEPIA).

En 1979, un décret réorganise le MINEPIA. La Direction des pêches maritimes devient la Direction des pêches comprenant la pêche maritime et la pêche continentale. L'Administration des pêches comprend au niveau central 4 Services (pêche Industrielle, pêche Artisanale, aquaculture et documentation et recherche appliquée) et au niveau extérieur les Délégations Provinciales, Départementales et d'Arrondissements.

En 1996, l'Administration des pêches est réorganisée dans le cadre du programme de réduction des effectifs de l'Etat. L'on se serait attendu à une réduction des services. Mais compte tenu du volume des tâches assignées à l'Administration des Pêches, de nouveaux postes de travail sont ajoutés avec la création de deux sous-directions : Pêche Industrielle et Artisanale et Aquaculture et Recherche Appliquée.

L'actuelle Direction des Pêches et de l'Aquaculture est chargée de l'élaboration, de l'exécution, du suivi et de l'évaluation de la politique gouvernementale en matière de pêche et d'aquaculture. Elle vient d'être réorganisée par Décret n° 2005/152 du 4 mai 2005 du Président de la République. Elle comprend quatre sous-directions :

- Pêche artisanale et maritime ;
- Aquaculture ;
- Technologies de pêche et des industries halieutiques ;
- Brigade de contrôle et surveillance des activités de pêche.

Illustration 19 : Cas de figure 2 – une attention tardive en faveur de la pêche

Au Niger, pour la première fois une législation spécifique avec l'élaboration de la loi 71-14 du 30 mars 1971 portant régime de la pêche posa les premiers repères du cadre juridique sur les activités piscicoles. Elle a été modifiée par la loi 98-042 du 7 décembre 1998.

L'ancrage institutionnel du secteur de la pêche a évolué en dents de scie avec une trajectoire qui se résume comme suit :

- avant 1982 : le secteur était intégré au ministère de l'Economie rurale (1960-1975) et puis du Développement rural (1975-1981) et rattaché à la Direction des eaux et forêts au sein de laquelle il est géré par un service central ;
- de 1982-1986 : la création d'une direction nationale spécifique dénommée la Direction de la pêche et de la pisciculture (DPP) au sein du Ministère de l'hydraulique et de l'environnement ;
- de 1987-2005 : la dissolution de la direction spécifique, et le secteur a été couplé à la faune au sein de la Direction de la faune, de la pêche et de la pisciculture au Ministère de l'agriculture et de l'environnement (1987-1990), puis au Ministère de l'hydraulique et de l'environnement (1990-2000), et enfin au Ministère de l'hydraulique, de l'environnement et de la lutte contre la désertification ;
- depuis mai 2005, la création d'une nouvelle direction nationale spécifique dénommée Direction de la Pêche et de l'Aquaculture au sein de la Direction générale des Eaux et Forêts, conformément à la loi 2005-13 du 27 mai 2005, portant statut autonome du personnel cadre des Eaux et Forêts.

Illustration 20 : Cas de figure 3 – des compétences partagées entre ministères

Ministère chargé du développement rural, qui englobait tous les aspects relatifs à l'agriculture, l'élevage, l'environnement et la pêche. Par la suite, la politique sectorielle dans le domaine des ressources halieutiques a été conduite pendant un quart de siècle (de 1976 à 2002) par le ministère chargé de l'environnement.

Cependant, dans le souci d'assurer la nécessaire synergie d'actions entre tous les secteurs productifs du monde rural principalement liés à l'eau pour relever au mieux le double défi de réduction de la pauvreté et de sécurité alimentaire, un département ministériel ayant en charge à la fois l'agriculture, l'hydraulique et les ressources halieutiques a été créé en juin 2002. Il s'agit du Ministère de l'agriculture, de l'hydraulique et des ressources halieutiques.

Au niveau central, la Direction générale des ressources halieutiques comprenant une Direction des Aménagements et de l'Exploitation des Ressources Halieutiques, une Direction de la Promotion de la Filière Pêche et un service études et statistiques, est chargée de l'élaboration et du suivi de la mise en œuvre de la politique sectorielle.

Sur le terrain, la politique sectorielle est mise en œuvre par les Directions régionales de l'agriculture, de l'hydraulique et des ressources halieutiques et celles de l'environnement et du cadre de vie. Mais on constate que dans la gestion quotidienne des activités de pêche, il existe, au sein des agents du Ministère de l'agriculture, de l'hydraulique et des ressources halieutiques et ceux du Ministère de l'environnement et du cadre de vie (MECV), une divergence dans la perception des responsabilités et des compétences.

Un atelier d'information et de sensibilisation sur les attributions des deux ministères a été organisé courant juin 2004 en vue de permettre une meilleure lecture des nouvelles dispositions institutionnelles régissant la gestion des ressources halieutiques. L'atelier a relevé qu'à l'heure actuelle, le Ministère de l'agriculture, de l'hydraulique et des ressources halieutiques (MAHRH) ne dispose pas des moyens (matériels, humains, institutionnels, législatifs) lui permettant d'assurer pleinement l'ensemble de ces nouvelles missions, et c'est fort de ce constat, qu'il a été décidé la mise en œuvre d'une phase transitoire et d'une série de recommandations qui devraient, au terme de la phase transitoire fixée à fin 2005, permettre au Ministère de l'agriculture, de l'hydraulique et des ressources halieutiques d'exercer l'effectivité de ces missions.

Les mesures transitoires retenues sont :

1. les titres d'exploitation et de commercialisation seront délivrés par les services déconcentrés du MECV, cependant ceux spécifiques aux Périmètres Aquacoles d'Intérêt Economique (PAIE) seront délivrés par les Unités Techniques des dits Périmètres ;
2. les polices piscicoles seront assurées par les services déconcentrés du MECV en collaboration avec les services déconcentrés du MAHRH et des autres services de police et de contrôle (police, gendarmerie, douane) ;
3. l'organisation de la pêche dans les aires de faune sera assurée par les services déconcentrés du MECV qui échangeront les rapports d'exploitation avec les services déconcentrés du MAHRH ;
4. le maintien de la régie de recette pêche au sein des services déconcentrés du MECV.

Illustration 21 : La restructuration des institutions centrales

Cap Vert

Le processus de décentralisation politique initié dans le Pays au début de la décennie 90 ne s'est pas fait accompagné d'un remaniement organique du Ministère qui tutelle les pêches. Nonobstant, cela doit être dit qu'après cette date ont été effectués plusieurs remaniements ministériels et plusieurs organiques sont survenus, mais sans aucune attention spécifique au processus de décentralisation politique en cours dans le pays.

Il convient souligner que le secteur des pêches, avec la création du INDP en 1991, a accompagné, en certes mesure, la décentralisation. Les pêches, avec la création du INDP, devrait être plus proche des pêcheurs et des opérateurs de pêche dans les plus diverses et disperses communautés du Pays. Sa structure organique présente un département de promotion et développement qui devrait assumer un contrat et une intervention forte et permanente dans les communautés de pêche. La vulgarisation des engins de pêche et des techniques de méthodologies du poisson constitue un axe d'intervention de ce département dans les communautés.

Ainsi, le Ministère qui tutelle les pêches, à travers l'INPD s'approche des opérateurs de pêche artisanale et stimule une majeure participation de ceux-ci au processus de planification et gestion du secteur. Cette institution manifeste des difficultés dans son intervention provoquant ainsi quelque discrédit auprès des principaux intéressés qui sont les opérateurs de pêches,

comme on peut le constater lors de quelques rencontres et contacts réalisés avec ceux-ci.

L'INDP, étant une institution formellement responsable pour l'intervention directe auprès des opérateurs de pêche, n'est pas favorisée en termes budgétaires dans cette attribution et ceci rend difficile sa proximité et l'augmentation de son niveau de discrédit auprès des bases. Les ressources financières mises à disposition en faveur de cette institution bénéficient plus les aspects liés aux infrastructures et à l'investigation halieutique. Le volet appui aux communautés de pêches et la vulgarisation a été négligé. Cela a déterminé une intervention de cette institution et l'éloignant chaque fois plus des opérateurs économiques. Cette faible capacité financière est aussi aggravée par la nature d'archipel du pays et par la faible capacité technique et technologique existante.

L'INDP faisait la liaison avec les communautés de pêche, fondamentalement à travers son département de technologie de pêche et de la vulgarisation à présent à travers le département de promotion. Actuellement s'affaiblies, par imposition budgétaire et déficiente planification, les contacts avec les communautés de pêche car les activités de promotion et vulgarisation qui étaient effectuées avec une participation forte des opérateurs dans les communautés ont cessé pratiquement d'exister. Son volet promotion et développement a tendance à être négligé.

D'autre part et au niveau national, le budget annuel du Programme d'Investissement Publics (PIP) pour le secteur

Budget d'investissement du secteur des pêches (000 Ecv)

	2000	2001	2002	2003	2004
Pêche (Montant)	272 721,0	254 987,0	1 138 302,0	1 003 881,0	908.129,0
% Budget Total	16,3	10,7	27,6	25,6	22,1

Source: PIP 2000-2004 (Cap Vert)

des pêches a manifesté une tendance invariable, quoique se vérifie une légère décroissance au cours des deux dernières années, comme on peut le constater dans le tableau suivant :

La participation des organisations socioprofessionnelles dans le processus de décentralisation du secteur n'a pas été facile, quoique est a noter un certes dynamisme et une intervention chaque fois plus croissante.

La décentralisation des pêches est entrain d'être faite en partenariat étroit entre les autarchies locales (Municipalité), les organisations socioprofessionnelles et les ONG(s). Dans ce contexte, une grande majorité des autarchies locales (Municipalité) utilisent des approches participatives, pour l'identification d'activités concrètes pour le secteur des pêches artisanales. Ces activités reflètent le sentir et les nécessités des opérateurs des communautés de pêches qui conjointement avec les municipalités et de forme perceptible associent l'idée de décentralisation et une stratégie de changement non seulement administrative, visant l'amélioration de l'efficacité et de l'efficacités, comme aussi à une stratégie de caractère politique dans le sens d'ouvrir un espace pour la participation des niveaux inférieurs de l'organisation et aussi de représentants des populations nommément les organisations socioprofessionnelles. La décentralisation se caractérise aussi comme un effort de démocratisation et doit être conçu comme un moyen de transfert du pouvoir de la part du pouvoir central ou administration pour les niveaux subalternes (Jacobi, 1983). Or, cela signifie doter de compétences et ressources des organismes intermédiaires pour qu'ils puissent développer leur respective administration de manière plus efficiente et plus près des populations et des groupes socioprofessionnels.

Les autarchies locales (Municipalité) incluent ces activités dans leurs plans et cherchent leur financement dans le cadre de la coopération décentralisé qui d'ailleurs constitue un des axes prioritaires de l' Association Nationale des Municipalités du Cap Vert. Ces activités de pêche ainsi financées sont misent en oeuvre au niveau des municipalités mais avec une forte et active participation des bénéficiaires directs.

Dans cette stratégie de renforcement de la capacité d'intervention d'organisations socioprofessionnelles de nature artisanal, un rôle clef appartient aux centres communautaires construits dans les communautés de pêches et gérées par les associations dirigées par les pêcheurs eux-mêmes. Telle stratégie vise attribuer les communautés de quelques moyens techniques et d'infrastructures qui leurs permettent, dans la mesure du possible, d'organiser et de développer leurs activités. Toutefois, ces centres communautaires nécessitent d'équipements et autres moyens qui puissent garantir un processus de formation continue des pêcheurs.

La décentralisation du secteur de pêches dans son volet planification, gestion et déconcentration de l'administration des pêches n'a pas obtenu de grands résultats. Les organisations socioprofessionnelles réclament plus de responsabilité et compétences dans le processus de décision sur les matières qui les concernent exclusivement. D'autre part, l'administration des pêches parait avoir la crainte de perdre le contrôle et l'influence sur quelques aspects importants de développement et ceci entrave grandement la déconcentration de l'administration. La réclamation pour plus de responsabilité et plus de participation de la part des organisations socioprofessionnelles est juste mais elles doit être faite lentement et attentivement. C'est un processus qui prend du temps et doit passer par une mise à niveau continue de ces organisations et par la création de conditions techniques humaines et financières qui garantit son exécution avec l'efficacité et efficacité souhaitée. L'administration doit avoir les garanties que ce rôle sera accompli sans sursauts et au niveau des accomplissements antérieurs.

Cela signifie, que en contrepartie, l'administration doit accomplir un rôle de suivi et de surveillance fort en partenariat avec les autarchies locales (Municipalité). Le processus est complexe mais réalisable et, si bien organisé et mis en oeuvre, apportera des répercussions positives en termes de transfert de la part du personnel, ce qui traduit exactement la déconcentration. Le suivi et la surveillance seront effectuées sur la base des plans d'activités élaborés et du respectif budget qui d'ailleurs devront constituer leurs principaux instruments de

gestion. En plus de ce suivi et surveillance périodique, se recommande aussi la réalisation d'évaluations périodiques visant tester la performance de la gestion en termes de efficacité et efficacité pour éventuelles corrections de détournement qui puissent survenir pendant le processus de gestion. Ces évaluations devront être faites par des techniciens de l'administration des pêches et des finances centraux et à un caractère purement technique et pédagogique dans le sens d'améliorer la capacité d'intervention des gestionnaires décentralisés.

Sénégal

Le manque de transfert de compétence du secteur de la pêche se heurte à un problème d'interprétation. Il ne s'agit pas de s'en tenir à la pêche en tant secteur ne faisant pas partie des 9 domaines de compétences transférées, mais plutôt de rechercher :

- d'une part, les interrelations entre la pêche et ces compétences, comme la gestion des ressources naturelles, les domaines pour les eaux continentales, la planification, l'aménagement du territoire, l'urbanisme et l'habitat et, l'éducation/l'alphabétisation ;
- d'autre part, le dynamisme, en nombre et en types selon les activités, des communautés de pêches.

C'est ce biais dans l'interprétation qui fait que les services centraux et déconcentrés ne veulent rien céder sur leur prérogatives et les communautés de pêche qui ne sont pas suffisamment sensibilisées sur la décentralisation prennent les distances vis-à-vis des collectivités locales.

Pour s'en convaincre, il faut analyser les textes réglementaires régissant le secteur, qui ramènent toute la politique du secteur sous la responsabilité du ministère et de ses services déconcentrés. L'arrêté N° 10 266 du 31 décembre 2003 portant organisation et fonctionnement des Services régionaux des Pêches et de la Surveillance, en constitue une illustration. A son article 3, tous les rôles et responsabilités sont accaparés. Il y est précisé, qu'en étroite collaboration avec les Directions centrales, le Service Régional est chargé : de suivre et de coordonner la mise en œuvre des politiques et des activités de surveillance et de sécurité ; de promouvoir les activités de pêche et d'aquaculture ; de suivre les dossiers de demandes d'autorisations ; de contrôler le marquage des embarcations de pêche artisanale ; d'instruire les dossiers de demandes de financement ; de participer à l'application des textes réglementaires ; de participer à la promotion des techniques d'amélioration de la productivité ; d'assister les organisations professionnelles ; de suivre les projets dans la région ; de contrôler la salubrité et la qualité des produits ; de suivre l'armement, de collecter et traiter les statistiques ainsi que les informations socio-économiques.

Dans le même sens, les rôles de police des pêches et d'application de la réglementation sont affirmés à l'article 2 de l'arrêté N° 10 243 du 31 décembre 2003, portant organisation et fonctionnement de la Direction de la Protection et de la Surveillance des Pêches

S'agissant du dynamisme des communautés de pêche, les expériences d'implication et de participation développées sont à encourager et à appuyer.

Quelles sont les mécanismes à mettre en œuvre pour renforcer les liens entre la régionalisation et la planification locale ?

Les mesures d'accompagnement

La restructuration, telle qu'envisagée, ne peut assurer à elle seule le développement du secteur. Son efficacité dépend de mesures complémentaires à prendre par ailleurs, visant, suivant les mêmes principes, à transformer le cadre juridique et institutionnel d'ensemble et l'environnement économique pour le rendre plus favorable au développement du secteur. Parmi ces mesures qui doivent accompagner la restructuration, il importe de citer en particulier :

- La réforme si nécessaire de la législation sur les organisations et associations professionnelles ;
- La mise en place d'un système de crédit adéquat capable de mobiliser l'épargne rurale, géré par les communautés de pêche avec l'appui de professionnels et répondant aux besoins des différentes catégories qui les composent ;
- La restructuration de la recherche pour prendre en compte les préoccupations des producteurs et jouer un rôle direct et plus effectif dans le développement ;
- Les réformes de l'enseignement et de la formation qui doivent adapter continuellement les contenus de leurs programmes et les formules et méthodes de formation à la diversité et à l'évolution des besoins en cadres du développement rural ;
- Le renforcement des capacités des communautés de pêche ;
- Le renforcement des capacités et en personnel des collectivités territoriales décentralisées ;
- La mise en place et le renforcement des infrastructures de base au profit des collectivités territoriales décentralisées ;
- Une application effective des textes relatifs aux transferts des ressources financières et dotations au profit des collectivités territoriales décentralisées ;
- La généralisation de la restructuration à l'ensemble des institutions publiques et la réforme des règles de la fonction publique et de celles d'élaboration et d'exécution des budgets.

L'illustration 22 présente une expérience au Cap Vert en matière de renforcement des capacités.

Illustration 22 : Les mesures d'accompagnement au Cap Vert

La création de compétence technique des groupes socioprofessionnels dans les communautés de pêche constitue, sans aucun doute, la base du développement communautaire et une condition d'impulsion de la participation. Dans ce sens, se réalisent, constamment, des actions de formations dans les plus variés volets, visant l'amélioration de la capacité de réponse et, indirectement, d'exigences de groupes socio-professionnels. Ces actions de formation, dans la plupart des cas ne sont pas planifiées au niveau central. Dans la plupart des cas sont les mairies qui, en partenariat avec les ONG, engendrent des efforts pour sa réalisation. Parmi les actions de formation avec une certaine implication positive dans le renforcement de la capacité d'intervention des groupes socioprofessionnels au développement communautaire sont à souligner les suivantes :

- Gestion d'embarcation de pêche
- Gestion de petits projets communautaires.

La première a été réalisée, comme expérience pilote, par l'administration centrale et aujourd'hui, pour son importance et acceptation est réalisée dans les communautés de pêche plus expressive et avec l'appui des communautés locales.

Créer la capacité technique et humaine auprès des organisations socioprofessionnelles élues comme légitimes représentantes des

communautés de pêches. Ces capacités seront créées à partir d'un plan de formation élaboré minutieusement sous les directives de l'administration centrale des pêches, visant renforcer la capacité des communautés de pêches dans quelques domaines considérés stratégiques et qui visent contribuer pour l'élévation de leur capacité d'intervention. Ce plan de formation et sa conséquente mise en œuvre pourront être conduit, comptant avec l'engagement de ONG) avec une expérience communautaire et des autarchies locales (Municipalité). Parmi les domaines dont la formation doit se baser, sont à souligner :

- Planification de pêche fondée en méthodes et approches participatives nommément le MARP (Méthode Accélérée de recherche Participative), MCL (Méthode du Cadre Logique) entre autres
- Gestion de projets par résultats
- Evaluation de projets.

A partir de ces trois domaines de formation, les communautés seront dotées d'outils de base pour une intervention plus actives au sein de son développement. Notre conviction est que la réalisation de ces actions de formation passe nécessairement par l'existence d'une structure organisationnelle efficiente des groupes socioprofessionnels et cela implique que ces organisations aient une base institutionnelle et légale qui permettent l'exécution de ces tâches de formation.

Matériel de référence

ANNEXE 1 :

Concepts et définitions

Bien souvent on est confronté à des problèmes de compréhension car on ne met pas la même signification derrière les mêmes mots. Cela se passe notamment entre personnes venant de milieux culturels différents (entre pays divers et/ou langues différentes par exemple), mais même entre personnes d'un même milieu.

L'objectif de cette sous-partie est donc de donner une définition des concepts de base qui sont utiles à la compréhension des processus de décentralisation. On y trouvera notamment une définition de tous les concepts utilisés dans ce Manuel.

Les concepts et leurs définitions ne suivent pas un ordre alphabétique, mais un enchaînement qui démarre de la définition de **décentralisation** et se termine par la définition de **risques de la décentralisation**.

- | | |
|------------------------------------------------------------|------------------------------------------------|
| 1 – Décentralisation | 19 – Partenariat local |
| 2 – Niveau régional | 20 – Transfert de ressources |
| 3 – Niveau local | 21 – Subvention globale et négociation globale |
| 4 – Transfert de pouvoirs | 22 – Territorialisation des financements |
| 5 – Séparation des pouvoirs | 23 – Additionnalité et co-financement |
| 6 – Subsidiarité | 24 – Partenariat vertical |
| 7 – Démocratie | 25 – Evaluation conjointe |
| 8 – Collectivités territoriales (régionales et/ou locales) | 26 – Approche par le haut/approche par le bas |
| 9 – Administrations déconcentrées et déconcentration | 27 – L'auto-développement |
| 10 – Délégation de fonctions | 28 – Développement régional |
| 11 – Dévolution | 29 – Participation |
| 12 – Organisations de la société civile | 30 – Gouvernance |
| 13 – Entreprises | 31 – Privatisation |
| 14 – Tiers secteur | 32 – Désengagement (de l'état) |
| 15 – Secteur formel/informel | 33 – Cadre légal |
| 16 – Partenariats horizontaux/territoriaux | 34 – Les cinq formes de capital |
| 17 – Génie territorial | 35 – L'approche genre |
| 18 – Partenariat régional | 36 – Le DO |
| | 37 – Les territoires de pêche |
| | 38 – Risques de la décentralisation |

1 – Décentralisation

Dans sa définition la plus élémentaire, la décentralisation est le *transfert* d'une partie du *pouvoir* (4) et des *ressources* (20) de l'état national à des instances au *niveau régional* (2) ou au *niveau local* (3). La décentralisation peut se limiter aux sphères de l'état. Dans ce cas le transfert se fait entre les instances nationales de l'état vers ses instances régionales ou locales (*collectivités territoriales, locales*

et/ou régionales (8) et/ou administrations déconcentrées (9)). Mais elle peut aussi aller au-delà de la sphère de l'état et toucher des organisations para-étatiques (on parlera alors de (10)) ou même de la *société civile* (12) (la décentralisation prend alors la forme d'une *dévolution* (11)).

Voir : transfert de pouvoirs, transferts de ressources, niveau régional, niveau local, collectivités territoriales, locales et/ou régionales, administrations déconcentrées, délégation de fonctions, société civile, dévolution

2 – Niveau régional

La définition du niveau régional dépend d'un pays à l'autre. Dans toutes les définitions qui sont données dans ce kit, on entend par région un territoire administratif assez vaste regroupant entre 500 000 et 5 000 000 d'habitants. A ce niveau, il n'est pas possible d'établir un travail direct sur le terrain et on se situe plus dans une logique de planification générale, de définition de grands axes de développement et d'aménagement du territoire.

3 – Niveau local

La définition du niveau local dépend également des pays. Mais quelle que soit sa définition le niveau local se distingue fondamentalement du *niveau régional* (2) par le fait que la liaison directe des instances locales avec les acteurs est possible et souhaitée, ce qui change radicalement les logiques de fonctionnement des institutions. On se situe donc ici beaucoup plus dans une logique de réalisation directe de projets et de mobilisation des acteurs et d'animation de terrain.

Au niveau administratif le niveau local correspond le plus souvent aux municipalités/ communes (ou quartiers/arrondissements dans le cas des grandes villes). Toutefois le niveau local nécessite souvent une dimension supérieure pour pouvoir réaliser certains investissements (comme par exemple certaines infrastructures) ou pour pouvoir assurer une mobilisation des acteurs locaux autour de projets communs (disposer d'une *masse critique*).

Par ailleurs il correspond aussi à la recherche d'une identité territoriale commune. C'est pourquoi au-delà des divisions administratives, il est souvent recherché un niveau local de référence plus vaste que la simple municipalité et qui se définit plus par une certaine homogénéité naturelle et identitaire que par des divisions administratives. Par exemple dans l'Union Européenne beaucoup d'initiatives vont dans ce sens. Le niveau local correspond alors, en milieu rural, à un territoire regroupant entre 20 000 et 100 000 personnes.

Voir : niveau régional

4 – Transfert de pouvoirs

Le "transfert de pouvoirs" peut être désigné aussi sous les termes "transfert de compétences" ou "transfert de fonctions".

Par pouvoirs/compétences/fonctions il faut considérer :

- celui de concevoir et proposer,
- celui de décider,
- celui de financer,
- celui de gérer la mise en œuvre,
- celui de suivre et évaluer.

La *décentralisation* (1) peut concerner le transfert de quelques-uns ou l'ensemble de ces pouvoirs. Ces différents types de pouvoirs sont complémentaires et articulés les uns avec les autres. Une *séparation des pouvoirs/fonctions* (5), au niveau d'institutions ou de personnes différentes au *niveau local* (3) ou

régional est souvent un signe de maturité dans la *décentralisation* (1). Elle se pose toutefois de manière différente à ces deux niveaux, devant être beaucoup plus formalisée au *niveau régional* (2) qu'au niveau local (voir *partenariat régional* (17) et *partenariat local* (19)). En termes logiques, la décentralisation transfère le pouvoir aux différents niveaux régional ou local en accord avec le principe de *subsidiarité* (6).

Voir : *séparation des pouvoirs/fonctions, niveau local, décentralisation, niveau régional, partenariat régional, partenariat local, subsidiarité*

5 – Séparation des pouvoirs/fonctions

La séparation des pouvoirs, c'est-à-dire la répartition des pouvoirs entre institutions ou personnes différentes, est un principe de base et une certaine garantie de la *démocratie* (7). A l'opposé la concentration des pouvoirs au sein d'une seule personne ou d'une seule institution est la porte ouverte à des formes autoritaires et autocratiques.

On considère en général la séparation des 3 pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire comme une base essentielle de la démocratie. Cela ne veut toutefois pas dire qu'on doit s'en tenir à cette séparation. La séparation des pouvoirs doit être vue comme un principe général à appliquer le plus largement possible en fonction de l'évolution du contexte. Par exemple la séparation entre les différents types de pouvoirs/fonctions définis précédemment (4) peut être un élément essentiel pour assurer un fonctionnement sain et transparent et un maximum d'efficacité, tant au *niveau local* (3), que *régional* (2) ou national. Il est notamment souvent important que celui qui décide et celui qui paie ne soient pas la même personne, alors que le plus souvent celui qui a le pouvoir de payer a souvent tendance à s'arroger de fait le pouvoir de décider.

Voir : *démocratie, séparation des pouvoirs, niveau local, niveau régional*

6 – Subsidiarité

On entend par subsidiarité le principe suivant lequel tout problème doit être résolu au niveau le plus bas où on puisse le réaliser et où il est le plus pertinent. On pense en général à la subsidiarité quand il s'agit du rapport entre les structures supranationales et les Etats ou entre les Etats et les régions. Ainsi le principe de subsidiarité est apparu officiellement pour la première fois dans les textes de l'Union Européenne pour signifier que la Commission Européenne ne devait traiter que des problèmes qu'il n'était pas possible de traiter au niveau des Etats membres eux-mêmes.

En fait le principe de subsidiarité concerne tous les niveaux jusqu'au *niveau local* (3), micro-local et même individuel. Par exemple le problème de survie d'une famille doit être résolu au niveau de la propre famille tant que cela ne soulève pas des problèmes d'un autre niveau tels que l'éducation des enfants, la santé, etc. qui doivent être résolus là aussi à différents niveaux (niveau du village, de la commune ou intercommunal pour la construction d'une école ou d'un centre de santé, *niveau régional* (2) ou national pour la formation des enseignants, des médecins, infirmières, etc.).

La subsidiarité et le *partenariat horizontal* (16) sont des principes de base de la *démocratie* (7). Ils garantissent en effet que les problèmes de chaque personne ou groupe d'individus et personnes vivant sur le même territoire soient résolus par ces personnes elles-mêmes.

Voir : *niveau local, niveau régional, partenariat horizontal, démocratie*

7 – Démocratie

Etymologiquement la démocratie est le pouvoir du peuple. Utilisé initialement en Grèce ce concept se rapportait alors à une pratique de l'agora, c'est-à-dire de la place publique où se discutait

directement la gestion des affaires à laquelle tous les citoyens avaient la possibilité de participer, à l'exception des esclaves. Ces formes de démocratie directe sont possibles quand les communautés sont de petite taille. On les retrouve par exemple dans certaines communautés indigènes d'Amérique latine ou d'ailleurs.

A partir du moment où il s'agit de communautés plus importantes, on a généralement recours à la délégation de pouvoirs, par le biais d'élections. Les élections constituent donc la base de ce que l'on appelle la démocratie représentative. Toutefois cela ne signifie pas que la démocratie doit se limiter à un débat entre élus, ni que les élus doivent gouverner tous seuls, que ce soit au *niveau local* (3), régional ou national, même s'ils ont la légitimité de le faire. Elle doit pouvoir être complétée par d'autres formes d'expression démocratique plus directes et plus participatives. Celles-ci peuvent être informelles (par exemple l'organisation de débats directs) ou plus formelles (au sein d'institutions créées à cet effet). La *décentralisation* (1) offre des possibilités intéressantes dans ce sens, telles que le *partenariat horizontal* (16), au niveau local ou régional (2).

Voir : niveau local, décentralisation, partenariat horizontal, niveau régional

8 – Collectivités territoriales (régionales et/ou locales)

On entend par collectivités locales et/ou régionales les institutions représentatives élues à ces deux niveaux. En général au *niveau local* (3) il s'agit des municipalités ou mairies et au *niveau régional* (2) il s'agit des gouvernements régionaux. L'existence de collectivités territoriales, régionales et/ou locales, en tant qu'autorités élues, est une condition de base de la décentralisation. En effet tant que les administrations publiques régionales et/ou locales ne sont que des représentations du gouvernement central, il ne peut s'agir à proprement parler de *transfert de pouvoirs* (4), mais plutôt de *déconcentration* (9) des pouvoirs.

Les collectivités locales souvent créent des regroupements (associations de municipalités, syndicats intercommunaux, etc.) pour résoudre des problèmes à un niveau territorial plus important (comme par exemple l'équipement en certains types d'infrastructures) (voir *niveau local* (3)).

Voir : niveau local, niveau régional, transfert de pouvoirs, déconcentration,

9 – Administrations déconcentrées et déconcentration

Les administrations déconcentrées sont l'installation au *niveau régional* (2) ou local d'une partie des services centraux de l'état. C'est le cas par exemple d'un ministère qui transfère une partie de ses fonctions et compétences à ses antennes régionales et/ou locales.

La déconcentration a donc un sens différent de la *décentralisation* (1) dans la mesure où elle ne transfère pas vraiment le pouvoir de décision mais seulement quelques responsabilités administratives et techniques du gouvernement central vers la région, les instances provinciales ou autres, tout en maintenant des pouvoirs forts de contrôle et de décision au profit du niveau central.

Voir : niveau régional, décentralisation

10 – Délégation de fonctions

On parle de délégation de fonctions si le pouvoir central délègue une partie de ses fonctions à une entité parapublique régionale. C'est le cas par exemple d'un ministère qui transfère une partie de ses fonctions et compétences à des agences à vocation régionale et thématique. La délégation de fonctions peut également viser le *niveau local* (3) par l'assignation de quelques tâches à une entité spécialisée ou à des services administratifs avec une autonomie relative. La délégation de fonctions concerne essentiellement la mise en œuvre et le déroulement des activités ainsi que la coordination

locale ou régionale, mais ne concerne en général pas la conception et la coordination générale. Les organismes concernés peuvent être ou non sous le contrôle direct de l'état mais celui-ci assure en tous les cas, un contrôle indirect sur eux.

Voir : niveau local

11 – Dévolution

La dévolution est le transfert de fonctions et ressources aux populations elles-mêmes ou aux niveaux locaux de gouvernement (transfert vers les organisations représentatives de la population ou vers les municipalités, autorités villageoises ou communautés rurales). Ceci suppose la création ou le renforcement de ces entités. La dévolution est la forme la plus avancée de la *décentralisation* (1) car elle implique le *transfert de pouvoirs* (4) vers une institution ou une association locale jouissant d'une grande autonomie, qu'il s'agisse d'*organisations de la société civile* (12) ou d'organisations mixtes publiques privées, organisées sous la forme de *partenariats horizontaux* (16), régionaux ou locaux.

Voir : décentralisation, transfert de pouvoirs, organisations de la société civile, partenariats horizontaux

12 – Organisations de la société civile

La "société civile" est un terme générique pour désigner tout ce qui est en dehors de la sphère de l'état. Les organisations de la société civile sont donc toutes formes d'organisation existantes en dehors du domaine public.

On distingue en général deux grandes familles dans les organisations de la société civile, qui répondent à des logiques totalement différentes avec des sensibilités et des capacités d'intervention également très différentes :

- d'une part le monde des entreprises privées (13) qui interviennent essentiellement dans le domaine économique ;
- d'autre part tout ce que l'on appelle le tiers secteur (14), c'est-à-dire le monde associatif, les syndicats, les coopératives, les ONG, etc.

Voir : entreprises privées, tiers secteur

13 – Entreprises privées

Les entreprises sont des organisations à fonction essentiellement économique (production de biens et services, transformation, distribution et commerce, secteur financier et bancaire, etc.) et sont donc structurées en fonction de cet objectif. Elles peuvent appartenir à l'état (il s'agit alors d'entreprises étatiques, plus ou moins autonomes du budget de l'état) à des personnes physiques ou morales en dehors de la sphère de l'état (il s'agit alors d'entreprises privées) ou à la fois à ces deux types de propriétaires (il s'agit alors d'entreprises mixtes; par exemple une entreprise mixte peut être créée au *niveau local* (3) entre une municipalité et un privé).

Les entreprises privées sont extrêmement diversifiées :

- D'abord par leur taille: cela peut aller de l'entreprise individuelle ou "micro-entreprise" (par exemple un artisan ou un petit commerçant) aux grandes entreprises, en passant par toutes les PME ; suivant leur taille les entreprises sont présentes uniquement au niveau local (cas des micro-entreprises et la plupart des PME) ou avoir également une présence au niveau régional (2), national ou international (cas de multinationales) ; suivant leur taille les entreprises ont également tendance à rester dans le secteur informel (15) (cas de nombreuses micro-entreprises) ou à se déclarer et entrer de ce fait dans le secteur formel (15) ;

- Ensuite par le secteur d'activité : certaines entreprises sont spécialisées dans un secteur et un maillon de ce secteur ; d'autres restent spécialisées dans un secteur mais cherchent à s'étendre dans les divers maillons de ce secteur (production, transformation, commercialisation, etc.) ; on parlera alors d'intégration verticale ; d'autres enfin essaient de contrôler plusieurs secteurs leur permettant de développer une stratégie d'intégration horizontale (par exemple entreprises de tourisme offrant à la fois des services d'hébergement, de restauration, loisirs, fourniture de pièces d'artisanat, etc.) ;
- Enfin par leur forme d'organisation : cela peut aller de formes d'organisation impliquant une forte séparation entre le travail et le capital (par exemple dans les entreprises cotées en bourse les propriétaires du capital n'ont absolument aucun rapport avec les travailleurs) à des formes d'organisation où ce sont les personnes qui travaillent qui possèdent le capital, telles les artisans et micro-entreprises. Les coopératives représentent à ce sujet une forme incluse dans le tiers secteur (14) et qui fait le pont avec les entreprises.

Les relations entre les entreprises sont de nature très diverse, complexe et conflictuelles mettant en jeu à la fois des relations purement économiques (par exemple les grandes entreprises sous-traitent souvent les phases les plus simples de leur production à des PME ou micro-entreprises) et des relations institutionnelles (par exemple les entreprises d'un secteur ou de l'ensemble des secteurs peuvent constituer des associations ou des consortium pour se faire représenter ou défendre leurs intérêts au niveau régional (ou national).

Voir : niveau local, niveau régional, secteur informel/secteur formel, tiers secteur

14 – Tiers secteur

Le terme de tiers secteur recouvre normalement ce qu'on appelle également l'économie sociale, c'est-à-dire le monde des coopératives et associations. En fait son sens doit être vu d'une manière plus large, dans la mesure où l'idée de tiers secteur sous-entend tout ce qui n'appartient pas à la sphère de l'état ni à celle des *entreprises privées* (13) (qui constituent les deux premiers secteurs). De ce point de vue le tiers secteur recouvre toutes les *organisations de la société civile* (12) qui répondent à une logique différente des entreprises, dans le sens où la satisfaction de besoins prend le devant par rapport à l'objectif de production et de rentabilité. Cela implique une certaine préoccupation pour des formes de (7) interne et/ou externe et la prédominance de critères humains sur des critères purement économiques.

On peut notamment y considérer, par ordre d'apparition dans l'histoire:

- les organisations traditionnelles locales, souvent préexistantes à l'influence de l'état et remplissant diverses fonctions au *niveau local* (3) (échanges - de travail, d'autres biens -, sécurité et solidarité, gestion des affaires courantes, etc.). Ces organisations ont évolué tout au long de l'histoire et se maintiennent vivantes, surtout dans les zones où l'état a peu d'influence (zones rurales des pays en développement par exemple) ;
- le milieu associatif local. Beaucoup plus récent, le milieu associatif local se situe dans le prolongement des organisations traditionnelles locales et répond à tout un ensemble de besoins liés à la vie quotidienne des personnes, notamment dans les domaines non directement productifs (associations sportives, culturelles, récréatives, etc.) ;
- les associations ayant plus un rôle de représentation et de "lobbying" (syndicats, partis politiques, associations de consommateurs, organisations professionnelles, chambres consulaires: chambres d'agriculture, chambres de commerce, etc.). Ces organisations sont présentes au niveau local (par exemple une association de parents d'élèves d'une école), mais elles cherchent en général à se fédérer ou à s'unifier à des niveaux plus élevés (régional, national) pour assurer une représentation et un moyen de "lobbying" à ces niveaux ;

- les “Organisations Non Gouvernementales” (ONG), terme générique pour désigner toutes les organisations de la société civile qui se donnent pour objectif de résoudre des problèmes qui relèvent plutôt de la sphère du public et sur lesquels, malgré leur gravité croissante, l'état n'est plus en mesure de donner des réponses satisfaisantes (protection de l'environnement, lutte contre le chômage, lutte contre l'exclusion sociale et insertion sociale, médiation dans les conflits, etc.). Fortement présentes sur le terrain les ONG ont également des formes de regroupement ou de représentation aux niveaux régional, national et même international pour avoir un poids dans les décisions qui sont prises à ces niveaux;
- enfin il faut également prendre en compte les organisations de la société civile qui sont directement impliquées dans le domaine économique (production de biens et de services, transformation, distribution, etc.) et se rapprochent de ce fait du monde des entreprises, tout en ayant une forme d'organisation associative. Il s'agit essentiellement des coopératives et mutuelles. Bien que présentées en dernière position, ces organisations sont plus anciennes que les ONG puisqu'elles ont commencé à se développer au XIXe siècle et occupent aujourd'hui une place prépondérante.

Voir : entreprises privées, organisations de la société civile, démocratie, niveau local

15 – Secteur informel/secteur formel

On entend par secteur informel tout le secteur économique non déclaré officiellement et donc qui échappe au contrôle du fisc. Dans certains pays, notamment les pays en développement, ce secteur est particulièrement développé et joue un rôle fondamental dans l'économie du pays. A l'opposé le secteur formel est le secteur économique déclaré officiellement et qui fait donc l'objet de prélèvements fiscaux.

Dans le cas d'une entreprise, l'appartenance au secteur informel correspond à une certaine phase de son évolution (phase initiale de micro-entreprise) et généralement à partir d'un certain niveau de développement elle doit s'intégrer dans le marché formel.

Dans le cas du *tiers secteur* (14), beaucoup d'organisations restent à un niveau informel d'existence, non pas par volonté d'échapper au fisc car le problème ne se pose en général pas dans ce cas (statut associatif), mais par non nécessité de se légaliser et par souci de garder une certaine indépendance. C'est le cas notamment de toutes les organisations informelles qui existent au *niveau local* (3) et qui se constituent par tradition et/ou sur la base d'une confiance mutuelle entre ses membres ou d'autres types de relations sociales.

Il serait une erreur de penser que la *décentralisation* (1) et la *dévolution* (11) doivent écarter le secteur informel étant donné qu'il n'est pas reconnu officiellement par l'état. Beaucoup d'expériences de dévolution, notamment au niveau des partenariats locaux ont démontré l'importance d'inclure le secteur informel. Par exemple les partenariats informels jouent souvent un rôle essentiel dans la participation de la *société civile* (12).

Voir : tiers secteur, niveau local, décentralisation, dévolution, société civile

16 – Partenariats horizontaux (ou partenariats territoriaux)

Formellement le partenariat peut être défini comme un simple accord d'association. Mais au-delà de cet aspect purement formel, il y a derrière le concept de partenariat deux idées beaucoup plus fortes, à savoir celle d'engagement collectif autour d'objectifs et/ou d'un projet commun et celle de complémentarité nécessaire pour atteindre ces objectifs ou réaliser ce projet commun. Ainsi dans un jeu les partenaires s'associent dans un même objectif, celui de gagner le jeu et chaque partenaire est indispensable et a un rôle spécifique pour pouvoir atteindre cet objectif.

De même, formellement le partenariat horizontal, que l'on appelle aussi partenariat territorial, est un accord d'association entre plusieurs acteurs, publics et/ou privés d'un même territoire, se traduisant par la création d'une entité juridique qui regroupe ces partenaires (cela peut-être une association, une agence, etc.). Toutefois cet accord d'association ne prend son vrai sens de partenariat que si les acteurs partagent la conception et la mise en œuvre d'un projet commun global de développement du territoire et que chacun d'entre eux est ressenti comme nécessaire par les autres acteurs pour concevoir et réaliser ce projet.

On comprend que dans son vrai sens le partenariat horizontal demande du temps pour être construit. Il faut que les partenaires se connaissent, découvrent l'intérêt de travailler ensemble et découvrent le rôle spécifique et indispensable de chacun, ce qui est loin d'être évident car le plus souvent les acteurs publics et privés de nature différente s'ignorent, voire s'opposent, chacun étant convaincu d'être le seul à avoir raison. Le partenariat horizontal est donc plus un long processus qu'un résultat en soi. Ce facteur implique un financement approprié.

Ce processus ne peut se réaliser que s'il existe une certaine pratique et volonté de travailler ensemble, ce qui n'est pas évident au départ. C'est pourquoi dans la plupart des cas les partenariats horizontaux ne se construisent que sous l'impulsion d'une motivation extérieure spécifique à cet effet. D'où l'importance, dans les processus de *décentralisation* (1), *DO* (37), des *transferts de pouvoirs* (4) et *transferts de ressources* (20) spécifiques pour les partenariats horizontaux, notamment sous forme de *subventions globales* (22). Le transfert de pouvoirs et de ressources à un partenariat horizontal (régional ou local) est une forme avancée de décentralisation dans la mesure où elle combine *délégation de fonctions* (10) et *dévolution* (11).

Un partenariat horizontal/territorial peut être constitué aussi bien au *niveau régional* (2) qu'au *niveau local* (3). Dans le premier cas on parlera alors de *partenariat régional* (18). Dans le second de *partenariat local* (19). Ces deux niveaux correspondent à des logiques différentes et impliquent des partenaires différents (voir les deux définitions). Le partenariat horizontal/territorial présente un grand intérêt en termes de mobilisation des ressources humaines et institutionnelles. Il permet en effet :

- de mobiliser les partenaires et de créer un consensus autour d'objectifs communs liés au développement de leur territoire ;
- de créer, par la jonction de diverses sensibilités, points de vue, capacité de mobilisation et savoir-faire, un véritable *génie territorial* (17), qui ouvre des perspectives tout à fait nouvelles par rapport à une approche purement administrative du développement.

La qualité d'un partenariat tient avant tout à la qualité des relations entre les partenaires qui y participent. La relation entre les partenaires peut être en effet totalement formelle, ce qui passe souvent dans des partenariats purement représentatifs. Dans ce cas, souvent le travail de réflexion et conception se limite à quelques-uns et les autres ne font qu'approuver sans réelle participation. Le partenariat n'est pas alors un véritable partenariat au sens de ce concept.

Cependant, si l'on considère qu'un partenariat se construit avec le temps, il est difficile d'évaluer la qualité d'un partenariat à partir d'une simple photographie à un moment donné. C'est beaucoup plus la qualité du processus qu'il faut évaluer. Le Guide DO fournit des éléments d'analyse. On pourra dire qu'un mauvais partenariat est un partenariat figé dans des relations de pouvoir qui maintiennent une position de contrôle par certains partenaires et de non participation d'autres partenaires. Au contraire un partenariat de qualité est un partenariat qui est capable d'évoluer et de rebondir à tout moment, créant peu à peu une mobilisation de l'ensemble des acteurs du territoire et permettant l'émergence d'un génie territorial.

Voir : décentralisation, transferts de pouvoirs, transferts de ressources, subventions globales, délégation de fonctions, dévolution, niveau régional, niveau local, partenariat régional, partenariat local, génie territorial

17 – Génie territorial

Le concept de “génie territorial” recouvre deux idées: Tout d’abord celle d’intelligence territoriale, c’est-à-dire l’application de l’idée d’intelligence collective au niveau d’un territoire. On entend par intelligence collective, l’idée selon laquelle chaque personne possède une intelligence différente suivant son caractère, sa culture, son histoire personnelle, se traduisant par des sensibilités et des façons différentes d’aborder les problèmes (approches plus intuitives, plus imaginatives, plus rationnelles, etc.) et que l’intégration entre divers types d’intelligences par un travail collectif peut donner un résultat beaucoup plus riche et performant. Ce même raisonnement peut être appliqué au niveau des acteurs et institutions d’un territoire. Par exemple si le point de vue d’une administration est confronté et complété avec le point de vue des entrepreneurs privés ou des associations du territoire, on arrivera certainement à une analyse plus approfondie qui peut réduire sérieusement les marges d’erreur et permettre d’atteindre un résultat bien meilleur.

Outre l’idée d’intelligence collective, le génie territorial recouvre également l’idée d’une capacité d’action enrichie par la jonction de divers savoir-faire et moyens mobilisés. La force du génie territorial dépend logiquement de la diversité des partenaires. Notamment la participation effective de trois secteurs (secteur public, secteur des *entreprises privées* (13) et *tiers secteur* (14)) peut être particulièrement pertinente dans la mesure où chacun de ces secteurs a des sensibilités, points de vue, intérêts, capacités de mobilisation et savoir faire très différents et qui se complètent.

Voir : *entreprises privées, tiers secteur*

18 – Partenariat régional

Le partenariat régional regroupe des partenaires ayant une expression au *niveau régional* (2).

Ce peut être notamment :

- au niveau du secteur de l’Etat: les autorités régionales (collectivités territoriales régionales (6); administrations déconcentrées au *niveau régional* (7) ;
- au niveau du secteur des *entreprises privées* (13), les associations régionales d’entreprises ou certaines grandes entreprises fortement représentatives d’un secteur clé pour la région ;
- au niveau du *tiers secteur* (14) les organisations représentatives de certains secteurs (chambres consulaires, syndicats, etc.), les ONG présentes au niveau régional, etc.

Ces partenariats régionaux établissent des plans stratégiques globaux pour le territoire qui servent de référence pour les politiques régionales. Par exemple dans l’Union Européenne, les partenariats régionaux produisent des “DOCUP” (Documents Uniques de Programmation) qui servent de cadre général de financement des actions de développement dans tel ou tel domaine.

Au niveau régional, la *séparation de pouvoirs/fonctions* (5) est le plus souvent souhaitable étant donné que les formes de contrôle direct sont absentes. Par exemple dans l’Union Européenne on distingue dans les procédures de programmation régionale, le comité de programmation (fonction de proposition), le comité d’opération (fonction d’analyse et de décision), l’organisme payeur (fonction de financement) et le comité de suivi (fonction de suivi et d’évaluation permanente).

Voir : *niveau régional, collectivités territoriales régionales, administrations déconcentrées au niveau régional, entreprises privées, tiers secteur, séparation de pouvoirs,*

19 – Partenariat local

Les partenariats locaux regroupent différents types d’acteurs au *niveau local* (3).

Ce peut être par exemple :

- au niveau du secteur de l’état : les municipalités ou regroupements de municipalités (syndicats intercommunaux, etc.) ;

- au niveau du secteur des *entreprises privées* (13) : certaines PME du territoire ou des associations de PME, associations de pêcheurs, d'artisans, d'agriculteurs, etc. ;
- au niveau du *tiers secteur* (14) tout le milieu associatif et coopératif local (comme par exemple associations culturelles, coopératives agricoles, crédit mutuel, etc.) ;
- les partenariats locaux peuvent également inclure des personnes physiques individuelles.

Parfois même, certains partenariats locaux, au demeurant particulièrement dynamiques, sont formés uniquement de personnes individuelles, certaines pouvant représenter certaines institutions publiques ou privées. En fait il n'y a pas de règle précise pour la constitution d'un partenariat local. Les initiatives de création de partenariat local peuvent venir des municipalités, de personnes individuelles ou d'*organisations de la société civile* (12).

Les plans de développement locaux qui sont établis par les partenariats locaux sont beaucoup plus précis qu'au niveau régional (2). Ils sont de véritables plans d'action locaux qui s'encadrent dans des objectifs généraux définis au niveau national ou régional. Au niveau local la séparation de pouvoirs/fonctions (5) est naturellement beaucoup moins formalisée qu'au niveau régional. Elle se fait au sein même du partenariat local et dépend de son niveau d'évolution.

Voir : niveau local, entreprises privées, tiers secteur, organisations de la société civile, niveau régional, séparation de pouvoirs/fonctions

20 – Transfert de ressources

Les ressources de l'état sont le deuxième objet de transfert dans la *décentralisation* (1) et une question clé. En effet si le transfert de pouvoir n'est pas accompagné d'un transfert de ressources, la décentralisation risque de rester lettre morte. Le transfert des ressources concerne en premier lieu les ressources financières. Il y a différentes manières de transférer les ressources financières de l'état central vers les instances régionales ou locales :

- l'une est de transférer la propre source au niveau des instances régionales et locales. Cela concerne notamment les prélèvements sous la forme d'impôts locaux ou régionaux qui peuvent être renforcés par rapport aux prélèvements réalisés au niveau national, par exemple en transférant des impôts directs ou indirects levés jusqu'alors par l'état et qui sont désormais levés par les collectivités régionales ou locales. On peut également jouer sur le pourcentage d'impôts collectés au *niveau local* (3) qui sont renvoyés au niveau central. Par exemple dans certaines provinces du nord de l'Italie, il est établi que 80% des recettes fiscales prélevées au *niveau régional* (2) restent à la disposition des autorités de la province, ce qui leur donne une grande capacité d'intervention ;
- le transfert d'enveloppes financières du budget de l'état vers le budget des collectivités locales ou régionales suivant des règles préétablies est une autre forme. Ainsi la plupart des municipalités disposent, outre leurs propres ressources issues des impôts locaux, de ressources financières mises à leur disposition par les Etats centraux ;
- une autre forme tout à fait nouvelle de transfert de ressources est ce que l'on appelle la *subvention globale* (21). Cette forme qui fait l'objet d'une *négociation globale* (21) présente de nombreux avantages en termes de mobilisation locale et de partenariat vertical.

L'articulation judicieuse de ces trois formes de transfert financier peut avoir un effet levier de mobilisation de ressources (voir *additionnalité et co-financement* (23)). En termes quantitatifs, le transfert des ressources financières de l'état central vers les niveaux inférieurs doit s'accorder sur certains principes, notamment le principe de la *territorialisation des aides publiques* (22).

Le transfert de ressources peut concerner d'autres types de ressources, en particulier les ressources humaines. Le transfert des ressources humaines vers les niveaux régionaux et locaux, notamment

des cadres, est de fait également un élément important de succès de la décentralisation. Très souvent les personnes ayant une formation supérieure sont absorbées par l'administration centrale et ont tendance à rester dans les grandes villes et refuser de s'installer dans les petites villes ou dans les zones rurales. La difficulté d'accès à certains services dans les zones isolées n'est pas la seule raison de cette attitude. Le peu de possibilité de réalisation professionnelle aux niveaux local ou régional est une autre raison. Comme le prouve l'expérience dans plusieurs pays, une décentralisation bien conduite peut inverser cette tendance, permettant une réalisation professionnelle particulièrement intéressante au niveau local par le contact avec le terrain tout en disposant d'une large marge de manœuvre en termes de propositions et de décisions. Par exemple dans des pays comme le Portugal ou la Grèce le programme de la Commission européenne de développement rural décentralisé LEADER (Liaison entre actions de développement rural) permettant la constitution de *partenariats locaux* a impliqué l'installation au niveau local dans zones rurales d'équipes professionnelles composées d'ingénieurs agronomes, économistes, sociologues, ce qui était inimaginable 10 ou 20 années plus tôt.

Voir : décentralisation, niveau local, niveau régional, subvention globale et négociation globale, partenariat vertical, additionnalité et co-financement, territorialisation des aides publiques, partenariats locaux

21 – Subvention globale et négociation globale

La subvention globale est un instrument de transfert des ressources particulièrement intéressant par l'effet levier qu'il peut créer. En effet, contrairement aux autres formes de *transfert de ressources* (20) financières, la subvention globale fait l'objet d'une négociation entre le niveau supérieur qui est la source du transfert et le niveau inférieur qui est le récepteur du transfert. Cette négociation porte sur un programme global conçu au niveau récepteur et sur son financement dans sa globalité par le niveau supérieur.

Cette négociation a nécessairement un caractère global dans le sens où c'est le programme dans sa globalité qui est discuté et éventuellement revu avant de faire l'objet d'un accord de financement. Les modalités de fonctionnement des subventions globales sont en général définies au niveau national ou supranational (fédéral, européen, etc.).

Voir : transfert de ressources

22 – Territorialisation des aides publiques

La territorialisation des aides publiques consiste à appliquer aux territoires le principe de la *subsidiarité* (6) au niveau des ressources financières et donc à attribuer à chaque niveau le ressources nécessaires pour résoudre les problèmes qui peuvent être résolus à ce niveau. C'est un principe général qui sert de guide dans les transferts de ressources.

Voir : subsidiarité

23 – Additionnalité et co-financement

On entend par additionnalité des financements ou co-financement le fait qu'un projet au *niveau local* (3) puisse bénéficier de divers types de financements complémentaires (autofinancement, autres financements privés locaux ou non locaux, financements publics locaux, régionaux et/ou nationaux).

L'additionnalité permet d'impliquer plusieurs niveaux dans la réalisation d'un projet. C'est pourquoi elle est souvent érigée en principe. Par exemple dans la négociation des subventions globales pour un plan d'action locale, sont souvent définis des taux de co-financement des projets

par différents niveaux. Cette implication de différents niveaux est un élément incitateur du dialogue entre les niveaux et donc un catalyseur dans la construction d'un *partenariat vertical* (24) attentif à la cohérence et à la flexibilité.

Voir : niveau local, partenariat vertical

24 – Partenariat vertical

Si l'idée de partenariat est celle d'engagement collectif autour d'objectifs et/ou d'un projet commun et celle de complémentarité nécessaire pour atteindre ces objectifs ou réaliser ce projet commun (comme défini ci avant – voir *partenariat horizontal/territorial* (16)), elle peut s'appliquer aussi aux rapports entre les instances des différents niveaux (national, régional, local). En effet ces différentes instances peuvent partager des objectifs et/ou un projet commun, s'engager mutuellement autour de ces objectifs et/ou projets communs et être solidaires et complémentaires pour le réaliser.

Cela peut paraître une situation idéale. En effet en général les objectifs et préoccupations entre les niveaux sont différents et font l'objet de discussions qui peuvent être parfois âpres et ardues. Toutefois par le dialogue et la concertation les objectifs peuvent se rapprocher ou du moins se fédérer, chacun comprenant quel est son rôle spécifique, par rapport à des objectifs plus globaux partagés par tous auxquels chaque niveau participe avec une fonction spécifique. C'est donc là aussi un processus qui se construit avec le temps.

Tous les éléments qui facilitent le dialogue entre les niveaux sont porteurs de *partenariat local* (19). Notamment des outils comme la *subvention globale et la négociation globale* (21) ou encore *l'additionnalité des financements* (23) peuvent jouer un rôle clé dans la construction du partenariat vertical. Un autre élément clé est *l'évaluation conjointe* (25), permettant de parler le même langage, et de bien articuler les rôles spécifiques des différents niveaux.

Le partenariat vertical impliquant des *partenariats horizontaux* (16) aux différents niveaux est un signe de grande maturité dans la *décentralisation* (1). Il permet une grande efficacité d'action par la cohésion et la mobilisation qu'il crée à tous les niveaux.

Voir : partenariat horizontal/territorial, partenariat local, subvention globale et la négociation globale, l'additionnalité des financements, l'évaluation conjointe, partenariats horizontaux, décentralisation

25 – Evaluation conjointe

En général les évaluations des projets (ou programmes) sont réalisées par les différents niveaux avec des préoccupations spécifiques et parfois contradictoires. Ainsi les niveaux supérieurs (national, supranational) sont intéressés par une évaluation des projets avec des indicateurs globaux permettant d'avoir une idée de leur impact au niveau général, en coordination/ complémentarité avec d'autres projets. Les niveaux intermédiaires (régionaux) sont plus préoccupés par la réalisation des projets à leur niveau et sont souvent intéressés par des indicateurs financiers (taux de déboursement, taux de coparticipation, etc.) ainsi que d'autres indicateurs quantitatifs, notamment ceux d'efficacité et d'efficacités. Enfin le *niveau local* (3), plus proche du terrain, est beaucoup plus sensible aux aspects qualitatifs de l'efficacité, de l'efficacités et de l'impact du projet.

L'évaluation conjointe est une évaluation qui implique les différents niveaux en prenant en compte les préoccupations et critères d'évaluation de chacun des niveaux. C'est donc une évaluation très riche et porteuse de dialogue. Elle suppose toutefois la mise sur pied d'un langage commun et de critères et indicateurs cohérents les uns avec les autres, ce qui s'avère être une tâche ardue et de longue haleine.

Voir : niveau local

26 – Approche par le haut/approche par le bas

L'idée générale qui est à la base de l'approche par le haut du développement régional (30) est que : i) les grands investissements peuvent être réalisés dans des secteurs spécifiques de l'économie ou dans des aires géographiques ; ii) les bénéfices seront diffusés et il aideront d'autres aires d'une façon facile et presque mécanique. Cette approche est souvent décrite comme "économie des retombées" (trickling-down approach).

Les décisions sont prises par le gouvernement sans consulter les populations locales et aucune autorité n'est donnée aux bénéficiaires dans le processus de décision et dans la réalisation d'un projet. Par opposition à l'approche par le haut, l'approche par le bas implique que les décisions et le pouvoir soient les plus proches possibles au terrain et arrivent d'une région plutôt que être imposés par l'extérieur. La croissance et le développement auto-dirigé et auto-généré sont destinés à avoir plus de succès qu'un projet potentiellement à risque imposé par le haut. L'abandon du "paradigme dominant" de la planification par le haut signale le changement en direction de *l'auto-développement* (27) ou les parties prenantes locales sont le public prioritaire, et l'autosuffisance et le renforcement des ressources locales devraient être supportés. Néanmoins, il s'avère nécessaire d'observer que le développement "par le bas" n'est pas nécessairement une panacée et il peut être facilement fait l'objet d'une manipulation interne réalisée par des leaders locaux et par des personnes influentes. Il existe aussi le risque de perdre une vision d'ensemble du développement comme expliqué dans *les risques de la décentralisation* (27).

Voir : développement régional, auto-développement, les cinq risques de la décentralisation

27 – L'auto-développement

L'approche de l'auto-développement met en exergue l'autosuffisance et le renforcement des populations et des ressources locales. Il implique que les projets s'appuient sur les organisations de la communauté locale, l'utilisation de ressources locales et l'appropriation et le suivi locaux. Les facteurs qui déterminent le succès d'une stratégie d'auto-développement comprennent la viabilité du type de projet par rapport aux ressources locales, une structure organisationnelle qui prévoit la participation, une habileté de la communauté de financer et de bâtir un partenariat vertical pour gagner l'accès aux sources extérieures d'assistance technique, sans diminuer par ailleurs le contrôle du projet. Le succès dans la réalisation de stratégies de auto-développement ne signifie pas que les communautés deviennent indépendantes du gouvernement central ou des forces du marché mais que il y aura une plus grande autosuffisance basée sur des ressources locales.

Voir : partenariats verticaux

28 – Développement régional

Le développement régional favorise le développement d'une région particulière en mettant en exergue la dimension spatiale du développement et du cadre régional de l'action. L'idée sous-jacente étant que le développement de solutions localement compatibles peut amener les entités du gouvernement local à devenir le pivot du développement dans leur région.

Pour éviter un des *risques de la décentralisation* (38) qui consiste dans une substitution pure et simple d'une logique de l'offre par une logique de la demande, il faut avant tout construire un espace d'intersection. Cet espace englobe, d'une part, les acteurs du développement rural qui ont une logique d'ensemble et une offre globale de politiques (organisations internationales et états) et, d'autre part, les acteurs qui ont la connaissance des circonstances locales et une demande spécifique de projets et de programmes d'appui (populations rurales, ONG, secteur privé). Cette intersection est l'espace naturel de la formulation décentralisée d'une stratégie de développement rural. Pour que la demande d'appui de la part des populations rurales ne soit pas trop spécifique et locale, il

faut régionaliser les besoins et les souhaits des populations rurales pour leur donner une portée plus vaste.

Voir : partenariats verticaux, risques de la décentralisation

29 – Participation

La participation peut être définie comme un processus qui permet aux parties prenantes dans le développement local d'influencer et de partager le contrôle des initiatives de développement en général – et des efforts de décentralisation en particulier. La participation et la décentralisation s'appuient réciproquement l'une sur l'autre. Pour assurer le succès du *processus de décentralisation* (1), la participation des parties prenantes aux niveaux local et régional est nécessaire, ainsi que de l'autre cote la participation sans un certain niveau de décentralisation, et de *transfert de pouvoir* (4), et de *ressources* (20) comme de *délégation de fonctions* (10) qu'elle implique, est impossible.

Voir : décentralisation, niveau local, niveau régional, transfert de pouvoirs, transfert de fonctions, délégation de fonctions

30 – Gouvernance

La gouvernance est un exercice d'autorité pour gérer les affaires d'un pays à tous les niveaux. Elle concerne le travail des institutions publiques qui opèrent aux niveaux central et local, ainsi que leur interrelation avec les citoyens, la *société civile* (12) et les *entreprises* (13) du secteur privé. La qualité de la gouvernance dépend de l'engagement politique et de la capacité bureaucratique des institutions publique, ainsi que de la transparence des processus administratifs et de la capacité de réponse aux besoins des citoyens.

Voir : société civile, entreprises

31 – Privatisation

La privatisation est le *transfert de pouvoirs* (4) permanent en direction de toutes les entités non-étatiques, y inclus les individus, les associations, les ONG etc. la privatisation, même si elle est souvent réalisée au nom de la *décentralisation* (1), n'est pas une forme de décentralisation. Elle opère dans une logique externe, plutôt que dans une logique publique interne de décentralisation.

Les nouvelles orientations introduites au nom de la libéralisation, à l'occasion des programmes d'ajustement structurel (PAS) ont considéré la privatisation à la fois comme une condition et un objectif prioritaire à réaliser. Au départ, les PAS étaient concentrés sur l'objectif préalable d'assainissement des finances publiques et de rétablissement des équilibres macro-économiques notamment par la réduction des dépenses publiques et de la dette extérieure. Au plan économique, ils sont basés sur l'abandon de l'interventionnisme de l'Etat et sur l'encouragement du secteur privé. Sur le plan institutionnel, ils visent à renforcer le rôle et les responsabilités des acteurs de la société civile.

Le rôle de l'Etat en économie a été redéfini de façon à intervenir le moins possible, autrement que pour faciliter l'activité économique des acteurs de la société civile. Sa mission de service public consiste à définir les orientations de politiques économiques, à faciliter leur mise en oeuvre par les acteurs de la société civile au moyen de mesures incitatives appropriées et à préparer et faire respecter les législations et réglementations indispensables dans les différents secteurs. En outre, il a été retenu que pendant longtemps, il aura un important rôle à jouer dans l'appui aux petits producteurs et aux catégories démunies ou défavorisées en les aidant à s'organiser de façon volontaire et autonome afin de mieux mobiliser et gérer leurs ressources.

Suivant les orientations des PAS, dans les secteurs de l'agriculture et des ressources naturelles, ces orientations ont été inscrites dans les programmes d'ajustement structurel agricole (PASA). Elles ont conduit à la nécessité pour les Ministères et leurs établissements publics, de se retirer de la gestion de toutes activités commerciales ou de production pour se concentrer sur les fonctions d'orientation, de suivi et de coordination des actions de développement, de législation, de réglementation et contrôle et de leur respect et application dans les différents domaines, phytosanitaire et vétérinaire, ressources naturelles, qualité des facteurs de production et des produits agricoles, institutions rurales, foncier agricole, etc.

En plus de ces fonctions ces Ministères ont conservé un rôle important dans les fonctions d'appui technique mais qu'ils doivent mener désormais avec la participation des acteurs de la société civile et en premier lieu avec la collaboration de plus en plus poussée des organisations professionnelles d'agriculteurs et des ONG et autres associations. Il s'agit essentiellement de la vulgarisation, du conseil en organisation et en gestion, de l'information et de la formation des agriculteurs et de la recherche agronomique. Cette contribution des Ministères à l'appui technique sous différentes formes est en effet indispensable pour aider les agriculteurs démunis qui ne peuvent pas accéder au conseil, à la formation et à l'information par leurs propres moyens.

Plusieurs institutions internationales (UNDP, FAO, UNICEF, OMS) et des spécialistes indépendants ont souligné, au cours des dernières années, les risques liés à la privatisation et au rythme accéléré de son application. En effet, dans plusieurs cas, les PAS et les PASA pas seulement n'ont pas contribué à la lutte contre la pauvreté, mais ils ont augmenté les différences sociales et le dualisme structurel.

Voir : transfert de pouvoirs, décentralisation

32 – Désengagement (de l'état)

Au cours des dernières années il est devenu de plus en plus clair que ces programmes et les projets de développement ne peuvent pas être formulés et décidés seulement au niveau central. On a compris que les programmes de développement qui ont été formulés seulement avec la participation des gouvernements centraux et des donateurs peuvent amener aux insuccès les plus éclatants. La formulation des projets doit plutôt être confiée aux personnes directement intéressées, qui incluent les bénéficiaires, les acteurs locaux et leurs représentants, y inclus les administrations locales. Cette considération, accompagnée par une pénurie de fonds publics dans plusieurs pays à amène a un désengagement des états des activités qui peuvent être réalisées aux niveaux inférieurs. La *décentralisation* (1) apparaît comme une réponse au désengagement de l'état afin d'assurer le relais par la *société civile* (12) et aussi comme une réponse aux insuccès des projets formulés au niveau central sans les bénéficiaires finaux.

Voir : décentralisation, société civile

33 – Cadre légal

Le cadre légal de la *décentralisation* (1) est constitué par la constitution, les lois et les règlements qui codifient les rôles formels du jeu lié au fonctionnement du système de décentralisation. La structure souhaitable de ces fonctions peut être dessinée de la façon suivante :

- La constitution devrait être utilisée pour définir les principes de base sur lesquels la décentralisation devrait s'appuyer, y inclus les droits et les responsabilités des tous les niveaux de gouvernement, la description et le rôle des institutions-clé aux niveaux central et local ; et la base pour établir ou changer les rôles détaillés.
- Une ou plusieurs lois devraient définir les paramètres spécifiques du système intergouvernemental et les détails institutionnels de la structure du gouvernement local, y inclus les structures-clé, les procédures, (y inclus les élections).

- Une série de règlements liés à chaque loi devrait interpréter et décrire dans le détail les pratiques et mesures à travers lesquelles la loi relative devrait opérer. Les lois qui concernent les tâches qui sont partagées entre les gouvernements nationaux et sub-nationaux devraient inclure des sections sur les relations intergouvernementales.

La structure susmentionnée et ses trois échelons sont de plus en plus détaillés et spécifiques si on descend de la constitution aux règlements. Une plus grande difficulté et un niveau plus grand d'autorité (au titre d'exemple Ministre, parlement, Assemblée Constitutionnelle) sont au contraire requises pour changer les dispositions si on monte des règlements en direction de la Constitution.

Voir : [décentralisation](#)

34 – Les cinq formes de capital

Dans le cadre de l'approche sur les moyens d'existence durable (MED), le concept de capital est compris par rapport aux cinq catégories suivantes : capital humain, capital naturel, capital financier, capital social et capital physique. Ces derniers sont également désignés par le nom générique d'« avoirs de moyens d'existence ». En dehors du cadre des moyens d'existence durable, le terme Capital est employé dans des sens et des contextes variés. En économie, il est communément défini comme étant l'un des trois facteurs de production, les deux autres étant le travail et la terre.

Capital naturel

Le capital naturel est le terme employé pour les réserves naturelles (par exemple les arbres, la terre, l'air pur, les ressources côtières) dont dépendent les gens. Les bénéfices de ces réserves sont à la fois directs et indirects. Par exemple, la terre et les arbres procurent des bénéfices directs en contribuant au revenu et à l'impression de bien-être des gens. Les bénéfices indirects qu'elles apportent peuvent consister des cycles nutritifs et de la protection contre l'érosion et les orages.

Capital humain

Le capital humain représente les compétences, le savoir, la faculté de travailler et la bonne santé qui, ensemble, permettent aux gens de poursuivre des stratégies diverses de moyens d'existence et d'obtenir leurs revenus de moyen d'existence. Au niveau du ménage, le capital humain est un facteur de la quantité et la qualité du travail disponible. Il varie selon la taille du ménage, les niveaux de compétences, l'éducation, le potentiel de dominance d'un individu, l'état de santé... Le capital humain est indispensable à l'utilisation des quatre autres types d'« avoirs de moyens d'existence ».

Capital financier

Dans le cadre MED, le capital financier est défini comme étant constitué des ressources financières que les gens utilisent pour atteindre leurs objectifs de moyens d'existence. Ces ressources comprennent :

- Les stocks disponibles: L'épargne constitue le genre préféré de capital financier car elle n'implique pas d'endettement et n'est généralement pas dépendante d'autres parties. Elle peut prendre plusieurs formes : espèces, dépôts bancaires ou liquidités telles que le bétail et les bijoux. Les ressources financières peuvent également être obtenues par le biais d'institutions de crédit, qui, elles, supposent un endettement.
- Les revenus réguliers: Mis à part le revenu du travail, les types les plus communs de revenus sont les retraites ou autres rentes et transferts provenant de l'état, et les versements. Afin de contribuer de manière positive au capital financier, ces influx doivent être fiables – on ne peut

jamais garantir une fiabilité totale, mais il existe cependant une différence entre un paiement isolé et des transferts réguliers à l'aide desquels les individus ont la possibilité de planifier des investissements. Il convient de noter que cette définition diffère de la définition économique stricte de capital financier puisqu'elle inclut les flux aussi bien que les stocks. (Les économistes ne prennent que les stocks en considération).

Capital physique

Le capital physique comprend l'infrastructure de base et les biens physiques qui supportent les moyens d'existence. L'infrastructure consiste en des changements de l'environnement physique aidant les gens à répondre à leurs besoins de base et à faire preuve de davantage de productivité. Les éléments principaux de l'infrastructure comprennent: des systèmes de transports à coûts raisonnables, l'approvisionnement en eau et les installations sanitaires (de qualité en en quantités suffisantes), l'énergie (à la fois propre et à coût raisonnable), de bonnes communications et un bon accès aux informations. Les abris (de qualité et en quantités suffisantes) sont parfois considérés par certains comme faisant partie de l'infrastructure, alors que d'autres les considèrent comme étant un bien physique privé et différant ainsi de l'infrastructure. D'autres éléments du capital physique incluent le capital productif qui accroît le revenu (par exemple vélos, pousse-pousse, machines à coudre, équipement agricole), les biens et ustensiles domestiques et biens de consommation ménagers telles que les radios et les réfrigérateurs. La plupart d'entre eux constituent la propriété d'individus ou de groupes. D'autres, tels que les équipements agricoles plus importants ou les outils, peuvent être obtenus par l'intermédiaire d'une location ou en payant une somme pour les services utilisés.

Capital social

Le capital social concerne les relations sociales (ou les ressources sociales) formelles et informelles à partir desquelles les gens peuvent bénéficier d'avantages divers dans leur quête de moyens d'existence. Ces ressources sociales sont développées par le biais d'investissements dans :

- les interactions (à travers le travail ou les intérêts communs) qui accroissent leur capacité à travailler ensemble ;
- l'adhésion à des groupes plus officiels dans lesquels les relations sont gouvernées par les règles et normes acceptées (associations, syndicats, organisations professionnelles) ;
- les rapports de confiance qui facilitent la coopération, réduisent le coût des transactions et parfois aident au développement de la présence de filets de sécurité parmi les pauvres.

35 – L'approche genre

L'approche genre du AMED, tel que appliqué par le PMEDP, est un processus par lequel les femmes et les hommes des communautés de pêche renforcent leurs atouts en capital pour les utiliser dans leur stratégies de moyens d'existence consciemment conçues pour aboutir à des résultats durables et équitables. Dans les communautés de pêche les plus vulnérables, la pauvreté se développe et exige des initiatives hardies de la part des femmes et des hommes qui en pâtissent pour résorber les inégalités femmes/hommes et renforcer leur coopération mutuelle en vue d'améliorer leurs revenus et leur bien-être de manière durable. La situation idéale vers laquelle il faudrait tendre est de fournir un égal accès et contrôle des femmes et des hommes à l'information, aux décisions et aux ressources.

Voir : Les cinq formes de capital

36 – Le Développement organisationnel

Le Développement organisationnel (DO) est une approche d'accompagnement du changement dans les organisations pour leur permettre d'améliorer leurs performances pour atteindre leurs objectifs. Le DO est une approche processus dans laquelle un système client et un consultant ou le système d'accompagnement d'une organisation engage une coopération (avec le système client ou les organisations communautaires) vers un développement et un changement organisationnel qui assistera ces organisations à se renforcer et à améliorer leur performance.

Le changement organisationnel s'accompagne, à travers différents cycles itératifs de plusieurs types d'interventions, telles que : la négociation et la conceptualisation du partenariat ; le diagnostic organisationnel ; l'analyse des données, la formulation et la restitution des hypothèses ; la recherche action pour le changement ; l'évaluation des pas de changement.

37 – Territoires de pêche

Les communautés de pêche artisanale sont constituées par les hommes et les femmes qui exercent des activités de préparation, de pêche, de mareyage, de transformation. Les activités de pêche artisanale sont réalisées sur des territoires de pêche, à savoir des entités spatiales et sociales qui incluent :

- Les territoires en terre ferme qui concerne aussi les eaux intérieures : les rivières, les lacs, les étangs.
- Les zones de pêche artisanale en mer. Ces zones, qui se situent à l'intérieur de l'espace plus large constitué par les eaux territoriales de chaque pays qui vont jusqu'à 12 miles marins, sont reconnues par les communautés de pêche.

Les zones de pêche artisanale en mer sont caractérisées par la connaissance par les pêcheurs et le marquage. Ces zones de pêche sont considérées comme un "prolongement" du territoire en terre ferme. Les points de repères pour les pêcheurs sont les suivants: les amers (repères à terre) ; les balises ; les rochers ; les dispositifs de concentration de poissons (DCP) ; les récifs naturels et artificiels ; la nature du fonds, la couleur de l'eau, la direction des courants, le soleil, la lune, les étoiles ; le positionnement avec le GPS.

38 – Risques de la décentralisation

L'héritage des politiques centralisées entraîne un certain nombre de risques associés au retrait de l'Etat et à la décentralisation. Ces risques peuvent mettre en échec les effets positifs attendus de la décentralisation. Dans la formulation d'un modèle (RED-IFO), une analyse a permis d'identifier cinq grands risques de la décentralisation.

- *Risque 1. La substitution totale d'une logique d'offre de service par une logique de la demande*
Les politiques centralisées étaient orientées par une logique pure de l'offre consistant en une stratégie globale de développement élaborée, selon des modalités descendantes, par les instances nationales et faisant fi des desiderata des populations locales. Ces politiques ne focalisaient pas leurs instruments en fonction des problématiques spécifiques à chaque région ou à chaque groupe social. Le risque associé à cet héritage serait que, face aux inefficacités d'une intervention orientée par l'offre, les gouvernements soient tentés par une orientation de leurs politiques en fonction d'une logique pure de la demande. Ce type d'orientation aurait certes la vertu de prendre en compte les circonstances particulières de chaque localité ou type de producteurs, mais au risque d'un éparpillement des actions et de la perte d'une logique d'ensemble dans la définition des stratégies de développement rural. Or, il n'y a pas d'évidence empirique montrant que l'addition de solutions locales produit la meilleure solution d'ensemble à la problématique du développement rural.

■ *Risque 2. Le mauvais partage de l'information ne favorise pas la coordination*

Une politique centralisée implique une information centralisée. La concentration de l'information dans les niveaux centraux de gouvernement ôte la possibilité aux populations rurales d'avoir une connaissance de l'environnement institutionnel, économique et technologique dans lequel elles évoluent et de participer efficacement à la formulation des politiques. Le risque lié à cet héritage serait que les acteurs locaux du développement, même si on leur donne la parole, ne puissent ni globaliser leurs demandes et problématiques, ni coordonner leurs activités. Les stratégies locales de développement, bien qu'imprégnées d'une forte connaissance des problématiques précises au niveau local, pourraient ne pas être cohérentes dans une logique régionale et, encore moins, dans une approche globale de développement. La possibilité formelle de participation ouverte par la décentralisation ne suffit pas. Il faut encore créer les conditions de cette participation. La symétrie dans l'accès à l'information est donc une condition de la coordination d'activités.

■ *Risque 3. La persistance du paternalisme appauvrit la qualité des services*

Pour les politiques centralisées, seule l'intervention de l'Etat pouvait corriger les défaillances du marché et dégager la voie du développement. Cette approche paternaliste soutenait que les populations rurales ne pouvaient pas utiliser efficacement les institutions du marché car elles n'avaient ni la capacité ni les ressources pour trouver des solutions à leurs propres problèmes. Elle a entravé la capacité d'action autonome des populations rurales et des niveaux locaux de gouvernement. Cet héritage est lourd de conséquences car, si le transfert de fonctions vers les acteurs locaux ne s'accompagne pas d'un transfert conséquent des compétences et des ressources, la décentralisation produira une diminution de l'offre de services d'appui aux petits et moyens pêcheurs, renforçant la polarisation entre les différents types de activités et le fossé entre la pêche industrielle et la pêche artisanale.

■ *Risque 4. La tradition du clientélisme crée un risque d'appropriation*

L'allocation de ressources typique des politiques centralisées alimentait les clientèles de l'Etat, qui étaient celles qui avaient une plus grande capacité de formulation claire et cohérente de leurs besoins en termes de projets et de programmes, ainsi qu'un niveau d'organisation leur permettant de faire pression sur l'Etat pour recevoir la plus grande partie des dépenses publiques consacrées au développement rural. Le clientélisme faisait surgir des activités cherchant l'appropriation de la rente institutionnelle et une solidarité de fait entre le niveau central des gouvernements et les grands producteurs qui, étant les seuls interlocuteurs de l'Etat, recevaient tous les bénéfices de son intervention. L'asymétrie des niveaux d'organisation au sein des populations rurales peut se traduire par une appropriation de la part des élites locales, des municipalités et des organisations les plus riches et les mieux organisées, des fonctions et des ressources transférées dans le cadre de la décentralisation.

■ *Risque 5. La rigidité institutionnelle réduit le rythme de la décentralisation*

Les niveaux intermédiaire et local des institutions centralisées étaient conçus pour mettre en œuvre des politiques définies par ailleurs. De ce fait, ils sont caractérisés par un manque de flexibilité pour s'adapter à un environnement changeant et pour prendre en compte les nouvelles conditions de leur environnement. Le risque lié à cet héritage serait que la rigidité des niveaux intermédiaire et local de gouvernement ainsi que des organisations de la société civile, ne leur permet pas de s'adapter dans les délais attendus aux défis de la politique de décentralisation. Il ne suffit pas d'adopter une loi de décentralisation pour que celle-ci s'applique d'une manière immédiate et cohérente. Il faut donc poser le problème du rythme souhaitable de la décentralisation.

ANNEXE 2 :

L'application du modèle RED-IFO, le cas du Sénégal

Ce modèle d'analyse de la décentralisation permet d'effectuer une évaluation par filtrage des éventuels écueils pouvant entacher le processus. Il s'agit donc d'une méthode d'évaluation et d'ajustement de la mise en œuvre de la décentralisation.

Risque 1 : La régionalisation des demandes locales et la différenciation des politiques centrales

La mise en œuvre de la décentralisation pose la problématique du désengagement de l'Etat et la prise en compte des besoins des populations à la base. Le risque ainsi évoqué sera de couper cours avec l'offre globalisante et centraliste de l'Etat et de verser dans une parcellisation centrifuge et dispersée de la demande au niveau local.

Au Sénégal, avec l'entrée en vigueur de la nouvelle législation (dispositif juridique sur la régionalisation loi 96-06 et suivants), la nouvelle collectivité locale décentralisée qui est la région, est chargée de la programmation du développement. Dans cette perspective, elle prend en compte les desiderata des populations rurales dans sa mission d'élaboration du plan régional de développement intégré.

L'entité collective régionale est, entre autres, le cadre de diligence de la politique de développement rural décentralisé en particulier et du développement local en général. Pour dire que le transfert du pouvoir de décision se traduit en une autonomie d'administration des affaires locales, l'autonomie financière consacrée introduit une gestion transparente des fonds locaux par les élus et enfin l'implication des protagonistes de la société civile réitère l'objectif de démocratisation à la base.

La logique de proximité justifiant sa pertinence, tout modèle de décentralisation doit adopter la nouvelle donne que la satisfaction des besoins quotidiens des populations est l'affaire des collectivités de base lorsque ceux-ci s'inscrivent dans le livret des neuf domaines de compétences transférées aux collectivités existantes.

Cette différenciation des politiques est d'autant plus nécessaire que la seule tendance à la globalisation passerait sous silence des aspirations spécifiques. Néanmoins il faudra un sage équilibre entre la régionalisation des besoins et la stratégie de spécification en vue d'avoir et une unité de coordination de la satisfaction des besoins et aussi une prise en compte des différents types de besoins.

La planification qui est une compétence transférée par l'Etat aux collectivités locales (CL) permet de pallier à ce risque 1. Trois instruments sont élaborés selon le type de CL :

- le plan régional de développement intégré (PRDI) par le conseil régional,
- le plan d'investissement communal (PIC) par le conseil municipal,
- le plan local de développement (PLD) par le conseil rural.

Il faut signaler, pour ce qui est du monde rural, les 320 communautés rurales étaient dotées d'une première génération de PLD, élaborés, pour la plupart, sous l'égide des Centres d'Expansion Rurales Polyvalents (CERP), service technique déconcentré à la base (au niveau des 90 arrondissements du pays). L'effort consistait à se rapprocher des besoins des populations, mais le résultat était un catalogue d'idées de projets. Avec les projets, programmes et actions dans le domaine de la décentralisation et de la lutte contre la pauvreté, est née une autre génération de PLP mettant davantage à profit la démarche participative et élaborée, pour une période de 3 à

4 ans, sous l'égide des élus locaux avec la participation des organisations de la société civile (paysans, femmes, jeunes) et l'appui technique d'un prestataire privé ou ONG. En deux ans, 2003 – 2004, sur les 30 CL que compte la région de Ziguinchor, 25 (22 communautés rurales sur 25 et 3 communes sur 4) ont réalisé et approuvé leurs plans par leurs conseils.

Les principales étapes sont : le diagnostic de situation, l'identification des contraintes, des opportunités, des besoins et des solutions alternatives, leur priorisation et leur programmation. Le reproche fait à cet exercice de planification à la base est que chaque partenaire avec les moyens qui lui sont alloués tient à réaliser son propre PLD, voire à reprendre le PLD existant prétextant mieux répondre aux besoins des populations par la mise en oeuvre efficace des actions communautaires (santé, éducation, hydraulique, assainissement,...) et économiques (agriculture, élevage, pêche, artisanat,...). Même s'il y a un programme principal en cours d'exécution ou prévu, les CL recourent à plusieurs partenaires intérieurs et extérieurs dont la coopération décentralisée pour le financement de leur plan de développement.

A la résolution de la problématique globalisation – différenciation, une triple mesure ayant trait à l'information, formation et à l'organisation est nécessaire à l'appui au processus de décentralisation sur le développement rural.

Risque 2 : L'information et son partage

Le développement rural décentralisé repose sur un système d'information pertinent, précis et disponible entre les acteurs à la base et l'Etat. Un système de communication déficient place la participation populaire en situation de déphasage par rapport au contenu de la stratégie de développement rural et à celui de son rôle dans la nouvelle donne de la responsabilisation des acteurs de base.

Le plan d'action de la décentralisation produit par le ministère de l'intérieur en septembre 1998, consacre un volet important au plan de communication. Cette dernière définit comme objectifs principaux :

- faire comprendre le contenu des textes sur la décentralisation ;
- parvenir à une appropriation populaire du projet final ; et
- développer un système de communication adaptée en particulier en milieu rural.

Les OP étant considérées dans ce plan aussi bien en tant qu'acteurs et cibles, doivent jouer un rôle effectif dans la diffusion des flux d'information à caractères général, économique ou technique dont ils auront besoin. Une attention particulière devra être apportée au risque d'appropriation par les élites et au genre.

L'appendice 6 du volet 3 du PSAOP, indique une stratégie de mise en oeuvre du programme d'appui au développement de la communication dont le credo se trouve être l'élimination du creuset communicationnel entre les acteurs formulant les programmes de développement et les destinataires potentiels du secteur rural.

A la situation des sous-projets, dans le cadre du PSAOP du 25 juin 2004, la communication ne représentait en nombre que 23 sur 596, soit près de 4% et en financement 9 sur 352 millions FCFA, soit moins de 3%. Ceci traduit un faible intérêt à l'appui au développement de la communication.

Cependant dans certaines régions, des localités (Fissel dans Thiès, Namarel dans Matam, Koumpentoum et Bakel dans Tambacounda, Bignona dans Ziguinchor,...) sont dotées de radios communautaires qui participent à l'atténuation de ce risque 2. Dans ce cadre, un programme de radios rurales locales a été initié par l'Agence de la Francophonie, avec la collaboration de l'Etat du Sénégal et le CNCR. Il couvre les domaines de l'information/sensibilisation, de la communication et de la formation.

Un bon système d'information doit logiquement cadrer avec une bonne formation aux différentes modalités d'intervention des acteurs locaux.

Risque 3 : La formation

Dans l'objectif d'une autonomie d'action des acteurs ruraux, un renforcement des capacités s'avère nécessaire. Il faut que les acteurs, généralement analphabètes, aient en possession la définition précise de leur rôle dans le nouveau cadre de développement rural décentralisé. A cet effet les thèmes qui les intéresseront sont principalement :

- l'alphabétisation fonctionnelle et le travail en langue locale
- aussi bien pour les élus locaux que les leaders d'OP ;
- les techniques d'amélioration de la production (ex : augmenter les rendements, minimiser les pertes post récoltes etc.) ;
- les modules d'animation et de communication de groupes ;
- la gestion de l'unité de production (technique et style).

Plusieurs projets et programmes axés sur la décentralisation et la lutte contre la pauvreté ont contribué au renforcement des capacités des élus et personnel des collectivités locales. On peut citer, entre autres, le Projet d'Appui à la Décentralisation et au Développement local (PADDEL), le Programme d'Appui aux Communes (PAC), le Projet Fonds de Développement local (FLD) de Kédougou, le Projet d'appui à la Décentralisation en Milieu Rural (PADMIR), le Programme élargi de lutte contre la pauvreté, le Programme de Lutte Contre la Pauvreté (PLCP), l'Agence du Fonds pour le Développement Social (AFDS), le Programme d'appui au développement local urbain (PADELU), le Programme de Soutien aux Initiatives de Développement local (PSIDEL), l'Agence de Développement Municipal (ADM), le Projet d'Appui aux Elus locaux (PAEL), le Programme d'Appui aux Régions et le Programme National d'Infrastructures Rurales.

La composante "appui aux organisations de producteurs ruraux" du PSAOP intègre dans sa mise en œuvre un plan de formation destiné aux leaders d'OP (avec attention au genre) sous forme d'ateliers à durée très courte (3 à 5 jours).

A la situation des sous-projets, dans le cadre du PSAOP, du 25 juin 2004, la formation était le volet le plus important : en nombre 409 sur 596 soit près de 70% et en financement 165 sur 352 millions FCFA soit près de 50%. Les productions agricoles constituent les 2/3 en nombre, les productions non agricoles 1/7, la gestion administrative et financière 1/10, les autres activités (commercialisation, éducation, santé, environnement, finances, transformations des produits agricoles) étant marginales. Le total des sous-projets a touché 1 462 organisations paysannes regroupant 54 982 membres dont 23 846 bénéficiaires. Les sous-projets ont été mis en œuvre dans le cadre de 72 cadres locaux de concertation des organisations de producteurs (CLCOP).

Risque 4 : L'organisation des acteurs

Avec l'installation des structures devant faire fonctionner le processus de la décentralisation, les collectivités locales (ici région et CR) ont en charge la responsabilité de mener les actions de développement économique et travaillent en partenariat étroit avec les organisations de producteurs ruraux (coopératives, GPF, GIE, ...).

Les collectivités locales impliquées dans le développement local assurent les compétences dont elles sont dépositaires par détermination de la loi (code des collectivités locales) et par effet de proximité (neuf domaines de compétences consacrées). Tandis que les organisations de producteurs ruraux sont structurées du niveau local au niveau national dans chacun des secteurs d'activités rurales ci-après : élevage, agriculture, pêche artisanale et annexes, foresterie, volet femmes rurales.

Au niveau fédéral des groupements d'OP, les activités entreprises sont liées à la gestion de l'approvisionnement, la valorisation de la production, l'organisation du financement et la formation.

Au niveau national, le CNCR s'attelle aux échanges d'idées sur le développement rural dans l'objectif d'une stratégie déterminée, à la défense des intérêts du monde rural dans les programmes gouvernementaux et enfin à la mise en synergie des potentiels des divers intervenants au développement rural.

La structuration des acteurs étant faite ; ce qui garantirait une intervention dynamique et efficace de ces derniers ce sont des moyens d'action et une fonctionnalité soutenue de leurs organisations. A cet effet, les conseils ruraux ont besoin de stratégies de planification de leurs activités, de système opérationnel d'élaboration du budget et de mécanismes de contrôle de l'exécution de leurs tâches.

Les organisations de producteurs ruraux quant à elles ont l'avantage de pouvoir s'adapter aux exigences du développement d'autant plus qu'elles interviennent à proximité des populations cibles (de la base au niveau national). Néanmoins elles souffrent du manque de professionnalisme des acteurs, de la faiblesse de leurs moyens, de la dispersion des unions fédératives (manque d'unité d'action) et de mesures privilégiant l'encadrement des groupes vulnérables (femmes, jeunes).

Au Sénégal le CLCOP constitue une instance efficace face au risque 4, qui est l'organisation des acteurs. Le CLCOP est un mécanisme institutionnel qui permet à toutes les organisations de producteurs membres des associations faïtières existant dans la communauté rurale de se concerter, d'échanger leurs expériences, de se renforcer et d'améliorer leur revenu et leurs conditions de vie, en étroite collaboration avec le conseil rural. Les principales étapes de mise en place et le fonctionnement d'un CLCOP sont :

- les campagnes d'information,
- un diagnostic de la communauté rurale sous l'égide du conseil rural et des OP avec l'implication de tous les acteurs,
- l'établissement des règles de fonctionnement et la désignation des responsables en vue de la constitution effective,
- l'approbation en faveur des OP membres de sous-projets.

En septembre 2005, 148 CLCOP sont mis en place sur les 320 communautés rurales. La seconde phase du PSAOP dont le Japon a accordé une subvention destinée à la préparation des projets, mettra l'accent, entre autres, sur l'appui aux organisations de producteurs avec notamment le renforcement des capacités du CNCR à participer au dialogue aux niveaux national et sous-régional et l'extension des CLCOP dans l'ensemble des pays.

En somme, le filtrage du modèle d'analyse RED IFO opéré sur le processus de la décentralisation fait ressortir, les enseignements suivants :

- la politique de décentralisation amorcée depuis 1990, souffre pour beaucoup des gaps d'information et de formation observés à l'endroit des acteurs du développement rural ;
- le transfert des compétences n'englobe pas directement les secteurs clés du monde rural à savoir l'agriculture, l'élevage et la pêche.

Risque 5 : Modalités et calendrier les plus adaptés pour mener la décentralisation

1) Bilan sur les compétences transférées, 10 ans après

Pour la première fois depuis la réforme de 1996, les ministères à compétences transférées (Collectivités locales et Décentralisation, Culture, Solidarité Nationale, Finances, Planification, Jeunesse, Sports, Urbanisme et Habitat, Education, Environnement, Alphabétisation et Langues Nationales, Santé) et les Présidents des trois associations faïtières des élus locaux (11 régions,

110 communes et 43 communes d'arrondissement et 320 communautés rurales) se sont réunis en juillet 2005 pour faire une évaluation exhaustive des actions en faveur des populations et dégager les perspectives pour l'avenir.

Les 4 grands principes qui fondent le transfert de compétences ont été évoqués. Il s'agit de : la délimitation de ces compétences entre l'Etat et les collectivités locales, la prohibition des tutelles, le partage des compétences transférées et le transfert concomitant de ressources.

Sur les 9 domaines de compétences transférées, 6 connaissent des difficultés dans leur mise en oeuvre. La gestion et l'utilisation du domaine privé de l'Etat, du domaine public et du domaine national, d'une part, l'urbanisme et l'habitat, d'autre part, se heurtent à la non maîtrise et à l'application des textes. Le déséquilibre réel entre Dakar et les régions de l'intérieur est noté dans l'aménagement du territoire. Dans la santé, population et action sociale, les charges y afférents sont lourdes et il y a un manque de cohérence du découpage sanitaire et celui administratif. En planification, les contraintes sont liées au défaut de personnel cadres techniques pour l'élaboration des plans de développement et l'absence de capacités pour la gestion financière. Dans l'éducation, l'alphabétisation, la promotion des langues nationales et la formation professionnelle, il y a lieu de développer en urgence et en toute cohérence la sensibilisation et les programmes de formation. En somme, la méconnaissance des textes par les élus et les autres acteurs à la décentralisation est un véritable facteur de blocage.

La satisfaction est enregistrée dans 3 compétences transférées. Dans la gestion des ressources naturelles, une forte implication des collectivités locales est relevée pour la préservation de l'environnement, même si l'insalubrité dans les villes et la déforestation restent des fléaux à juguler. La réalisation de beaucoup d'infrastructures est enregistrée en matière de jeunesse, sports et loisirs. La culture est prise trop au sérieux par les collectivités locales, notamment la préservation du patrimoine historique et culturel, ceci malgré la faiblesse des moyens et le manque d'espaces d'expression culturelle.

La faiblesse des ressources financières, malgré la présence du Fonds de Dotation à la Décentralisation (FDD) et le Fonds d'Équipement des Collectivités locales (FECL) est un handicap. L'appui budgétaire direct n'est constaté que dans les domaines de l'éducation, de la santé et des sports. Or, les collectivités locales ne sont pas impliquées dans le programme décennal de l'éducation (PDEF) ni celui de la santé (PDIS). Toutefois, pour ce qui concerne le Budget Consolidé d'Investissement (BCI), son transfert est une option de l'Etat central. Il en sera, par exemple, pour la construction de classes en ce qui concerne le domaine de l'éducation.

2) Grappes de convergences

Il s'agit à la fois d'un concept et d'une pratique qui revêtent, dans le contexte du Sénégal, deux interprétations, qui néanmoins concourent à accélérer, voire forcer le rythme de la décentralisation d'une CL.

Dans la première interprétation, le concept "grappes de convergences" est absent du droit budgétaire et financier sénégalais, mais constitue un outil de planification qui permet de rendre visible l'action du gouvernement en faveur d'une collectivité locale. Il s'agit de procéder à son profit, à une réalisation de crédits d'investissements publics initialement autorisés et destinés à d'autres CL. La pratique est, en principe, planifiée et autorisée par les instances habilitées, en l'occurrence l'Assemblée nationale.

La deuxième interprétation est expérimentée dans la communauté rurale de Sangalkam (Département de Rufisque, région de Dakar). La pratique consiste à mettre en valeur avec la participation de tous les acteurs, les potentialités de la collectivité locale par la convergence des efforts des groupements de jeunes, de femmes, des élus, de la société civile, du secteur privé, de l'Etat et des services déconcentrés, et des partenaires (projets, programmes et actions d'envergure

nationale ou locale, les ONG, la coopération décentralisée,...). Ainsi, depuis 2003, la communauté rurale de Sangalkam a changé radicalement de visage. De nombreux projets sont financés au profit des populations (jeunes, femmes, paysans) et des chantiers sont en cours un peu partout.

3) Suffisances et Insuffisances

a) - Acquis et potentialités

1. Les collectivités locales sont élues au suffrage universel et jouissent de la légitimité populaire.
2. Les collectivités locales disposent de la personnalité juridique et d'une autonomie financière.
3. Les collectivités locales mobilisent des moyens propres et bénéficient de ressources de l'Etat et des partenaires au développement.
4. La formation des élus locaux, de leur personnel et d'autres acteurs a été un volet considéré dans tous les projets, programmes et actions d'appui à la décentralisation et la lutte contre la pauvreté.
5. Le contrôle citoyen, qui a le droit à l'information sur les actes et budget de la collectivité locale et qui devient de plus en plus exigeant pour la satisfaction des besoins communautaires les plus urgents.

b) - Limites et obstacles

1. La demande sociale très forte des populations en infrastructures communautaires de base : accès à l'eau potable, assainissement, éclairage public, pistes de production.
2. Les ressources financières des collectivités locales, internes (fiscalité directe, indirecte et partagée) provenant de l'Etat (en 2004, 10 milliards de FCFA de fonds de dotation à la décentralisation et de 4 milliards du Fonds d'Equipement des Collectivités locales) et extérieurs (projets, programmes, bailleurs de fonds, coopération décentralisée) sont limitées face aux charges supportées pour les besoins des populations. A cela s'ajoute le retard de fonds provenant de l'Etat qui ne sont décaissés qu'en milieu d'année budgétaire (mai ou juin).
3. Le manque de ressources humaines en nombre et en qualité, malgré les efforts de l'Etat et des partenaires par la mise à disposition d'assistants communautaires.
4. Le manque de cohérence du découpage administratif avec le découpage sanitaire, or la santé étant une compétence transférée
5. Les difficultés des collectivités locales à mobiliser les contreparties exigées par les projets et programmes dans la réalisation des infrastructures communautaires.

ANNEXE 3 :**Exercices d'auto-formation****Exercice 1 : L'historique de la décentralisation**

1. Vous identifiez les principales étapes (événements politiques, décisions législatives ou administratives) qui ont marqué les années récentes de l'évolution institutionnelle d'un pays de votre choix et indiquez les dates de chacune d'elles.
2. Pour chacune des étapes identifiées vous indiquez les contraintes qui ont pesé sur la situation antérieure et qui expliquent le changement intervenu.
3. En identifiant les étapes retenues sur une ligne, vous retracez la trajectoire historique du processus de décentralisation dans le pays choisi.

Exercice 2 : L'appréciation de la situation dans un pays donné, au regard des risques que peuvent entraîner une décentralisation mal menée.

1. Parmi les 5 risques proposés dans le Manuel, vous indiquez lesquels vous paraissent être présents, dans le pays de votre choix. Justifiez votre réponse.
2. En prenant l'ensemble du processus de décentralisation en cours dans un pays ou bien un domaine ou secteur particulier de votre choix, vous utilisez le filtre du modèle analytique RED-IFO pour apprécier la situation qui prévaut.
3. Indiquez la situation actuelle et proposez des mesures nouvelles visant à améliorer le processus de décentralisation en question.

Exercice 3 : Le paysage institutionnel, l'identification des acteurs en présence et de leur stratégie

1. Etablissez la liste des acteurs qui composent le paysage institutionnel d'un système décentralisé. Vous partez des acteurs locaux directement concernés et élargissez l'identification aux acteurs indirects puis aux autres niveaux de la décentralisation.
2. Pour les acteurs de votre choix, vous indiquez en quelques lignes, leurs caractéristiques principales ainsi que les stratégies qu'ils développent face au processus de décentralisation.
3. Sur un schéma du type de celui tracé pour le pays choisi, vous inscrivez les acteurs en présence et vous indiquez par des symboles les positions qu'ils occupent au regard des différents niveaux de la décentralisation.

Exercice 4 : Degré de participation des communautés de pêche

1. Analyser le degré et les étapes de participation des communautés de pêche mis exergue dans les illustrations 14 et 15.
2. Décrivez la situation dans votre pays.

Exercice 5 : Le renforcement des communautés de pêche

1. Analyser les cas concernant les processus de renforcement des communautés de pêche (illustrations 10, 11, 12, 13).
2. Décrivez, dans votre pays, le processus de renforcement des communautés de pêche.

Exercice 6 : Le rôle du Ministère de tutelle de la pêche

1. Analyser la typologie présentée dans les illustrations 18, 19 et 20.
2. Décrivez le rôle du Ministère de tutelle de la pêche dans votre pays.

Exercice 7 : Typologie des processus de décentralisation

1. Analyser la typologie (voir les illustrations 6 et 7) qui se base sur l'identification de facteurs communs et des facteurs de différenciation.
2. Identifier et décrivez les facteurs qui caractérisent le processus de décentralisation dans votre pays.

Exercice 8 : Le rôle de la région

1. Analyser la grille d'analyse et l'illustration 8.
2. Etablissez la situation de la décentralisation dans un pays de votre choix et plus particulièrement vous faites ressortir le rôle de la région dans le processus en question.

Les communautés de pêche face à la décentralisation

Cette publication se place dans l'optique de renforcement institutionnel des communautés de pêche. Elle applique au secteur de la pêche le modèle d'analyse de la décentralisation (RED-IFO) développé par la FAO et basé sur la régionalisation des demandes locales, la différenciation des politiques nationales ainsi que sur un meilleur partage de l'information, sur une formation de tous les acteurs et sur l'organisation des procédures et mécanismes de médiation.

La décentralisation trouve ainsi sa raison d'être dans le dialogue et le partenariat entre les divers acteurs. Or le Programme pour des moyens d'existence durables dans le secteur de la pêche (PMEDP) est justement en train de diffuser parmi les communautés de pêcheurs les pratiques participatives de la concertation, du dialogue et de l'accord social. L'expérience de terrain du PMEDP dans 25 pays en Afrique et les examens de la situation dans cinq pays (Burkina Faso, Cameroun, Cap-vert, Niger et Sénégal) ont permis d'analyser les processus actuels et de concevoir une démarche visant une meilleure implication des communautés de pêcheurs dans les dynamiques de décentralisation.

La gestion de l'implication des communautés des pêcheurs dans le processus de décentralisation s'inscrit dans un double mouvement: la promotion des acteurs de la société civile et la relégitimation du rôle de l'Etat qui se base sur trois axes favorisant l'espace publique. Le premier axe vise la diffusion de mesures d'accompagnement (information, formation, organisation) liées aux plans de restructuration des institutions au niveau central, à savoir les ministères de tutelle du secteur de la pêche. Le deuxième axe concerne l'appui à l'élaboration et l'application du cadre législatif et opérationnel pour la mise en place durable du partenariat et de la concertation sociale liés aux accords socio-territoriaux au niveau local. Avec le troisième axe, il se révèle nécessaire de renforcer les instances intermédiaires au niveau des régions, à mi-chemin entre les niveaux central et local.

Sur cette base analytique et opérationnelle, des grilles et des typologies des situations sont présentées, concernant les trajectoires de décentralisation aux niveaux régional et local, l'implication des communautés de pêche et le renforcement de cette implication ainsi que le rôle des ministères de tutelle de la pêche. Enfin, comme matériel de référence, sont proposés des concepts et définitions et un exemple d'application du modèle RED-IFO au Sénégal. Le lecteur pourra analyser la situation de son propre pays, son évolution et la comparer avec celle d'autres pays.

