Smart Fiche 24

par COMMISSION DE L'OCÉAN INDIEN

Leçons apprises des « projet pilotes » portant sur la gestion des pêcheries côtières

Partie I - Pertinence du concept dans le concert des outils d'aménagement

Introduction

Les projets pilotes ont largement contribué au succès du Programme SmartFish si l'on se réfère aux premiers effets tangibles et impacts de la plupart de ces projets. Dans le même temps, SmartFish adapte continuellement son approche en se nourrissant des leçons apprises au fur et à mesure de la mise en œuvre des projets pilotes dans un souci d'améliorer ses pratiques, de consolider les réalisations, d'augmenter leur impact et de travailler sur leur durabilité.

Deux ateliers de travail ont été tenus en 2013 et 2014 auxquels ont participé des représentants de la plupart des vingt pays éligibles au programme ainsi que des représentants de plusieurs partenaires au développement[1]. Ces ateliers ont aussi fait ressortir qu'à de rares exceptions, la plupart des initiatives conduites jusqu'à présent dans la région pour aborder la question de l'aménagement avaient produit peu de résultats tangibles. Les échanges ont en particulier permis de constater que les approches classiques donnaient une part excessive à l'analyse-diagnostic des pêcheries par rapport à l'action.

Les conclusions de ces deux ateliers sous régionaux ont conforté le Programme SmartFish dans sa volonté de poursuivre et de renforcer ses efforts en matière de promotion de projets pilotes dont il est nécessaire à présent de tirer certaines leçons en matière de pertinence dans le concert des initiatives visant à améliorer la gestion des pêches (Smart Fiche 24) mais aussi en matière de processus pour en accroître les chances de réussite (SF 28). Cette analyse a fait l'objet d'un rapport détaillé réalisé par un consultant indépendant sur la base de rapports d'activités, d'évaluations, de documents administratifs et d'entretiens extensifs avec les membres de l'équipe de mise en œuvre du projet SmartFish[2]. Les fiches 24 et 28 sont tirées de ce rapport[3].

Qu'appelle-t-on projet pilote dans le cadre de cette analyse ?

Dans son acception la plus large, le terme « projet pilote » correspond à une initiative dont le but est de valider une démarche par l'expérimentation, afin d'en démontrer le bien-fondé et l'utilité. Plus précisément, les concepts associés à la notion de projet pilote en aménagement des pêches sont les suivants :

- Un projet se rapportant à la gestion de ressources « emblématiques » ou présentant un intérêt commun pour les pays de la région du point de vue de leurs modes d'exploitation et de valorisation.
- Un projet ayant un périmètre d'intervention bien défini se rapportant à une pêcherie, une filière et/ou une zone de pêche, et abordant des thématiques ciblées permettant de constituer des points d'entrée en vue de réformes ultérieures plus poussées du système de gestion.

1 Atelier de travail sur la préparation des plans d'aménagement se rapportant à des pêcheries spécifiques (Zanzibar, juillet 2013) ; et Atelier de travail sur les nouvelles approches pour des pêcheries durables: leçons apprises de SmartFish et d'autres projets (Seychelles, Mars 2014).

2 Ceci n'est pas une analyse ex-post, certains projets étant encore en cours.

3 C. Breuil (2016), Leçons apprises par le Programme SmartFish de ses expériences de projets pilotes portant sur la gestion de pêcheries spécifiques, Commission de l'Océan Indien

- Une intervention offrant un cadre pratique et concret permettant à différentes institutions, publiques et privées, de travailler et d'interagir entre elles autour d'un projet commun. Ce qui permet de développer ou de consolider des relations partenariales entre les institutions (public-public, privé-communautaires, public-privé-communautaires) et de contribuer à la structuration de leur travail.
- Un projet venant s'appuyer sur des dynamiques locales et associant fortement des partenaires locaux dans sa mise en œuvre (administration décentralisée, organisations socioprofessionnelles, ONG, experts nationaux), dans un souci d'efficacité et de durabilité du projet. A noter que l'existence de structures minimales et de mécanismes institutionnels de consultation ou de gestion participative constitue une condition d'éligibilité pour un projet pilote, dont le but est de renforcer ou opérationnaliser des mécanismes existants.
- Un projet pouvant servir de laboratoire d'expérimentation et de développement de nouvelles approches pour répondre peut-être plus efficacement à certains enjeux sectoriels comme par exemple la diminution de la pression de pêche dans les zones côtières, la régulation de l'accès aux ressources, ou encore l'adoption et la mise en œuvre de mesures de gestion reposant sur une participation effective des acteurs de la pêche et tenant compte des différentes interactions tout au long des filières.
- Une intervention inscrite sur une certaine durée de manière à offrir la possibilité de travailler sur des processus institutionnels, ce que ne permet pas de faire une intervention ponctuelle comme la réalisation d'une étude ou d'un document de planification, la tenue d'un atelier de travail, l'organisation d'une formation, etc. En revanche, le projet pilote de par sa finalité de laboratoire a une durée limitée dans le temps (2-3 ans en moyenne). L'idée derrière le concept de projet pilote étant que l'intervention puisse être répliquée ultérieurement sur d'autres pêcheries ou filières, ou étendu à d'autres zones, sous le leadership des institutions publiques au sein desquelles ils sont ancrés.
- Une intervention extérieure privilégiant l'accompagnement à la substitution et prenant en compte les réalités opérationnelles, techniques et financières des pays afin de se rapprocher au plus près de conditions d'expérimentation 'in vivo' dans une optique d'appropriation et de réplication.
- Une intervention tournée vers l'action et l'atteinte de résultats tangibles en matière d'amélioration du système de gestion, tout en reposant sur un cadre d'intervention relativement général indiquant les principaux axes de travail et activités du projet. Ce qui donne la possibilité d'ajuster les activités en cours de mise en œuvre du projet, et de mettre en pratique le principe de l'apprentissage par l'action.
- Une initiative susceptible d'être reproduite par, ou servir de modèle pour, les pays de la région, tant en ce qui concerne la manière dont ils ont été conçus et mis en œuvre que les approches testées pour améliorer l'efficacité de l'action publique dans la gestion du secteur des pêches.

Les projets pilotes réalisés dans le cadre du projet SmartFish

L'analyse se base sur huit projets pilotes qui ont connus des stades de développement et un succès variables. Les deux fiches consacrées aux leçons apprises des projets pilotes s'attachent à résumer les principales conclusions, tous projets confondus. Le type d'intervention et l'objectif de chaque projet sont simplement résumés ci-dessous, une analyse détaillée de la plupart d'entre eux étant également disponibles sous forme de Smart Fiche[4].

4 *Octopus*: SF 12 and 25. ***Crab***: SF 3 and 29. *Sea Cucumber:* SF 13. *Lobster*: SF 26. DCP: SF 30.

Aménagement de la pêcherie du poulpe à Rodrigues

Type d'intervention	Partenariat avec l'Assemblée régionale de Rodrigues (RRA) pour la promotion d'initiatives visant à redresser la situation de la pêcherie du poulpe des points de vue bioécologique et économique.
Objectifs	Amorcer un processus de régulation de l'accès aux ressources en commençant par la mise en place d'une mesure technique structurante de gestion de la pêcherie du poulpe à Rodrigues (instauration d'une période de repos biologique)
Impacts	- Institutionnalisation de la fermeture dans le dispositif de gestion des pêches - Amélioration de la situation de la ressource et des revenus des communautés - Changement durable des mentalités propice à une réforme ultérieure plus poussée du système de gestion (régulation de l'accès) - Renforcement des capacités locales en matière de préparation, mise en œuvre et suivi d'une mesure de gestion

Aménagement de la pêcherie du poulpe à l'île Maurice

Type d'intervention	Appui au Ministère chargé de la pêche pour l'introduction d'une mesure spécifique de fermeture saisonnière dans la pêcherie du poulpe à l'échelle de l'ensemble de l'île Maurice
Objectifs	Contribuer aux efforts du gouvernement visant à diminuer l'effort de pêche sur la ressource poulpière en promouvant l'instauration d'une période de repos biologique
Impacts	- Emergence d'un dialogue entre l'administration et les communautés de pêcheurs au sujet de la gestion des pêches côtières, jusqu'alors peu développé - Renforcement de services clés de la gestion des pêches en zone côtière : suivi statistique, SCS pour l'application du cadre réglementaire existant - Initiation d'une réflexion au sein des autorités en charge des pêches au sujet de la régulation de l'accès - Renforcement des mécanismes de collaboration entre services de l'administration et entre l'administration et les ONG - Confirmation par l'action que des mesures spécifiques d'aménagement par pêcherie peuvent produire des effets pour améliorer la gestion de la petite pêche

Gestion collaborative des pêches côtières à Zanzibar (axée également sur la ressource en poulpes)

Type d'intervention	Appui au Ministère chargé de la pêche pour la promotion de mécanismes adaptés et effectifs de gestion collaborative des pêches côtières à Zanzibar
Objectifs	Démontrer la faisabilité et produire des recommandations en vue de l'amélioration du dispositif juridique et institutionnel en appui à la gestion collaborative des pêches à Zanzibar en utilisant l'aménagement de la pêcherie du poulpe et notamment l'instauration d'une période de repos biologique comme point d'entrée de ce processus
Impacts	- Renforcement des liens entre l'administration, les communautés et les élus locaux au sein de l'aire de conservation marine locale (PECCA) et capacitation des comités locaux de gestion des pêches, afin de développer d'autres activités en lien avec la gestion collaborative des ressources naturelles - Intérêt suscité auprès de l'administration centrale pour étendre la mesure de fermeture du poulpe sur l'ensemble du territoire de Zanzibar et pour utiliser les bonnes pratiques et les enseignements tirés du projet pilote dans le cadre de l'aménagement d'autres pêcheries

Aménagement de la pêcherie de la langouste à Madagascar

Type d'intervention	Promotion d'initiatives locales pour la gestion décentralisée de la pêcherie de langouste dans le sud de Madagascar
Objectifs	Accompagner des comités villageois dans un processus d'élaboration, de mise en œuvre et de suivi de conventions locales (Dina) en appui à l'aménagement de la pêcherie de langouste comprenant notamment des mesures de gestion spatiale
Impacts	- Confirmation par l'exemple de la pertinence de promouvoir des mécanismes et des mesures de gestion décentralisée à l'échelle communautaire pour l'aménagement de la pêcherie langoustière dans une zone test du sud de Madagascar - Reproduction du modèle testé et validé à Sainte Luce dans deux autres villages voisins - Renforcement de services clés de la gestion de la pêcherie langoustière.

Aménagement de la pêcherie du concombre de mer à Madagascar

Type d'intervention	Promotion d'initiatives locales pour la gestion décentralisée de la pêcherie de concombre de mer au niveau de la Baie des Assassins
Objectifs	Evaluer la faisabilité d'un plan d'aménagement de la pêcherie de concombre de mer au niveau de la Baie des Assassins reposant sur un système de conventions locales (Dina) comprenant notamment des mesures de gestion spatiale
Impacts	- Dynamique de plan de cogestion enclenchée, à laquelle il serait souhaitable de donner suite afin de répondre aux attentes suscitées par le projet et ne pas entacher les relations futures entre les communautés et les partenaires au développement

Aménagement de la pêcherie du crabe de mangrove à Madagascar

Type d'intervention	Promotion d'initiatives multithématiques visant à garantir la durabilité de la pêcherie de crabe de mangrove et de ses filières de valorisation et à augmenter sa contribution au développement économique et social de Madagascar
Objectifs	Promouvoir l'adoption de pratiques de pêche respectueuses de la ressource et des habitats naturels (mangrove) au niveau local ainsi que la mise en place de mesures d'aménagement permettant de prévenir l'effondrement des stocks de crabe à l'échelle de Madagascar
Impacts	- Processus de réduction durable des pertes après-captures enclenché (un tiers de réduction estimée depuis le début du projet) - Population malgache bien informée des enjeux économiques, sociaux et environnementaux liés à l'exploitation et la valorisation du crabe de mangrove - Reconnaissance du rôle des communautés locales dans le processus de gestion durable du crabe et des écosystèmes de mangroves - Dynamique de renforcement du dispositif d'aménagement de la pêcherie du crabe de mangrove enclenchée

Aménagement de la pêcherie du concombre de mer aux Seychelles

Type d'intervention	Promotion d'un partenariat entre l'administration et les opérateurs de la filière pour une gestion durable de la pêcherie de concombres de mer aux Seychelles des points de vue écologique, social et économique
Objectifs	Apporter un appui technique pour la mise en œuvre d'un protocole d'accord entre l'administration et les opérateurs visant, entre autres, à renforcer le dispositif d'aménagement de la pêcherie de concombres de mer à travers l'introduction et l'application effective d'une mesure de conservation (poids minimal) sur la base de considérations bioéconomiques
Impacts	- Relance du dialogue entre l'administration et la profession (qui était réduit à son minimum depuis 2005 suite à des divergences de points de vue sur les options proposées dans un plan d'aménagement) - Sortie de la pêcherie des plongeurs non aptes à pratiquer le métier sur le plan sanitaire - Dynamique de renforcement du dispositif d'aménagement de la pêcherie sur une base partenariale enclenchée

Développement et gestion collaborative d'une pêcherie sur dispositifs de concentration du poisson (DCP) ancrés au Kenya

Type d'intervention	Partenariat avec un projet de développement pour promouvoir un mode d'exploitation et de gestion durables d'une pêche côtière autour de dispositifs de concentration du poisson (DCP)
Objectifs	Tester une approche innovante reposant sur une implication étroite des communautés aux différentes étapes du processus de développement et de gestion d'une pêcherie sur DCP ancrés au Kenya en tenant compte des enseignements tirés d'expériences passées dans la région
Impacts	- Contribution à la mise en œuvre de la politique de cogestion du Kenya articulée autour du concept de Beach Management Unit (BMU) et renforcement des capacités de ces organes de cogestion - Renforcement de la recherche (KMFRI) en tant que service clé du développement et de la gestion des pêches côtières - Développement d'une pêcherie artisanale sur DCP ancrés enclenché, permettant d'entamer une diminution de la pression de pêche sur les ressources récifales

La pertinence du concept de projet pilote dans le concert des initiatives visant à améliorer la gestion du secteur des pêches

Rapprocher les intérêts publics et privés

Les projets pilotes, à travers les résultats et impacts indéniables obtenus par certains d'entre eux, ont permis de (dé)montrer qu'il est possible de satisfaire des intérêts publics et privés à travers des démarches d'aménagement. Et que cela peut se faire à travers des approches graduelles (à petits pas) et adaptatives. Cela confirme l'adage selon lequel : « quand on veut, on peut », même dans le domaine de la gestion des pêches, que l'on classe pourtant en règle générale dans la catégorie des domaines d'actions impopulaires. Au-delà de cette assertion, les succès obtenus dans un projet pilote permettent aussi de gagner la confiance et de susciter l'intérêt des différents acteurs à aller plus loin dans les mesures de gestion, notamment celles portant sur la régulation de l'accès qui est une question clé de l'aménagement. Car construire sur des succès est toujours plus facile.

Dans la plupart des cas, le concept de projet pilote permet de faciliter la conduite d'expérimentations à petite échelle dans le système de gestion, tout en ajustant au fur et à mesure les interventions, avec en toile de fond l'objectif de démontrer les bénéfices et avantages que les communautés et opérateurs peuvent en retirer. Dans un deuxième temps, cela permet d'étendre progressivement le champ d'intervention, en s'appuyant le cas échéant sur des actions de plaidoyer et de communication. Le principe de base étant de construire sur des succès au niveau local avant d'aider les parties prenantes, dans un deuxième temps, à étendre/diffuser les mesures de gestion ou les innovations à une échelle plus grande (pêcherie, filière et/ou territoire).

Quand on réussit à convaincre du bien-fondé et de la plus-value d'un projet (mesures de gestion, innovation technologique, normes sanitaires, etc.) on se rend compte que les communautés et les opérateurs privés peuvent rentrer spontanément dans des démarches partenariales avec l'administration et/ou des partenaires au développement pour faire aboutir des projets visant à améliorer la durabilité des ressources. Ce qui a pour effet d'augmenter d'autant l'efficacité, l'efficience et la durabilité des projets.

Renforcer les services de l'aménagement par l'action

Un autre enseignement est que les services de l'aménagement ont beaucoup plus de chances de se révéler dans l'action. Par exemple, un système statistique tourné prioritairement vers la satisfaction d'une demande administrative s'avère généralement couteux. Sans compter qu'il est difficile de demander une participation des communautés dans ce type de contexte. A contrario, un système statistique confortant le ressenti des communautés à l'égard des réalisations et de l'impact d'un projet prend une toute autre dimension, et la participation des communautés pour la fourniture d'un service de qualité à moindre coût sera facilitée. La réalisation de projets pilotes d'intérêt commun, impliquant l'amélioration de services donnés de la gestion (ex. recherche, SCS), aura également un effet structurant sur le fonctionnement des institutions publiques et privées, et sur les interactions (dialogue, partenariat, confiance) entre ces institutions.

© COI-SmartFish

Approche filière : les mille et une voies vers la gestion

L'approche filière encouragée à travers le concept de projet pilote constitue un bon point d'entrée pour la gestion car celle-ci permet de bien cerner les dynamiques sociales et économiques ayant un impact direct ou indirect sur les ressources et les écosystèmes qui les supportent, et d'identifier des points d'entrée pertinents et réalistes permettant d'impulser des changements dans l'intérêt de tous. L'approche filière permet aussi d'identifier des stratégies efficaces de régulation de la pression de pêche en s'appuyant sur des mécanismes de marché et/ou sur l'organisation des filières de valorisation.

Une autre leçon est que l'on peut viser et atteindre des résultats dans le domaine de la gestion, sans forcément avoir inscrit dès le départ des actions ciblées dans ce domaine. Le plus important étant de rester attentif à l'évolution du cheminement du projet et de saisir les opportunités lorsqu'elles se présentent, qu'elles soient d'ordre technique, économique, commercial ou politique.

Projet « pilote » mais projet « porteur » de changement

Des projets pilotes peuvent avoir des répercussions inattendues sur des éléments du système de gouvernance des pêcheries ne rentrant pourtant pas directement dans la sphère d'intervention du projet. Ce qu'il faut en retenir, c'est qu'un projet pilote à travers un point d'entrée de portée limitée, peut réussir à impulser indirectement des dynamiques propices au dialogue et aux réformes du système de gestion des pêches en faisant ressortir des dysfonctionnements.

Ainsi ce type de projet permet d'enclencher des dynamiques de réforme du système de gestion en offrant des possibilités de bâtir ces réformes sur des succès. Les projets pilotes ont des chances d'inciter les pouvoirs publics à reconsidérer leur manière de gouverner le secteur et à impulser des changements dans le système de gestion. Ce qu'une approche classique, visant par exemple à appuyer la révision d'un document de politique sectorielle ou la formulation d'un plan d'aménagement à l'aide de rapports d'expertises et d'ateliers nationaux, aura plus de difficultés à susciter. Il ne faut toutefois pas opposer ces deux approches, qui doivent rester complémentaires.

COI-SmartFish est un programme régional de pêche mis en œuvre conjointement par la Commission de l'océan Indien et l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, et financé par l'Union européenne. COI-SmartFish opère dans vingt pays de la région océan Indien, Afrique australe et orientale. Le projet se concentre sur la gouvernance, la gestion des pêches, le suivi, contrôle et surveillance, le commerce et la sécurité alimentaire.

Blue Tower, 5ème étage, rue de l'Institut - Ebène - Maurice
Tél: (+230) 402 6100 - Fax: (+230) 466 0160
Courriel: smartfish@fao.org - smartfish@coi-ioc.org
Web: www.smartfish-coi.org
www.fao.org - www.coi-ioc.org

Cette publication a été réalisée par la Commission de l'océan Indien et la contribution de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture. Les contenus des fiches n'engagent que la seule responsabilité de l'auteur. Ni la Commission de l'océan Indien ni la FAO ne sauraient être tenues pour responsable de l'usage qui pourrait être fait des informations contenues dans ce document. Des extraits de la présente publication, à l'exclusion des photographies, peuvent être reproduits sans autorisation, à condition qu'il soit fait mention de la source.

Preparé par

Clotilde Bodiguel, Conseiller technique principal, Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture

Christophe Breuil, Consultant, SmartFish

Yann Yvergniaux, Socio-économiste, SmartFish

COMMISSION DE L'OCÉAN INDIEN

Smart Fish

Mis en oeuvre conjointement avec
Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture

Financé par l'Union européenne