

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

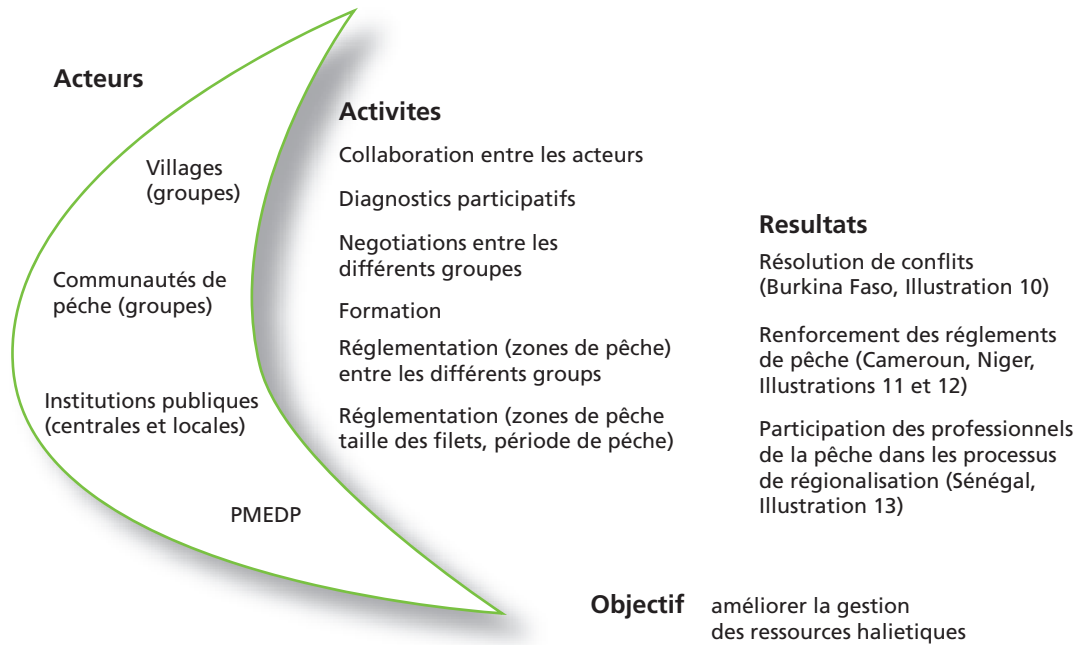


Illustration 10 : Résolution des conflits au Burkina Faso

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 ou Cameroun et ou 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 identifier 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) où 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 facilement faire 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.

