

Intégration du secteur des pêches dans les politiques nationales de développement

Moustapha KEBE, Responsable Conseil en Politiques Publiques

Problématique : faible prise en compte du secteur des pêches dans les politiques nationales.

L'expérience accumulée par le PMEDP pendant les trois premières années a montré que les pêches artisanales sont, en règle générale, faiblement prises en compte dans les politiques publiques de développement économique et social. Les politiques des pêches sont par ailleurs guidées par des approches sectorielles où le facteur humain demeure un paramètre négligeable dans la prise de décision. Cela va à l'encontre de l'exploitation durable des ressources et accroît la vulnérabilité des communautés de pêche artisanale. De surcroît, les acteurs de la pêche éprouvent des difficultés à élargir le spectre d'analyse des problématiques liées à la pauvreté dans la pêche et à rechercher des solutions alternatives, ou complémentaires, en dehors de la ressource dont l'accès est ouvert. Ces différents éléments constituent autant de points d'entrée pour le PMEDP pour promouvoir l'élaboration de stratégies durables et adaptées pour la réduction de la pauvreté dans les communautés de pêche artisanale en Afrique de l'Ouest et du Centre.

Le processus national d'élaboration de la Stratégie de réduction de la pauvreté, initié et encouragé par les institutions de Bretton Woods - le Fonds monétaire international (FMI) et la Banque mondiale - a gagné en importance dans les stratégies de réduction de la pauvreté de l'Afrique de l'Ouest. Les Documents de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP) décrivent le cadre global de politique et de planification pour la réduction de la pauvreté, lequel cadre guide la préparation des budgets partiels et annuels, des programmes et des politiques des gouvernements.

Les DSRP offrent l'opportunité d'inscrire les politiques des pêches dans une démarche plus holistique conciliant gestion durable des ressources, lutte contre la pauvreté au sein des communautés de pêche et contribution du secteur à la croissance économique. Cela pourrait constituer l'un des principaux enjeux liés à l'intégration des pêches artisanales dans les DSRP en référence à l'Approche des moyens d'existence durables (AMED), avec en filigrane une meilleure cohérence des politiques publiques ayant un impact sur le secteur, une mobilisation des partenaires autour de l'aide à l'auto-promotion des communautés et une incitation à améliorer et décloisonner la planification des pêches.

Le besoin est alors apparu de consulter les pays participants au Programme afin de comprendre pourquoi la pêche artisanale était restée en retrait des démarches DSRP, d'évaluer les avantages d'une meilleure intégration des pêches dans les DSRP (en référence à l'AMED et au CCPR - Code de conduite pour une pêche responsable) et d'identifier, le cas échéant, des domaines potentiels dans lesquels le PMEDP pourrait apporter son appui pour accompagner les pays dans ce processus d'intégration.

Stratégie développée pour une meilleure représentation du secteur des pêches dans les politiques nationales de réduction de la pauvreté

Différentes initiatives ont été développées par le PMEDP pour une intégration des communautés de pêche artisanale dans les programmes nationaux de lutte contre la pauvreté en Afrique de l'Ouest et du Centre.

Le processus a démarré par l'exploration de pistes de réflexion et de travail dans le cadre de la lutte contre la pauvreté dans la pêche artisanale en Afrique de l'Ouest. Ce travail a été fait lors de deux ateliers sous-régionaux sur " la pêche artisanale, la pauvreté et le CCPR " organisés à Cotonou en novembre 2001, avec l'appui du CEMARE (Centre for the Economics and Management of Aquatic Resources). Un Groupe de travail de la FAO, auquel a participé le PMEDP a examiné les questions liées à la pauvreté dans les pêches artisanales et a débouché sur la publication d'un document dans la série FAO Directives techniques pour une pêche responsable.

Dans un second temps, il a été procédé à une identification des points d'entrée en vue d'une meilleure intégration des communautés de pêche dans les DSRP, sur la base des principes directeurs de l'AMED et du développement de partenariats avec les Unités de coordination nationale (UCN) ; cette approche a permis de mener les activités suivantes :

- Compilation des documents nationaux de lutte contre la pauvreté en vigueur dans les différents pays, ainsi que des informations sur la manière dont les acteurs de la pêche ont été associés jusqu'à présent dans la démarche DSRP.
- Première analyse de la démarche DSRP dans la région et des liens qui ont été établis lors de cette démarche avec les problématiques de lutte contre la pauvreté dans la pêche.
- Recueil d'informations sur la place de la pêche dans la stratégie nationale de réduction de la pauvreté et sur la manière dont l'administration des pêches participe à la démarche DSRP.
- Organisation d'une Consultation¹, avec l'appui du Département des pêches de la FAO, pour analyser l'état de la démarche DSRP et ses liens avec la lutte contre la pauvreté dans la pêche artisanale en Afrique de l'Ouest et d'identifier des voies à suivre pour le PMEDP en matière d'appui à une meilleure intégration des pêches dans les DSRP.

Sur cette base, le PMEDP a appuyé les pays à disposer d'informations sur le rôle social et économique de la pêche artisanale et à faire le lobbying nécessaire pour une prise en compte effective du secteur dans les politiques nationales de réduction de la pauvreté.

A cet effet, un guide méthodologique a été conçu pour l'évaluation de la contribution de la pêche artisanale à l'économie nationale. L'objet de ce guide est de fournir des connaissances de base et un outil méthodologique permettant, d'une part d'apprécier, à moindre coût, les retombées économiques et sociales de la pêche artisanale dans les économies nationales, et, d'autre part, de valoriser les informations " stratégiques " pouvant être produites.

Le guide a été testé au Bénin et amélioré. Ensuite il a servi à mener quatorze études de cas sur l'évaluation de la contribution de la pêche dans les économies nationales. Ces études ont concerné les pays des Projets pilotes " l'amélioration de l'environnement politique et

¹ Les pays représentés à la Consultation étaient les suivants : Bénin, Congo, Côte d'Ivoire, Gambie, Guinée, Ghana, Libéria, Mauritanie, Nigeria, Sao Tomé et Príncipe, et Sierra Leone. Chaque délégation nationale était composée de deux hauts fonctionnaires, dont un représentant de l'administration des pêches en charge de la planification et un représentant de la structure chargée de l'élaboration des DSRP.

institutionnel pour le développement de systèmes de cogestion en pêche continentale au Burkina Faso, en Côte d'Ivoire, au Ghana et au Mali ", " l'aménagement participatif des pêches en zone côtière au Congo, au Gabon, en Guinée et en Mauritanie ", " les moyens d'existence améliorés dans le sous-secteur post-capture de la pêche artisanale au Cameroun, en Gambie, au Sénégal et au Tchad ", et deux pays insulaires (Cap-Vert et Sao Tomé & Príncipe). Ce travail a permis de : (i) combler le déficit d'informations/données sur la contribution - réelle et potentielle - de la pêche aux économies nationales ; (ii) développer dans chacun des pays une étroite collaboration entre l'Administration des pêches et les services de la Comptabilité nationale, et (iii) susciter un intérêt accru à l'égard de ce secteur de la part des décideurs et des partenaires au développement engagés dans des programmes de lutte contre la pauvreté.

Un appui spécifique a été apporté à certains pays comme le Congo, le Niger et la Sierra Léone pour une prise en compte du secteur des pêches dans la politique nationale de réduction de la pauvreté. Au Congo, une étude ciblée sur les Politiques, institutions et processus et une autre, également centrée sur les PIP (Politiques, Institutions et Processus) au Niger, ainsi que pour l'analyse des questions institutionnelles et économiques ayant un impact sur les moyens d'existence des communautés de pêche ont été effectuées. Par ailleurs, une politique sectorielle de réduction de la pauvreté a été élaborée dans le cadre du Projet pilote 2. Au Niger, un Sous-programme sectoriel pêche et aquaculture (SPPA) a été élaboré dans le cadre de la Stratégie de développement rural (SDR) de la Stratégie de réduction de la pauvreté (SRP). Ce sous-programme va permettre de mettre en œuvre la stratégie de développement de la filière halieutique qui s'intègre dans le plan d'action à moyen terme (PAMT) 2006-2011 qui a fait l'objet d'une consultation sectorielle sur l'environnement et la lutte contre la désertification en novembre 2005. En Sierra Léone, l'inclusion de dix domaines d'enquête supplémentaires de la pêche artisanale - l'unité d'échantillonnage primaire - dans l'Enquête intégrée sur les ménages (SLIHS), avec quinze ménages par domaine d'enquête a permis de compléter les informations disponibles pour la planification, la mise en œuvre et le suivi de la stratégie nationale de réduction de la pauvreté, et de favoriser une meilleure intégration de la pêche au DSRP, ce qui fera bénéficier au secteur de la pêche des fonds liés au DSRP.

Résultats des études de cas sur la contribution de la pêche aux économies nationales

Les résultats de l'analyse et de la synthèse des études de cas sur l'évaluation de la contribution de la pêche aux économies nationales montre que cette contribution est souvent sous-estimée dans la plupart des pays. La raison principale est que l'ensemble des activités de la pêche, directes et indirectes n'est pas toujours comptabilisé. L'approche utilisée a permis, en plus de la production halieutique, d'intégrer les activités liées à la transformation, au commerce et à la restauration. L'intégration au secteur primaire, des activités des secteurs secondaire et tertiaire augmente de manière significative les résultats et le " poids " de l'activité de la pêche dans les économies nationales. Globalement, la valeur ajoutée liée à la production de la pêche peut ainsi être augmentée d'environ 50 %, par rapport aux chiffres habituels fournis par les études sectorielles classiques.

La pertinence des résultats est renforcée par le développement de la synergie entre l'administration des pêches et les services chargés de l'élaboration des comptes nationaux. Ceci est de nature à faciliter le travail d'actualisation des informations sur le rôle économique et social de la pêche, et de permettre à l'administration des pêches de participer régulièrement aux différentes étapes du processus DSRP.

Leçons apprises

L'appui aux acteurs du secteur de la pêche pour la préparation adéquate de leur contribution au DSRP, à travers le développement organisationnel et diverses formations, le diagnostic du secteur qui a débouché sur la génération d'informations pertinentes, notamment sur le profil de pauvreté des communautés de pêche et le rôle du secteur dans la réduction de la pauvreté et la sécurité alimentaire ont permis d'améliorer la prise en compte du secteur dans les DSRP de la plupart des pays participant au PMEDP. C'est le cas notamment du Burkina Faso, du Cameroun, du Congo, du Gabon, de la Gambie, de la Guinée, de la Mauritanie, du Niger et du Tchad.

La création ou le renforcement des organisations communautaires à la base et des organisations faîtières nationales, et les diverses formations reçues ont largement contribué à l'accroissement du pouvoir de négociation des communautés de pêche. Ce qui leur a permis de participer activement au processus du DRSP, notamment au cours de la phase d'actualisation pour la prise en compte de leurs besoins et aspirations.

Le plaidoyer mené par les UCN (Unités de coordination nationale) au sein des départements de pêche, à travers notamment la mise à disposition d'informations sur le niveau de pauvreté des communautés de pêche et sur l'importance du secteur des pêches en termes de création d'emplois, de revenus, de sécurité alimentaire et de filet de sécurité a eu pour effet l'augmentation de la visibilité du secteur et sa prise en compte dans les stratégies nationales de réduction de la pauvreté. L'élaboration et la mise en œuvre d'une stratégie de communication appropriée avec la production de matériels Information/Communication (I/C) auraient facilité ce travail de lobbying.

Cette meilleure visibilité du secteur des pêches dans les stratégies nationales va engendrer un accroissement du flux des capitaux au profit du secteur, tant pour les interventions spécifiques à la pêche que pour la fourniture de services sociaux de base aux communautés. Cela est d'une importance capitale pour réduire la vulnérabilité des communautés de pêche et accroître les opportunités à travers l'amélioration des services sociaux de base : eau, santé, éducation, transport, etc. Dans certains pays comme le Cameroun, la pêche a bénéficié des fonds PPTE (Pays pauvres très endettés) sous forme de projets destinés à améliorer durablement les moyens d'existence des communautés de pêche.

Les facteurs ayant contribué au succès de l'intégration du secteur des pêches dans les politiques et stratégies nationales peuvent être résumés selon l'encadré ci-dessous :

