



Leçons apprises de la démarche « projets pilotes » portant sur la gestion des pêcheries côtières

Partie II - Processus de gestion des projets pilotes

Introduction

La Smart Fiche 24 portait sur la définition de la démarche de « projet pilote » et sa pertinence dans le concert des outils de gestion. Cette seconde partie porte sur les bonnes pratiques et celles à éviter aux différentes étapes du cycle des projets pilotes. En effet, un des challenges a été d'en maximiser l'impact et de garantir leur pérennisation tout en limitant les « coûts de transaction » que ce type d'approche peut générer. La démarche s'est ainsi enrichie au fur et à mesure des cinq années de mise en œuvre du projet COI-SmartFish et cette fiche en résume les principales leçons.

Etape de la conception

Si le projet est mal conçu dès le départ que ce soit par rapport à la pertinence de l'action ou de la mesure d'aménagement à promouvoir, au choix de la zone, des communautés, des opérateurs économiques ou des partenaires locaux à mobiliser, ou à l'appréciation du contexte socio-politique, les chances de succès seront faibles. Cette leçon principale renvoie à d'autres considérations plus spécifiques :

- Veiller à la qualité, sur les plans technique et méthodologique, du travail d'analyse de la faisabilité d'un projet. Les conclusions et recommandations qui en découleront permettront de bien préciser les contours et le contenu du projet pilote, en prenant également en compte les facteurs de risques
- Capitaliser autant que possible sur les expériences du passé pour concevoir des projets ayant une réelle chance de succès
- Adapter l'approche si le contexte socio-politique est sensible et/ou s'il existe un passif peu favorable au développement de

partenariats entre l'administration et les communautés et/ou les opérateurs privés de la filière

- S'assurer de l'appropriation du projet par l'administration avant de commencer les premières activités
- Prendre le temps d'identifier le site le plus adéquat pour accueillir le projet pilote et l'expérimentation qui en découle
- Promouvoir une approche par petits pas aussi bien dans la dimension spatiale que dans la complexité de(s) innovation(s) proposée(s)
- Organiser des voyages d'étude pour des représentants des bénéficiaires afin de leur permettre d'apprécier des situations réelles et ainsi augmenter leur niveau de conviction et de motivation. Cela permet aussi de renforcer leurs capacités de participation à l'élaboration du projet et de les conscientiser sur le niveau d'exigence et de responsabilités de leur part dont va aussi dépendre le succès du projet.
- Associer dès le départ les opérateurs économiques des filières de valorisation autant que les autorités locales (y compris les forces de l'ordre)
- S'appuyer sur le cadre réglementaire et institutionnel existant pour assurer l'ancrage dans les politiques nationales et asseoir les mécanismes de cogestion ou gestion collaborative des ressources halieutiques, dans un souci de pérennisation des processus
- Privilégier les zones où il existe une certaine cohésion sociale au sein des communautés

Une autre leçon importante de la phase de conception est qu'il n'est pas nécessaire d'élaborer des cadres logiques sophistiqués.

D'une part car cela va à l'encontre du principe d'adaptabilité-réactivité qui est un principe fort des projets pilotes et qui doit se traduire par une certaine flexibilité dans la programmation-révision des activités. D'autre part parce que l'on travaille sur des processus institutionnels et qu'il est difficile d'évaluer les moyens et le pas de temps nécessaire pour impulser des réformes et changer les mentalités. A défaut de produire des cadres logiques précis, il est néanmoins important de prendre en compte les éléments suivants :

- Bien appréhender l'environnement de départ pour s'assurer que la démarche proposée est pertinente, réaliste, relativement simple à mettre en œuvre et qu'elle peut effectivement produire des effets tangibles à moindre coût

- Dans le prolongement de ce qui précède, veiller à ce que les activités proposées permettent d'aborder la question de la gestion durable des ressources, tout en offrant la possibilité d'améliorer la situation sociale et économique des communautés et/ou des opérateurs de la filière

- Bien définir la stratégie globale (cheminement indiquant les principaux résultats attendus) et les principales activités prévues lors de la phase test

- Prévoir des moyens importants de backstopping afin de satisfaire aux exigences de flexibilité, réactivité et multidisciplinarité dans la programmation des actions.

Développement de partenariats

La recherche de partenariats multiples lors du montage des projets est une pratique intéressante à plusieurs égards. Si le développement de partenariats avec les communautés et les opérateurs de la filière est une évidence, le développement de partenariats avec l'administration centrale et de terrain, des ONG, des organisations socioprofessionnelles ou d'autres programmes de développement présente également plusieurs intérêts. Il permet de : (i) impliquer des acteurs locaux du développement ayant une certaine légitimité et bénéficiant d'une certaine bienveillance de la part des communautés ce qui est important pour l'efficacité des actions ; ii) augmenter les moyens mis à disposition du projet à travers des cofinancements ; (iii) développer des synergies et des complémentarités avec d'autres partenaires intervenant dans la zone du projet ; (iv) augmenter les chances de pérennisation des activités après le retrait du projet si nécessaire ; (v) augmenter les chances d'une répliation du modèle encouragé par le projet à d'autres zones adjacentes ou pêcheries. Dans le détail, on peut dégager les enseignements suivants :

- Il ne faut pas hésiter à s'appuyer sur des ONG locales, même inexpérimentées dans la pêche, dès lors que celles-ci sont bien implantées localement, qu'elles sont sérieuses sur le plan de la gestion de projets et qu'elles offrent la possibilité de dégager des synergies et des complémentarités avec d'autres initiatives. Cela implique toutefois une certaine capacité d'accompagnement sur le plan technique

- Il est intéressant de pouvoir intégrer les activités d'un projet pilote au sein d'un programme local en cours ou en préparation, toujours dans une optique de synergie, de complémentarité et/ou de répliation

- Il est important de s'assurer que les opérateurs de la filière puissent être étroitement impliqués dans la mise en œuvre des projets. Cela a en effet constitué une condition importante du succès de certains projets

- Il est souvent difficile d'associer pleinement l'administration dans les processus compte tenu des procédures financières propre à certains bailleurs qui excluent la possibilité de passer des contrats avec des agents de la fonction publique pour participer à des activités de terrain. Cela peut aller à l'encontre de l'objectif de durabilité et de répliation des initiatives par les pouvoirs publics. Afin de pallier en partie ce problème, il est essentiel de pouvoir faciliter la participation des représentants de l'administration aux mécanismes de pilotage (Comité de pilotage).

Exécution des activités

Dans une démarche de type « apprentissage par l'action », identifier les mesures ou les actions en matière de gestion susceptibles de générer aussi un intérêt du point de vue socio-

économique pour les communautés et les opérateurs de la filière est essentiel. Sans cela, il sera en effet difficile de susciter l'adhésion et la participation active des bénéficiaires, surtout dans un contexte étatique faible (en termes de moyen et/ou de présence locale).

Cette démarche suppose également une capacité à s'adapter aux changements et à saisir les opportunités susceptibles d'augmenter l'impact économique du projet, ce qui implique une étroite coopération avec les opérateurs. Dans le cas d'innovations techniques, chercher à s'approcher au plus près des réalités du terrain, réaliser des évaluations coûts-bénéfices et communiquer autour des résultats sont autant de facteurs de succès et de diffusion des initiatives.

Certes, le fait d'adapter des mesures de gestion, identifiées au départ sur des considérations strictement bioécologiques, aux contraintes locales et réalités socio-économiques est susceptible d'amoindrir l'efficacité de ces mesures au regard de l'impact attendu sur les ressources (ex. fixation de la date d'un repos biologique basée en partie sur le cycle de reproduction de l'espèce, sur les stratégies de pêche, sur les stratégies commerciales en lien avec le tourisme, et/ou sur des considérations socio-culturelles comme la gestion des pratiques de pêche en période de Ramadan). Il ne faut cependant pas perdre de vue que ce que la mesure perd en efficacité « théorique », elle le gagne en efficacité pratique et en « capacité » d'être mise en œuvre. Ces adaptations permettent en effet d'introduire une innovation dans le système de gestion et de montrer que celle-ci peut produire des effets tangibles sur la ressource et sur les résultats économiques des communautés et des opérateurs. Elles permettent donc d'engager ainsi un processus gagnant-gagnant sur lequel il sera possible de construire et de conforter la cogestion. Cette leçon est valable pour tous les modèles de cogestion dans la région mais aussi ailleurs dans le monde.

Dans un autre registre, la légalisation de réglementations locales prises dans le cadre de la cogestion peut achopper ou être retardée par manque d'implication de la part des autorités compétentes, qu'il est donc préférable d'impliquer dès le début du processus. L'expérience a aussi montré que ce problème de lenteur des procédures d'adoption de mesures spécifiques au niveau local peut être exacerbé dans les pays où la culture administrative et juridique est peu habituée à faire des réglementations différenciées par zone et/ou pêcherie. C'est également là que le projet pilote peut s'avérer utile, en promouvant, par exemple, l'inclusion des plans d'aménagement par pêcherie dans le cadre réglementaire national, facilitant ainsi les initiatives similaires futures.

Tous ces facteurs d'incertitude et d'adaptation nécessaires au sein d'un projet pilote doivent être envisagés comme des forces en puissance sur lesquelles s'appuyer ou rebondir, il est donc particulièrement important de pouvoir compter sur des procédures administratives et financières autorisant une certaine flexibilité (ce qui n'exclut pas la rigueur) dans la gestion des contrats avec les prestataires de services locaux.

Cette flexibilité permet d'adapter les moyens d'intervention en fonction des réalités du terrain et des lenteurs et difficultés pouvant survenir, entravant l'exécution d'activités ou la recherche d'un momentum politique. Cet enjeu d'ordre administratif et financier en relation avec la gestion du cycle des projets doit être clairement appréhendé, car il est inévitable dès lors que le succès des interventions dépend de la formalisation de liens entre les niveaux micro (communautés), méso (région administrative) et macro (national).

Systèmes de suivi de l'impact du projet sur la pêche

La faiblesse constatée du système de suivi d'une pêcherie faisant l'objet d'un projet pilote ne doit en aucun cas paralyser l'action. Le plus important est de pouvoir mettre en évidence les évolutions positives que le projet a pu avoir sur le système de gestion, à travers le suivi d'indicateurs objectifs pour les communautés. Le choix des indicateurs doit donc se faire en fonction des capacités locales existantes.

L'expérience a montré qu'une bonne sensibilisation sur les objectifs et la stratégie du projet pilote auprès des bénéficiaires facilitait la mise en place d'un système de monitoring. Cela favorise l'implication des bénéficiaires au moment de la définition des



Des pêcheurs discutent devant un tableau montrant des données de suivi.

indicateurs de suivi, ce qui augmente leur pertinence et leur utilité dans le processus projet. Par ailleurs, il faut garder en tête que le système de suivi doit être évolutif et se nourrir de l'analyse des premiers résultats ou des constatations faites en cours de mise en œuvre du projet.

Comités de pilotage des projets (Copil)

Au départ de l'intervention, le Copil est conçu comme une structure de projet dont le mandat principal est de superviser et d'orienter le projet pendant sa mise en œuvre. Mais cette structure constitue aussi un mécanisme de dialogue entre les différentes parties prenantes, amené à être progressivement formalisé en un comité pérenne, dûment mandaté. Il est difficile de tirer des leçons définitives sur la formalisation des Copil dans un contexte de forte diversité des pratiques administratives dans la région. Néanmoins, il apparait nécessaire d'ancrer dès le départ le Copil dans les mécanismes prévus par les cadres règlementaires régissant la gouvernance locale ou la cogestion des ressources naturelles.

D'autres leçons en relation avec le concept de Copil peuvent être retenues. La flexibilité observée d'un projet à un autre tant en ce qui concerne la composition, que le fonctionnement et la fréquence de réunion des Copil est une bonne pratique. Quelles que soient les modalités de fonctionnement des Copil, il faut néanmoins veiller à ce que les quatre catégories de parties prenantes clés que sont l'administration, les communautés, les opérateurs de la filière et les partenaires locaux (type ONG) soient représentées à ces réunions.

La présence aux réunions du Copil d'une personne chargée d'apporter un appui technique (backstopping) est également importante car elle permet de répondre aux besoins de révision et d'ajustement des activités en temps opportun. Cela permet aussi de proposer un service de médiation pour débloquer d'éventuelles situations de blocage pouvant survenir dans la mise en œuvre de partenariats public-privé.

Communication

La fonction de **communication 'interne'** est une fonction essentielle au succès du projet pilote. Les objectifs poursuivis au travers de cette fonction visent, d'une part, à mettre les différentes

parties prenantes au même niveau d'information concernant les objectifs, la stratégie et la mise en œuvre du projet et, d'autre part, à contribuer aux activités de sensibilisation en développant des outils et des supports de communication adaptés. Indirectement, la communication interne facilite le dialogue entre les différentes institutions et groupes d'intérêts impliqués dans le projet tout en améliorant la transparence. Elle contribue à l'acceptabilité des mesures de gestion, ce qui a pour effet de diminuer les coûts de mise en œuvre de ces mesures et, lorsque les résultats sont positifs, de conforter les différentes parties prenantes dans leur engagement à poursuivre sur la voie du changement.

Il est ainsi important que les activités de communication fasse partie intégrante des activités « techniques » prévues dans le cadre des projets pilotes. Plus spécifiquement, les principales leçons concernant la communication interne sont les suivantes :

- Diversifier autant que possible les outils et supports de communication afin de profiter de leurs complémentarités et d'atteindre un public le plus large possible ;

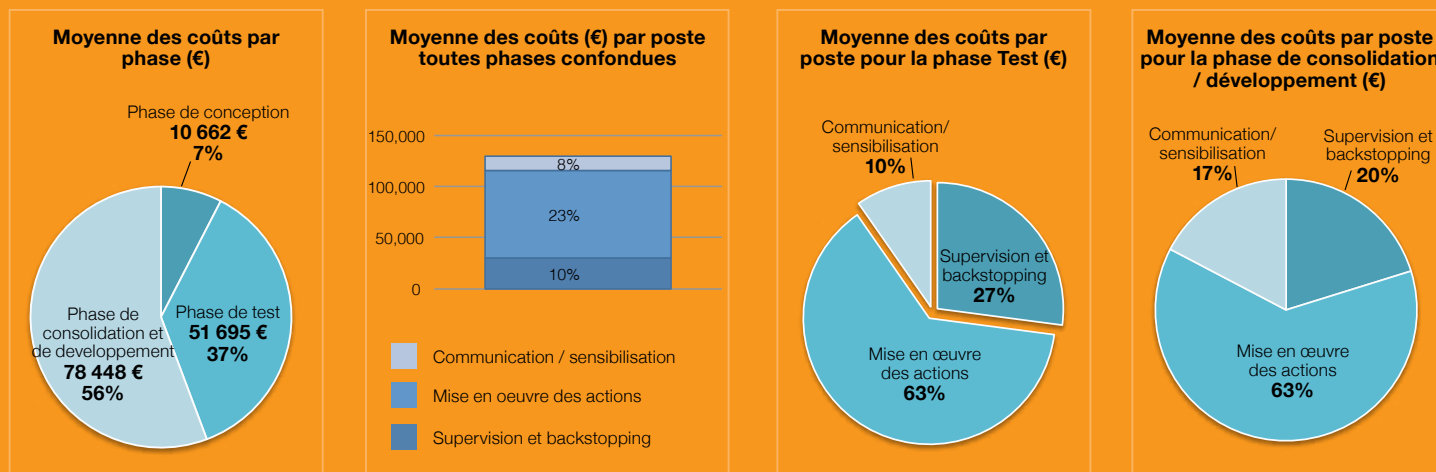
- Ne pas hésiter à répéter les mêmes messages mais en utilisant différents supports ou outils de communication ;

- Prévoir des moyens importants au moment de la conception des outils ainsi que des collaborations étroites entre experts techniques, chargés de communication et/ou spécialistes en vulgarisation scientifique ou technique.

Par ailleurs, les activités portant sur l'éducation des jeunes aux questions de gestion des ressources, parallèlement aux initiatives du projet pilote, contribuent au succès de ces derniers. Ces actions éducatives ont une portée qui s'inscrit au-delà de la vie des projets, en travaillant sur le changement des mentalités à travers les jeunes générations. Il est intéressant de noter cependant que ces activités de long terme ont un impact immédiat car à travers le regard critique porté par les enfants sur ce que font les adultes, cela créé des incitations pour que les communautés adoptent des pratiques plus responsables.

La communication 'externe', destinée à publiciser les activités et les réalisations des projets, joue également un rôle important dans les démarches portées par les projets pilotes. Communiquer autour des objectifs et des résultats du projet incite les partenaires impliqués à jouer leur rôle, puisqu'ils savent que les

Figure 1. Coûts moyennés des projets pilotes par phase et par poste



succès ou les échecs du projet rejailliront sur leur crédibilité. La communication externe permet aussi de faciliter l'extension des activités et la diffusion des bonnes pratiques vers d'autres zones. La communication externe, relayée par l'organisation d'ateliers régionaux, peut également produire une saine émulation entre les pays. Les pays qui sont porteurs de projets sont incités à les faire avancer, et les autres peuvent ensuite être enclins à porter des démarches similaires.

Les moyens financiers nécessaires à la réussite d'un projet pilote

Les moyens à mobiliser pour un projet pilote sont importants. Les estimations réalisées indiquent que le budget nécessaire à la gestion d'un cycle de projet pilote (de la conception à la mise en œuvre) se situe entre 30 000 et 370 000 €. Cet écart considérable s'explique par la nature des projets et leur état d'avancement au moment de l'estimation. A souligner que ces coûts indicatifs sont forcément minimisés car ils ne prennent pas en compte, ni la valeur qui pourrait être attribuée à la capitalisation de travaux antérieurs (ex. travaux conduits par d'autres projets de la COI), ni les dépenses engagées par d'autres partenaires publics ou privés impliqués dans le projet. Les projets pilotes ne doivent donc en aucun cas être comparés à ceux que l'on a coutume d'appeler les « petits projets » ; toute réplication du concept devra intégrer cette leçon.

En analysant la structure des coûts, par phase et par grande rubrique (cf. Figure 1) tout en tenant compte de certaines limites d'ordre méthodologique, on peut faire ressortir d'autres leçons apprises tout aussi importantes. Ainsi, si certains coûts peuvent être proportionnés à l'ampleur de la zone ou thématique abordée (ex. mise en place de mécanismes de concertation ou de cogestion, réalisation de formations, réalisation de campagnes de sensibilisation, etc.), d'autres coûts semblent difficilement compressibles s'agissant notamment des coûts de conception, de backstopping et de communication qui représentent respectivement en moyenne environ 8%, 21% et 10% des coûts, ce qui représente au total **près de 40% du budget total moyen d'un projet pilote.**

Une autre leçon apprise est qu'en moyenne, la phase de conception représente environ 8%, la phase de test 37%, et la phase de consolidation/développement 56% du budget total. Ces ratios devraient évidemment être amenés à évoluer au gré de la mise en œuvre des projets. Ce qu'il convient de retenir, c'est que la phase test représente en moyenne un tiers du budget total, ce qui confirme l'importance de cette phase pour la réussite de la démarche de projet pilote.

Conclusion

Le principe d'un projet pilote est de démontrer la faisabilité et l'intérêt d'une innovation dans le système de gestion, puis de se retirer en espérant que certaines de ses activités essentielles à la dynamique de gestion participative se poursuivront. A cet égard, plusieurs cas de figure peuvent potentiellement se présenter pour la prise en charge des coûts de « maintenance institutionnelle » lors du désengagement du porteur de projet: financement par le budget des Etats ou des collectivités territoriales, mise en place de systèmes de recouvrement des coûts par les bénéficiaires, ou relais financier assuré par de nouveaux partenaires au développement. Ces options doivent être discutées avant la fin des projets pilotes et faire l'objet, le cas échéant, d'études spécifiques.

L'une des leçons apprises est que des investissements qui ont été consentis à un moment donné, et qui à l'époque n'ont pas pu se traduire par des résultats tangibles sur le terrain, peuvent, quelques années plus tard, aboutir à des succès lorsque certaines conditions deviennent plus favorables (ex. émergence d'une volonté politique, sortie d'une situation de crise). De manière générale, la capitalisation du travail effectué dans le cadre de différents projets dans la région, la mise en réseau de projets pilotes, la mise en « compétition » des pays dans le cadre de plateformes d'échanges ou d'ateliers régionaux, sont autant de facteurs de réussite des réformes en faveur de la gestion des pêches. On s'inscrit en effet dans le cadre de processus complexes et parfois longs, et il s'avère que des interventions limitées dans le temps et conduites en isolation de tout cadre d'échange et de coopération, sont souvent insuffisantes pour faire aboutir ces réformes.

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, 5^{ème} 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.

Préparé 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