



*Au service  
des peuples  
et des nations*



# **Analyse des problèmes institutionnels et des insuffisances des législations en vigueur en matière de pêche maritime et d'Aires Marines Protégées Dans l'écorégion WAMER**

## **Etude de cas du Sénégal**

Papa Gora NDIAYE  
Economiste des Pêches  
Ndiaga DIOP  
Economiste/Environnementaliste

Avec la Participation de :

Mamadou Seye, Ingénieur Halieute, DPM  
Momar Sow, Conservateur, DAMCP

Septembre 2013

## SOMMAIRE

Liste des tableaux et figures.....	2
SIGLES ET ABBREVIATIONS .....	3
INTRODUCTION.....	5
☞ Contexte de l'étude .....	5
☞ Problématique de l'étude.....	5
☞ Objectifs de l'étude.....	7
☞ Démarche méthodologique .....	7
1. Analyse de la politique sectorielle de pêche par rapport à la gestion durable des ressources et des aires marines protégées.....	8
1.1. La politique sectorielle de pêche.....	8
1.2. La politique sectorielle environnementale.....	10
2. Analyse des Institutions intervenant dans la gestion des ressources marines et côtières et des aires marines protégées.....	11
2.1. Institutions intervenant dans la gestion des ressources marines et côtières.....	11
2.2. Institutions intervenant dans la gestion des aires marines et protégées.....	13
3. Analyse des problèmes institutionnels dans la gestion des ressources marines et côtières..	14
3.1. Identification et analyse des problèmes.....	14
3.2. Identification et analyse des solutions .....	15
4. Analyse des problèmes institutionnels dans la gestion des aires marines protégées .....	17
4.1. Identification et analyse des problèmes.....	17
4.2. Identification et analyse des solutions .....	18
5. Plan d'actions pour résoudre les problèmes institutionnels dans la gestion des ressources marines et côtières et des aires marines protégées. ....	18
Conclusion .....	21
ANNEXES.....	22
1. Les termes de référence de l'étude .....	22
2. Les outils de collectes et planning .....	31
3. La liste des documents consultés.....	34

### Liste des tableaux et figures

Tableau 1 : Axes d'intervention du Ministère de l'environnement et du développement durable.....	10
Tableau 2 : Les problèmes de gestion des pêches au Sénégal.....	14
Tableau 3 : Plan d'actions 2014 .....	19
Figure 1 : Identification des actions à mettre en œuvre .....	16

## SIGLES ET ABBREVIATIONS

AMP	: Aire Marine Protégée
APTE	: Assainissement, Pêche, Tourisme et Environnement
CEP	: Cellule d'Etudes et de Planification
CLPA	: Conseil Local de Pêche Artisanale
CLPA	: Conseil local de pêche artisanal
CNCPM	: Conseil National Consultatif des Pêches Maritimes
CRODT	: Centre de Recherche Océanographique de Dakar Thiaroye
CSRP	: Commission Sous-Régionale des Pêches
DAMCP	: Direction des Aires Marines Communautaires Protégées
DEFM	: Direction de l'Exploitation des Fonds Marins
DGEFM	: Direction de la Gestion et de l'Exploitation des Fonds Marins
DITP	: Direction des Industries de Transformation de la Pêche
DPM	: Direction des Pêches Maritimes
DPC	: Direction de la pêche Continentale
DSPS	: Direction de la Protection et de la Surveillance des Pêche
DSRP	: Document de la stratégie de réduction de la pauvreté
ENMO	: Equipe Nationale de Mise en Œuvre
FENAGIE	: Fédération Nationale des GIE de Pêche
GAIPES	: Groupement des Armateurs et Industriels de Pêche
ISRA	: Institut sénégalais de recherches agricoles
LPS/ERN	: Lettre de politique sectorielle de l'environnement et des ressources naturelles
LPS/PA	: Lettre de politique sectorielle de la pêche et d'aquaculture
MEDD	: Ministère de l'environnement et du développement durable
MPAM	: Ministère de la pêche et des affaires maritimes
NEPAD	: Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique
PNUD	: Programme des Nations Unis pour le Développement
PODES	: Plan d'Orientation pour le Développement Economique et Social
REPAO	: Réseau sur les Politiques de Pêche en Afrique de l'Ouest
SCA	: Stratégie de Croissance Accélérée

SCA : Stratégie de croissance accélérée  
SNDD : Stratégie Nationale de Développement Durable  
SNDES : Stratégie nationale de développement économique et sociale  
WWF WAMPO : Bureau Afrique de l'Ouest du fond mondial pour la nature  
ZPP : Zone de pêche protégée

## INTRODUCTION

### **Contexte de l'étude**

A l'instar des autres pays de l'écorégion<sup>1</sup>, le Sénégal, connaît des difficultés de plusieurs ordres pour atteindre les objectifs de gestion durable et de conservation efficace des ressources marines et côtières vivantes, de lutte contre la pauvreté et de sécurité alimentaire :

- la surexploitation des ressources et la dégradation de l'environnement marin et côtier ;
- les défaillances des politiques et des institutions publiques et privées qui se conjuguent dans un contexte de raréfaction des ressources ;
- le manque de cohérence entre les politiques des différents secteurs de l'économie du pays qui a quelquefois des impacts négatifs sur la sécurité alimentaire et les initiatives de réduction de la pauvreté;
- la pêche illicite exercée par des bateaux nationaux, sous-régionaux et des flottilles de pêche lointaines (Europe et Asie surtout) ;
- les faibles capacités de la Société Civile dont l'impact des actions est encore bien en deçà de son potentiel réel;
- la forte dépendance des populations pauvres aux biens et services des écosystèmes limite la conservation et la gestion durable de celle-ci;
- les Aires Marines Protégées (AMP) mises en place dans l'écorégion WAMER pour reconstituer les ressources halieutiques et conserver la biodiversité marine et côtière connaît des problèmes liés à l'insuffisance des financements, de ressources humaines bien formées et d'équipement ;

Pour faire face à ces défis, le PNUD, le WWF WAMPO et l'Association d'Aide au Développement APTE ont initié un projet portant sur la « Gouvernance, les politiques de gestion des ressources marines et la réduction de la pauvreté dans l'Ecorégion WAMER ». Son objectif général est de contribuer à la réduction de la pauvreté et au renforcement de la sécurité alimentaire des communautés côtières de l'écorégion WAMER. Dans le cadre de sa mise en œuvre, une Unité de Coordination rattachée au WWF WAMPO gère le projet au niveau régional ; tandis que dans chaque pays partenaire (WAMER), une Equipe Nationale de Mise en Œuvre (ENMO) réalise les activités au niveau local. Part ailleurs, des partenaires stratégiques ont été identifiés pour la réalisation de certaines activités notamment celle relative à l'« analyse des problèmes institutionnels et des insuffisances des législations en vigueur en matière de pêche maritime et d'Aires Marines Protégées dans l'écorégion WAMER » qui est exécuté par le REPAO. Ce présent rapport présente le cas du Sénégal.

### **Problématique de l'étude**

Au Sénégal, la pêche joue un rôle important pour la société et l'économie nationale de par l'importance de sa contribution particulièrement au PIB, à la balance commerciale, à l'emploi des jeunes, à la sécurité alimentaire, etc. Cette performance du secteur de la pêche est due à une conjugaison de plusieurs de facteurs tels que (1) la présence de l'upwelling au large des côtes et l'importance des estuaires, (2) le savoir faire des communautés de pêche, et (3) l'importance du secteur de la pêche pour l'Etat. Le soutien de l'Etat au secteur de la pêche

---

<sup>1</sup> Mauritanie, Sénégal, Gambie, Guinée, Guinée-Bissau, Cap-Vert, Sierra-Léone.

particulièrement la pêche artisanale a eu deux (02) phases : la promotion de la pêche artisanale et la cogestion des ressources. L'objectif recherché dans la première phase est de booster la production artisanale pour satisfaire la demande nationale et l'exportation en produits halieutiques. Cette politique volontariste de l'Etat a encouragé la course aux poissons entraînant une surexploitation des ressources. La deuxième phase constitue une réponse aux effets néfastes de la phase précédente. En effet, au cours des dix dernières années, avec la mise en place des conseils locaux de pêche artisanale (CLPA) et les Aires Marines Protégées (AMP), la cogestion est promue pour une participation des acteurs dans les processus de gestion, de gouvernance et de surveillance des pêches au niveau local.

Par ailleurs, en 2008, une lettre de politique sectorielle de la pêche est adoptée et centrée sur (1) l'aménagement des pêcheries, (2) la promotion de l'aquaculture, (3) la valorisation des produits halieutiques et (4) une contribution optimale du secteur à la croissance et à la réduction de la pauvreté. Malheureusement, la baisse continue du rendement des professionnels de la pêche, les conditions environnementales défavorables, l'effort de pêche galopante et la séparation entre pêche maritime, conservation comme outils de gestion et aquaculture constituent entre autres des obstacles à l'administration des pêches d'atteindre les objectifs de la lettre de politique sectorielle pêche. Cette crise qui perdure depuis plus d'une décennie est globalement liée à une dégradation des écosystèmes (habitats), à une surexploitation des ressources halieutiques, à des investissements mal orientés, et à une surcapacité de pêche.

C'est dans ce contexte que des réformes ont été retenues et partiellement mises en œuvre par le Gouvernement avec l'aide des partenaires techniques et financiers. Leur mise en œuvre est cependant freinée par de nombreuses contraintes, notamment une faiblesse persistante de la régulation de l'accès aux ressources halieutiques, les faiblesses dans le contrôle et la réglementation des activités situées le long de la filière, l'inadaptation du cadre institutionnel et juridique de gestion de la pêche, l'insuffisance en nombre et en qualité du personnel de l'administration chargé d'encadrer le secteur, le flou dans le cadrage institutionnel et juridique des AMP, etc.

Par ailleurs, la relance de la pêche passe nécessairement par la levée des contraintes de gestion et institutionnelles majeures qui entravent son développement et limitent sa contribution économique et sociale. Le maintien du statu quo dans la gouvernance actuelle du secteur va se traduire inexorablement par l'effondrement de la production avec toutes les conséquences qui en découleront, à savoir : la crise sociale, la perte des recettes d'exportation et le transfert probable d'une partie des capacités de capture du Sénégal vers les eaux déjà pleinement exploitées des autres pays de la sous région.

C'est dans ce contexte que le Bureau Régional WWF Afrique de l'Ouest et dans le cadre du projet GoWAMER, a confié le Réseau sur les Politiques de Pêche en Afrique de l'Ouest (REPAO) un travail de recherche sur les problèmes institutionnels ou législatif dans la gestion des ressources marines et des aires marines protégées au Sénégal en collaboration avec l'équipe nationale de mise en œuvre du projet (GoWAMER).

## **Objectifs de l'étude**

Cette étude sur l'analyse des problèmes institutionnels et législatifs va permettre à l'équipe nationale de mise en œuvre du Sénégal (ENMO) d'une part de disposer d'outils de collecter des données sur les problèmes institutionnels, législatifs et réglementaires qui peuvent entraver une gouvernance efficace, participative, durable et cohérente des ressources marines côtière et des AMP et d'autre part d'identifier les actions à mettre en œuvre pour résoudre ces problèmes. Les objectifs spécifiques visés dans le cadre de cette étude sont :

- d'élaborer et valider les outils de collecte des données et informations permettant d'analyser les problèmes institutionnels et législatifs dans la gestion des ressources marines côtières et des aires marines protégées au Sénégal ;
- d'identifier les causes des problèmes identifiés y compris les forces et faiblesses des institutions et les solutions envisageables pour une conservation et une gestion durable des ressources marines et côtières et des aires marines protégées ;
- d'élaborer un plan d'action de mise en œuvre des solutions et recommandations pertinentes identifiés.

## **Démarche méthodologique**

Cette démarche est essentiellement basée sur l'analyse des politiques, institutions et processus (PIP) existantes qui interviennent dans la gestion des ressources marines et côtières au Sénégal. Les politiques, les institutions et les processus forment le contexte dans lequel les différentes parties prenantes élaborent leurs stratégies pour l'accès aux zones de pêche et des aires marines protégées. Ils recouvrent des aspects complexes concernant la participation, le pouvoir, l'autorité, la gouvernance, les lois, les politiques, la mise en œuvre par les services publics et les relations sociales.

Les politiques, les institutions et les processus déterminent entre autres :

- les conditions d'accès aux ressources marines et côtières ;
- les bénéfices économiques et sociaux que les communautés de pêche, particulièrement les pauvres sont en mesure de retirer de celles-ci ;
- la mesure dans laquelle les acteurs, utilisateurs des ressources, notamment les plus pauvres peuvent participer aux processus décisionnels ; et
- les droits des individus et de la société civile.

Les outils de collecte (voir annexe) des données et informations sont conçus pour intégrer deux approches méthodologiques :

### **une première approche basée sur l'analyse des politiques et des institutions;**

Il s'agit d'une part à travers un exercice participatif (1) de répertorier le (s) document(s) de politiques sectorielles de pêche et d'environnement en cours de mise en œuvre et d'en analyser (2) les objectifs et (3) les actions de gestion et de conservation des ressources marines et côtières entreprises ou envisagées et d'autre part, d'identifier (4) les problèmes ou limites d'ordre institutionnel, législatif, de gouvernance ou de cohérence des politiques sectorielles, (5) leurs causes les plus pertinentes et (6) les solutions les plus urgentes et les plus faisables.



**✚ une seconde approche basée sur les processus et les dynamiques en cours en matière de gestion ressources marines et côtières et des aires marines protégées.**

Dans cette seconde étape, les acteurs institutionnels et organisationnels qui s'activent dans la gestion des ressources marines et côtières et des aires marines protégées sont identifiés. Il s'agit de les répertorier exhaustivement, avec leurs dénominations exactes, d'identifier clairement leurs mandats et prérogatives, les problèmes auxquels ils font face dans la gestion des ressources marines et côtières, et des aires marines protégées.

**1. Analyse de la politique sectorielle de pêche et d'environnement par rapport à la gestion durable des ressources et des aires marines protégées**

**1.1. La politique sectorielle de pêche**

Depuis l'adoption de la stratégie de développement durable en 2001, le secteur de la pêche a été confronté à des évolutions notables, résultant à la fois des dynamiques sectorielles internes, des progrès accomplis dans la mise en œuvre de la stratégie, mais également des nouvelles missions assignées au secteur dans le cadre des politiques publiques nationales (DSRP, SCA). Aujourd'hui, la Stratégie nationale de Développement économique et social (SNDES) pour la période 2013 – 2017 constitue le cadre de référence des interventions du Gouvernement, des partenaires au développement et des autres acteurs (société civile et secteur privé principalement). La SNDES a inscrit la pêche et l'aquaculture parmi les leviers de l'axe « Croissance, productivité et création de richesses », lui assignant ainsi un rôle central dans la lutte contre la pauvreté, la croissance économique et l'alimentation des populations. Ce rôle a été renforcé par la stratégie de croissance accélérée (SCA), composante principale de la SNDES, qui a érigé la pêche et l'aquaculture en grappe de croissance.

La Lettre de politique sectorielle de la pêche et de l'aquaculture (LPS/PA) approuvée en 2008 par le Gouvernement reste le cadre d'intervention des politiques publiques et des partenaires au développement dans le secteur. La reconstitution de la rente halieutique actuellement dissipée, est l'enjeu majeur de cette politique sectorielle. A cet effet, l'Etat s'est engagé dans une perspective de gestion durable, rationnelle et responsable des ressources halieutiques, à travers la poursuite des objectifs suivants :

- **assurer la gestion durable et la restauration des ressources halieutiques**, à travers : (i) la maîtrise et la gestion des capacités de pêche maritime en adéquation avec les potentiels de captures permises, (ii) le contrôle de l'accès aux ressources halieutiques, (iii) l'instauration de plans d'aménagement des pêcheries, (iv) la promotion d'une politique de conservation de l'habitat marin et de la ressource dans le cadre d'une gestion intégrée des zones côtières, (v) le renforcement et l'adaptation de la recherche halieutique, (vi) l'optimisation des moyens de suivi, de contrôle et de surveillance des pêches ;
- **satisfaire la demande nationale** en produits de la pêche par : (i) la Promotion de la filière pêche continentale et aquacole, la réduction des pertes post captures de la pêche;

- **valoriser les ressources halieutiques et moderniser la pêche artisanale**, à travers :
  - (i) la réalisation d'infrastructures valorisant la production de la pêche artisanale, (ii) l'amélioration des conditions de transformation et de commercialisation des produits frais, (iii) l'assainissement des métiers de la transformation et du mareyage, (iv) le maintien des acquis en ce qui concerne la politique de mise aux normes des entreprises, (v) l'assainissement et la restructuration de la filière de transformation industrielle, (vi) la relance de la filière de la transformation industrielle, la relance de la filière thonière ;
- **promouvoir la professionnalisation et la qualification accrue des acteurs du secteur** de la pêche et de la transformation par la formation et le perfectionnement des différents acteurs de la filière.

De 2008 à maintenant, des changements institutionnels se sont opérés au niveau du ministère de l'économie maritime. L'aquaculture et la gestion des Aires Marine Protégées (AMP) sont désormais sous tutelle du ministère de l'environnement et du développement durable. Ce nouveau contexte institutionnel rend caduque la lettre de politique sectorielle pêche et d'aquaculture (LPS/PA). En effet, dans la LPS/PA, l'Etat du Sénégal prévoit de satisfaire la demande nationale en produits halieutiques grâce à la promotion de la pêche continentale et de l'aquaculture. Ainsi, il est pratiquement impossible de la part du ministère de la pêche et des affaires maritimes de contribuer à la gestion durable des ressources halieutiques basée sur une exploitation du potentiel de capture sans disposer d'une alternative à la pêche de capture pour contribuer à la demande intérieure en produits halieutiques. En plus, les habitats côtiers jouant un rôle de frayère, de nurserie et/ou de reproduction, indispensable pour une reconstitution des stocks, sont essentiellement situées dans les AMP. La gestion des AMP et de leurs ressources vivantes sont sous la responsabilité de la Direction des Aires Marines Communautaires Protégées (DAMCP) du ministère de l'environnement. Cette situation amène le ministère de la pêche de prévoir la création de « Zones de Pêche Protégées (ZPP) ».

En résumé, ce contexte institutionnel limite l'efficacité de la gestion des pêcheries et empêche le ministère de l'économie maritime d'être en phase avec les politiques publiques. Autrement, le secteur des pêches, ne peut en aucun cas satisfaire les attentes de la SNDES et de la SCA en conciliant deux objectifs opposés dans un contexte de surexploitation et de raréfaction des ressources halieutiques :

- Croissance, productivité et création de richesses,
- lutte contre la pauvreté, la croissance économique et l'alimentation des populations.

Contrairement aux autres secteurs de production (l'agriculture et l'élevage), la pêche ne peut suivre une logique de croissance de la production sans tenir compte de la disponibilité des stocks exploités. Ainsi, il faut d'une part aller vers une révision de la LPS/PA en tenant compte du nouveau contexte institutionnel et de l'état des stocks et/ou d'autre part définir un contexte institutionnel permettant au ministère de l'économie maritime de contribuer significativement à l'atteinte des objectifs de la SNDES du Sénégal et à la gestion durable des ressources.

## 1.2. La politique sectorielle environnementale

Au Sénégal, la politique environnementale tenant compte des Aires Marines Protégées (AMP) est définie par la lettre de politique sectorielle environnement et ressource naturelle (LPS/ERN) et la Stratégie nationale pour les AMP. La LPS/ERN de 2009-2015 est révisée en 2012 pour d'une part prendre en charge les changements institutionnels intervenus et d'autre part de réactualiser et de compléter les axes d'intervention de la politique sectorielle de l'environnement et des ressources naturelles. L'objectif général de la Lettre de Politique du Secteur de l'Environnement et des Ressources Naturelles est « d'assurer une gestion rationnelle de l'environnement et des ressources naturelles pour contribuer à la réduction de la pauvreté dans une perspective de développement durable ».

La LPS/ERN est en phase avec les stratégies retenues dans les documents de politique de référence tels que la Stratégie Nationale de Développement Economique et Sociale (SNDES 2013-2017), le Plan d'Orientation pour le Développement Economique et Social (PODES), l'Initiative Environnement du Plan d'Action du Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique (NEPAD), la Stratégie Nationale de Développement Durable (SNDD) qui définit les principes directeurs d'une bonne gestion de l'environnement et des ressources naturelles, et toutes les directives et mesures préconisées au niveau international, régional et sous régional. Dans la LPS/ERN, trois objectifs sectoriels et plusieurs axes d'intervention sont identifiés (tab.1) :

**Tableau 1 : Axes d'intervention du Ministère de l'environnement et du développement durable**

OBJECTIFS SECTORIELS (OS)	AXES D'INTERVENTION
OS1 : Améliorer la base de connaissance de l'ERN	✓ Collecte, mise à jour régulière et partage des informations de base sur l'ERN
	✓ Interconnexion des systèmes d'information sur l'ERN
	✓ Etudes et recherche / développement
OS2 : Intensifier la lutte contre la tendance actuelle à la dégradation de l'ERN dans le respect des conventions internationales sur l'environnement	✓ Lutte contre la déforestation et la dégradation des terres
	✓ Conservation de la biodiversité et gestion des zones humides
	✓ Gestion écologiquement rationnelle des produits chimiques et des déchets et lutte contre les pollutions et nuisances
	✓ Lutte contre l'érosion côtière
	✓ Adaptation aux changements climatiques et promotion des modes de production et de consommation durables
OS3 : Renforcer les capacités institutionnelles et techniques des acteurs dans la mise en œuvre des actions de conservation de l'ERN	✓ Restauration et valorisation de milieux physiques dégradés
	✓ Formation technique, recyclage et éducation environnementale
	✓ Appui aux collectivités locales et organisations communautaires de base
	✓ Promotion de l'investissement privé, du partenariat et des emplois verts.

Les AMP et l'aquaculture sont les parents pauvres de la LPS/ERN car n'étant même pas cités dans le document ni dans le contexte ni dans les axes stratégiques. Cependant, la Direction des Aires Marines Communautaires Protégées (DAMCP) intervient sur deux axes stratégiques de la LPS/ERN (1) « Conservation de la biodiversité et gestion des zones humides », et (2) « Appui aux collectivités locales et organisations communautaires de base ». Par ailleurs, la DAMCP a explicité son action dans la « Stratégie Nationale pour les AMP ». Ainsi, elle a décliné trois axes stratégiques d'intervention :

- Renforcement institutionnel, création et gestion des AMP ;
- Contribution des AMP à la gestion durable des ressources halieutiques, à la conservation de la biodiversité marine et côtière et à l'amélioration des conditions et moyens d'existence des communautés locales ;
- Développement de la recherche scientifique au service des AMP.

Cette stratégie nationale pour les AMP est une référence en matière de gestion des AMP qui est en cours validation au niveau du Ministère de l'environnement et du développement durable. Sa mise en œuvre permet une gestion durable des AMP et de résoudre en même temps les insuffisances juridiques en matière d'AMP. Cependant, elle n'apporte pas de solution durable au flou institutionnel sur la gestion des pêcheries dans les AMP qui est inscrite dans les missions de la DAMCP alors qu'elle ne dispose pas de personnels qualifiés à cet effet.

## **2. Analyse des Institutions intervenant dans la gestion des ressources marines et côtières et des aires marines protégées**

Plusieurs institutions, organisations et organes interviennent dans la gestion et la conservation des ressources marines et côtières. Il y a aussi des ONG qui exercent des actions transversales qui contribuent directement ou indirectement à la gestion durables des pêches et à la conservation des ressources et de la biodiversité. Parmi ses organisations nous pouvons en retenir : le WWF, le REPAO, l'UICN, le WI, l'APTE, etc. Elles ont globalement pour mission d'appuyer et d'accompagner les acteurs (les professionnels et l'Etat) dans l'élaboration des politiques cohérentes, le renforcement de capacité, le plaidoyer, le lobbying, la conservation de la biodiversité et des écosystèmes côtiers et marins, etc.

### **2.1. Institutions intervenant dans la gestion des ressources marines et côtières**

La gestion du secteur de la pêche est sous la responsabilité du Ministère de la pêche et des affaires maritimes (MPAM). Il est chargé entre autres de mettre en œuvre la politique du gouvernement dans les domaines des pêches maritime et continentale. Il est assisté dans ses fonctions par plusieurs structures gouvernementales, non gouvernementales et professionnelles notamment :

- La Direction des Pêches Maritimes (DPM) qui a pour missions globalement de concevoir et de mettre en œuvre la politique de l'Etat en matière de pêche artisanale et industrielle et particulièrement de (1) l'élaboration et de mettre en œuvre des plans d'aménagement des pêcheries maritimes, en relation avec les structures publiques et les organisations professionnelles privées concernées, (2) de la gestion des pêcheries

maritimes exploitées conformément aux plans d'aménagement, (3) de l'application de la réglementation relative à l'exercice de la pêche maritime, (4) de l'instruction des dossiers de demande d'autorisation de pêche, (5) de l'élaboration et de l'exécution des projets et programmes de développement des pêches maritimes ;

- La Direction des Industries de Transformation de la Pêche (DITP) qui a pour mission de mettre en œuvre la politique de l'Etat en matière de transformation industrielle ;
- La Direction de la Protection et de la Surveillance des Pêches (DPSP) qui est chargée d'assurer la protection et la surveillance de la zone économique exclusive et la zone continentale afin de veiller au respect de la réglementation de la pêche ;
- La Direction de la pêche Continentale (DPC) qui doit concevoir et suivre la mise en œuvre de la politique nationale concernant la pêche continentale ;
- La Direction de la Gestion et de l'Exploitation des Fonds Marins (DGEFM) qui doit mettre en œuvre la politique de l'Etat en matière de recherche, d'exploration et d'exploitation des ressources naturelles situées sur les fonds marins et dans leur sous-sol,
- La Cellule d'Etudes et de Planification (CEP) qui responsables notamment des études prospectives et stratégiques, de l'évaluation des impacts des politiques macro-économiques de l'Etat sur le secteur de la pêche, de la préparation et de la planification des programmes et budgets d'investissement public en matière de pêche.

Par ailleurs, des écoles et instituts de formation contribuent à la mission du ministère de la pêche en assurant une formation initiale des capitaines et des officiers ainsi que des hommes d'équipage pour la navigation et aussi en participant à des cycles de formation ou de perfectionnement des acteurs de la pêche artisanale et du personnels du ministère.

Le MPAM bénéficie de l'appui du Centre de Recherches océanographiques de Dakar – Thiaroye (CRODT) qui mène des activités de recherche halieutique en appui à la gestion du secteur. Le CRODT, dépend de l'Institut sénégalais de recherches agricoles (ISRA) rattaché au Ministère de l'Agriculture. Il est chargé du suivi de la ressource et des systèmes d'exploitation. Aussi, il a vocation à appuyer le Ministère chargé de la pêche dans la gestion et l'aménagement des pêcheries. La mission actuelle du CRODT est (1) l'accompagnement des professionnels des secteurs des pêches et de l'aquaculture, (2) la création de connaissances et de technologies dans les domaines des pêches et de l'aquaculture, et (3) la veille scientifique.

Par ailleurs, le ministère travaille davantage avec des organisations professionnelles de dimension locale ou nationale depuis les années 2000 avec l'événement de la cogestion. Dans le sous secteur industriel, les organisations les plus en vue sont le Groupement des Armateurs et Industriels de la Pêche maritime au Sénégal (GAIPES) et l'Union Patronale des Mareyeurs Exportateurs du Sénégal (UPAMES). Dans le sous secteur artisanal, il s'agit de la Fédération Nationale des Groupements d'Intérêt Economique de Pêcheurs (FENAGIE-PECHE), de la Fédération Nationale des Groupements d'Intérêt Economique de Mareyeurs du Sénégal (FENAMS), du Collectif National des Pêcheurs artisanaux du Sénégal (CNPS), de l'Union Nationale des GIE de Mareyeurs du Sénégal (UNAGIEMS), de la Fédération Nationale des

Femmes Transformatrices (FENATRAMS) et le Réseau des femmes évoluant dans la pêche artisanale du Sénégal (REFEPAS).

Dans la mise en œuvre de cette cogestion, le ministère de la pêche avec ses partenaires ont mis en place des organes de participation :

- Le Conseil National Consultatif des Pêches Maritimes (CNCMP) qui a pour mission de donner des avis sur les grandes questions qui interpellent l'Etat en matière d'aménagement, de développement des pêches et de cultures marines (plans d'aménagement des pêcheries, gestion des ressources, organisation de la transformation et de la commercialisation) et sur toute autre question qui lui aura été soumise par le Ministre chargé de la pêche.
- Les Conseils Locaux de Pêche Artisanale (CLPA) qui sont des organes de concertation créés par arrêté ministériel N° 9388 du 05 /11 /2008, en application de l'article 12 du Code de la pêche maritime, ont pour mission de contribuer à la gouvernance locale des pêches, à l'exploitation durable des ressources halieutiques et au développement du secteur de la pêche maritime.

## **2.2. Institutions intervenant dans la gestion des aires marines et protégées**

Au Ministère de l'environnement, la direction des Aires Marines Protégées (DAMCP) est responsable de la mise en œuvre des axes de la politique environnementale concernant les AMP. La vision définie par la DAMCP en rapport à la politique est : « Un réseau d'Aires Protégées représentatif des écosystèmes marins et côtiers est établi de manière participative pour la gestion durable de la diversité biologique et le bien être des populations ». Pour contribuer à cette vision, un certain nombre de missions est identifié :

- la conservation de la diversité biologique marine et côtière, notamment par la consolidation et le renforcement du réseau d'Aires Marines Protégées créées en 2004 (Saint-Louis, Cayar, Joal-Fadiouth, Bamboung et Abéné) et des Réserves Naturelles Communautaires estuariennes de la Somone et de Palmarin ;
- la recherche scientifique dans les aires marines protégées, notamment sur les écosystèmes et sur les espèces de la zone marine et côtière afin d'éclairer les processus des prises des décisions et de motiver les choix et les options en matière d'aménagement des écosystèmes et de gestion des stocks de poissons ;
- la création d'aires marines protégées océaniques et en haute mer, conformément aux dispositions des Accords Multilatéraux y afférents (Droit de la mer, Convention sur la diversité biologique, etc.), pour promouvoir la coopération technique et scientifique internationale ;
- l'appui au développement d'initiatives communautaires pour une meilleure gestion des écosystèmes et des espèces, en particulier pour une gestion durable des pêcheries et des stocks de poissons, en favorisant la mise en place d'espaces dédiés à la préservation des ressources et à l'institutionnalisation des bonnes pratiques en matière de pêche ;

- la mise en place et l’animation de cadres locaux de cogestion des ressources et des pêcheries dans et autour des aires marines protégées, et cela au profit d’un développement endogène et durable des économies locales, notamment par la promotion d’entreprises et des emplois verts.

La DAMCP est appuyée au niveau local par un comité de gestion mise en place par arrêté préfectoral qui fait office d’organe de gestion participative de l’AMP. Ce comité de gestion participe à la surveillance, à la définition des mesures de gestion des ressources vivantes de l’AMP, etc.

### 3. Analyse des problèmes institutionnels dans la gestion des ressources marines et côtières

Le cadre institutionnel est une dimension importante dans la réussite de la gestion des pêcheries et des AMP. Il permet de définir les politiques, les lois et règlement nécessaire pour l’atteinte des objectifs fixés dans la SNDES 2013-2017 du Sénégal.

#### 3.1. Identification et analyse des problèmes

Le secteur de la pêche au Sénégal traverse une période de crise qui affecte plus les communautés de pêche et les consommateurs de produits halieutiques. Dans le tableau ci-dessous, quelques problèmes en rapport direct avec la gestion des ressources sont identifiés et leurs principales causes.

**Tableau 2 : Les problèmes de gestion des pêches au Sénégal**

<b>Problèmes pour une gestion durable et efficace des ressources</b>	<b>Causes probables</b>
1. insuffisance du suivi et de l’évaluation de politique de pêche	1. Insuffisance du personnel de l’administration
2. insuffisance de l’application des mesures de gestion;	2. Faiblesse des moyens techniques et financiers
3. Faible capacité des organisationnelles professionnelles ;	3. Multiplicité des organisations professionnelles et leur niveau de représentativité faible ;
4. Cadre institutionnel inadapté ;	4. Plusieurs ministères interviennent dans le domaine de la pêche
5. Cadre juridique (code de la pêche) est dépassé ;	5. processus de révision du code très lent,
6. La recherche ne répond pas efficacement aux attentes des gestionnaires	6. faible capacité d’adaptation à l’évolution des pratiques des acteurs et des connaissances scientifiques
7. Surexploitation des ressources pélagiques et démersales côtières	7.1.L’accès libre à la ressource 7.2.insuffisance de la surveillance de la pêche artisanale

Les problèmes majeurs de la gestion de la pêche au Sénégal sont globalement liés à la faiblesse de l’encadrement technique, à la surexploitation des ressources et à une cadre

institutionnel et réglementaire inapproprié. La défaillance de l'encadrement technique résulte du manque de personnels et à l'insuffisance du budget alloué au ministère de la pêche. Cette situation justifie l'insuffisance de la mise en œuvre de la politique publique en matière de pêche. Aujourd'hui, l'administration des pêches n'arrive plus à exercer ses missions régaliennes de contrôle de l'application de la réglementation ainsi que ses missions traditionnelles d'appui-conseil aux pêcheurs. Cette lacune est de plus en plus profonde face aux nouvelles missions telles que l'aménagement des pêches, la cogestion, le contrôle de l'application des normes sanitaires, etc., qui exigent des effectifs en personnel suffisants en quantité et en qualité.

Le Ministère de la pêche, face aux évolutions rapides du secteur des pêches a entamé une révision du cadre juridique des pêches en vue de son adaptation aux nouvelles réalités. Cependant, des lenteurs sont notées dans la finalisation de la phase de révision technique du code de la pêche et de son décret d'application.

La surexploitation est un résultat direct d'une mauvaise gestion des ressources qui est exacerbée par les changements climatiques. Cette situation rend les professionnels pauvre et très dépendant des ressources. Ainsi, ils développent des stratégies pour capturer d'avantage de ressources vivantes marchandes qui par ailleurs entraîne une dégradation des habitats côtiers et marins. La surexploitation des stocks entraîne leur raréfaction croissante des ressources halieutiques, l'accroissement de la part des poissons de petite taille dans les débarquements, l'exacerbation des conflits autour de l'accès à la ressource, l'éloignement des zones pêche. Par ailleurs, ce contexte rend difficile le respect des mesures de gestion qui limitent l'accès aux ressources. Ainsi, pour une réussite de la mise en œuvre des mesures de gestion, il faut diversifier les moyens d'existence des communautés de pêche.

Certaines problématiques intimement liées à la gestion des pêches telles que le développement de l'aquaculture et la création des aires marines protégées (AMP) sont, au plan institutionnel, sous la tutelle du Ministère de l'Environnement et du Développement durable. Cette situation nuit à la cohérence globale des politiques de pêche et d'aquaculture. En plus cette situation entraîne des confusions au niveau local. En effet, le Ministère de la pêche met en place un organe de gestion des pêches (CLPA) et organise des surveillances avec les stations côtières. Par ailleurs, sur les mêmes sites le Ministère de l'environnement crée des organes de gestion dans les AMP (Comité de gestion) et organise de la surveillance des AMP qui sont en principe incluses dans les espaces surveillés par la Direction de Protection et de la Surveillance des Pêches (DPSP). Cette situation rend la surveillance inefficace.

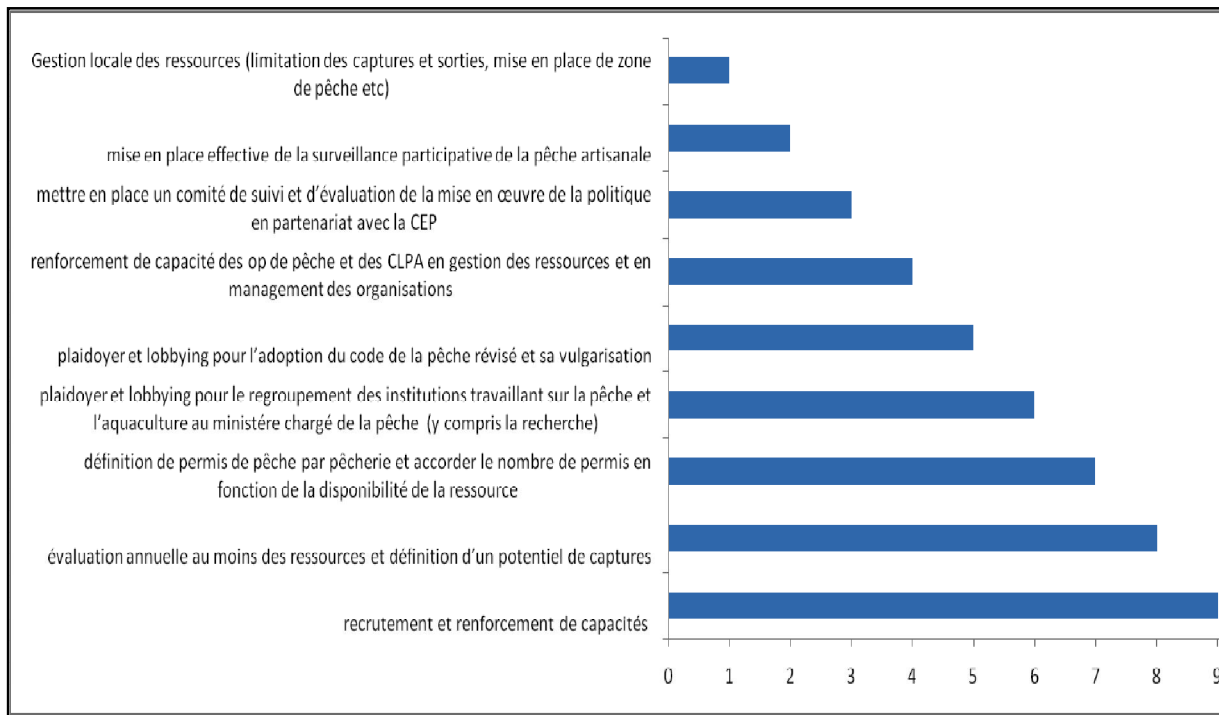
### **3.2. Identification et analyse des solutions**

Pour parvenir à une conciliation des objectifs qui sont assignés au secteur de la pêche et en dépit des défis à relever, il est nécessairement que la gouvernance des ressources marines et côtières soit effective et participative. Cette gouvernance suppose que les institutions et les acteurs sont bien structurés et jouent pleinement leur rôle dans une approche cohérente et complémentaire. Cependant, force est de constater que les problèmes institutionnels et organisationnels constituent dans l'ensemble un obstacle de taille pour une bonne



gouvernance de la pêche dans un contexte pauvreté et de changements climatiques de plus en plus exacerbés. Dans cette situation, toutes les actions identifiées sont urgente (Fig. 1). Cependant, il faut commencer par quelques choses. Ainsi, il faut, d’abord, renforcer le cadre institutionnel et réglementaire tant au niveau central (Ministère de la pêche et directions) que local (CLPA) en dotant aux directions chargées de la gestion et de la surveillance des pêches de moyens technique et financier afin qu’elles mènent à bien leurs missions. Au niveau local, il est surtout urgent d’unifier les organes locaux intervenant dans la gestion des ressources halieutiques (CLPA/CLP, Comité de gestion et GIE interprofessionnel). En effet, l’existence d’un CLPA et d’un comité de gestion des AMP dans une même communauté entraine des confusions et des tensions entre acteurs. Ensuite, il faut résoudre les incohérences institutionnelles en regroupant dans un seul ministère toutes les directions et agences qui travaillent sur la pêche, la conservation des ressources marines et côtières et sur l’aquaculture. Cette proposition rend l’action de ce ministère efficace et efficiente.

**Figure 1 : Identification des actions à mettre en œuvre**



En effet, l’importance et la priorité qui doivent être accordées aux ressources marines et côtières, à leur gestion au Sénégal justifient la nécessité d’avoir un grand département ministériel exclusivement dédié à la pêche. La « dichotomie institutionnelle » des secteurs halieutiques est souvent la source de beaucoup de problèmes dans la gestion des ressources, la cohérence des interventions par rapport aux prérogatives institutionnelles de même que les priorités accordées au secteur halieutique (la gestion, la conservation, l’aquaculture, la pêche continentale, ...). Si toutefois le dispositif institutionnel et organisationnel adéquat est mise en place, le ministère disposera alors de moyens pour rendre efficace et efficiente les autres actions à mettre en œuvre :

- ☞ Elaborer des politiques publiques cohérentes en matière de pêche suivant une démarche participative,
- ☞ Mettre en place un comité de suivi et d'évaluation de la mise en œuvre de la politique en partenariat avec la cellule d'étude et de planification (CEP),
- ☞ Renforcer la capacité des organisations professionnelles de pêche et des CLPA en gestion des ressources et en management des organisations,
- ☞ Evaluer régulièrement les ressources dans le but de définir un potentiel de captures
- ☞ Plaider pour l'adoption du code de la pêche révisé et réaliser sa vulgarisation suivant des outils adaptés au contexte social,
- ☞ Définir des permis de pêche par pêcherie et accorder le nombre de permis en fonction de la disponibilité de la ressource
- ☞ Mettre en œuvre la politique publique suivant une démarche locale (gestion locale des ressources : limitation des captures et sorties, mise en place de zone de pêche, etc.),
- ☞ Rendre effective de la surveillance participative de la pêche artisanale.

#### **4. Analyse des problèmes institutionnels dans la gestion des aires marines protégées**

Les AMP constituent un outil de gestion et de restauration des ressources côtières et marines vivantes afin de lutter à la raréfaction des ressources halieutiques et à l'érosion de la biodiversité. Le Gouvernement du Sénégal compte sur les AMP qui sont désormais mise en réseau pour conserver la diversité biologique et culturelle de la zone côtière, pour reconstituer les stocks halieutiques et de promouvoir l'amélioration des moyens d'existence des populations riveraines. Toutefois, les Aires Marines Protégées ne fonctionnent pas correctement et donnent des résultats très en deçà de l'attente des utilisateurs directs.

##### **4.1. Identification et analyse des problèmes**

Les Aires marines protégées sont confrontées à plusieurs contraintes susceptibles de limiter leur contribution à la durabilité des pêches. Les principaux problèmes d'ordre institutionnel identifiés sont :

- l'absence de cadre juridique et institutionnel pour accompagner la création et la gestion des AMP;
- l'insuffisance des moyens financiers affectés à la DAMCP pour mettre en œuvre la politique publique en matière d'AMP ;
- l'insuffisance de l'implication des acteurs à la base dans les processus de création et de gouvernance des AMP (absence de solutions alternatives, faiblesse des capacités, faiblesse des processus de concertation, ... ) ;
- Manque de connaissances sur la dynamique des stocks et des écosystèmes ;
- l'insuffisance de la surveillance des AMP (équipements, logistique, personnel, système de motivation des surveillants locaux, faiblesse des capacités... ) ;
- l'inexistence d'une typologie des AMP dans les textes ;

La cause des problèmes institutionnels des AMP est plus politique. En effet, depuis la création des AMP en 2004 par le Ministère de la Pêche, elles font des va et vient entre ce ministère et celui de l'environnement. Le contexte juridique des AMP n'a connu aucune

évolution de 2004 à 2013 nonobstant l'arrêté ministériel portant sur leur création. Par ailleurs, en analysant la lettre de politique sectorielle de l'environnement et des ressources naturelles (LPS/ERN) actualisée en 2012, le ministère de l'environnement ne fait allusion des AMP nulle part (même pas dans le contexte). Cette place des AMP dans la LPS/ERN donne une idée de la faiblesse du budget alloué à la gestion et à la surveillance des AMP. Par ailleurs, la DAMCP ne dispose pas de personnels spécialistes des pêches. A cet effet, elle s'appuie sur le comité de gestion de l'AMP pour faire la surveillance et arrêter quelques mesures de gestion qui ne seront pas pour la plus part suivies. Ainsi, aucune statistique n'est disponible provenant des AMP permettant d'avoir une idée sur leurs retombées socio-économiques.

#### **4.2. Identification et analyse des solutions**

La résolution des problèmes des AMP du Sénégal passe par les axes :

- (1) définition du cadre institutionnel et réglementaire ;
- (2) mise en place d'AMP devant contribuer à la gestion durable et à la conservation des ressources marines et côtières ; à l'amélioration des conditions et moyens d'existence durables des communautés locales ; et au développement de la recherche scientifique.

La réalisation de ces deux axes nécessite l'implication du ministère de la pêche. Car la DAMCP agit sur les ressources côtières et marines et leur milieu qui est naturellement sous la responsabilité du ministère de la pêche et particulièrement de la DPM. Ainsi, la recherche de synergie est nécessaire lors de la mise en œuvre de ces actions identifiées :

- ☞ Définir et mettre en œuvre un cadre juridique et institutionnel pour la création et la gestion des AMP en indiquant les conditions permettant une participation efficace des acteurs ;
- ☞ Renforcer les systèmes de surveillance des AMP en mettant en synergie les interventions de la DPSP et de la DAMCP dans une même zone ;
- ☞ Assurer la cohérence entre les initiatives de création et de gestion des AMP et les politiques d'aménagement et de gestion des zones de pêche (ZPP) pour rendre plus efficace et efficiente les actions des uns et des autres ;
- ☞ Mettre en place un observatoire sur les AMP chargé de leur suivi.

Aujourd'hui, la mise en œuvre de toutes ces actions sont urgentes et prioritaires pour afin permettre aux utilisateurs directs de bénéficier pleinement des retombées et une gestion durable des AMP.

#### **5. Plan d'actions pour résoudre les problèmes institutionnels dans la gestion des ressources marines et côtières et des aires marines protégées.**

Le plan d'action revient sur les actions identifiées lors de l'analyse des solutions. Il s'agit d'un plan d'action annuel qui sera évalué en fin d'année 2014 afin de proposer un bilan et un autre plan d'action pour 2015.

**Tableau 3 : Plan d'actions 2014**

Axes d'intervention	Actions/Activités	Quand (2014)				Qui
		I	II	III	IV	
Amélioration de la gestion des pêches	☞ Actualiser la lettre de politiques des pêches suivant une démarche participative et une approche cohérente,	X	X			DPM , ONG, OP, CLPA/CLP, CEP, MPAM
	☞ Mettre en place un comité de suivi et d'évaluation de la révision et de la mise en œuvre de la politique en partenariat avec la cellule d'étude et de planification (cep),	X				CEP, ONG, CRODT, OP, Consultant, MPAM
	☞ Renforcer la capacité des organisations professionnelles de pêche et des CLPA en gestion des ressources et en management des organisations		X	X		DPM, ONG, CLPA/CLP y compris comité de gestion des AMP,
	☞ Evaluer régulièrement les ressources dans le but de définir un potentiel de captures	X	X	X	X	CRODT, CLPA/CLP, DPM
	☞ Plaider pour l'adoption du code de la pêche révisé et réaliser sa vulgarisation suivant des outils adaptés au contexte social,	X	X	X		ONG, CLPA, OP, DPM
	☞ Définir des permis de pêche par pêcherie et accorder un nombre de permis en fonction de la disponibilité de la ressource			X	X	DPM, CLPA, ONG
	☞ Rendre effective la gestion locale des ressources côtières et marines avec l'implication des CLPA (gestion locale des ressources : limitation des captures et sorties, mise en place de zone de pêche, etc.)			X	X	DPM, CLPA/CLP, OP, ONG, CRODT
	☞ Rendre effective de la surveillance participative de la pêche artisanale.		X	X	X	DPSP, DPM, ONG, CLPA/CLP, OP

	☞ Renforcer les ressources humaines, techniques et financières du ministère de la pêche	X	X	X	X	Etat du Sénégal, Bailleurs de fonds (les ONG peuvent faire du lobbying et du plaidoyer)
Amélioration de la gestion des Aires Marines Protégées (AMP)	☞ Définir et mettre en place un cadre juridique et institutionnel pour la création et la gestion des AMP en indiquant les conditions permettant une participation efficace des acteurs ;	X	X			DAMCP, MEDD, MPAM, DPM, ONG, OP, CLPA/CLP y compris comité de gestion des AMP,
	☞ Renforcer les systèmes de surveillance des AMP en mettant en synergie les interventions de la DPSP et de la DAMCP dans une même zone ;	X	X	X	X	DAMCP, DPSP, ONG, CLPA/CLP y compris comité de gestion des AMP,
	☞ Assurer la cohérence entre les initiatives de création et de gestion des AMP et les politiques d'aménagement et de gestion des zones de pêche protégées (ZPP) pour rendre plus efficace et efficiente les actions des uns et des autres	X	X	X	X	DAMCP, DPM, ONG, OP, CLPA/CLP y compris comité de gestion des AMP,
	☞ Mettre en place un observatoire sur les AMP chargé de leur suivi.			X	X	MEDD, MPAM, DPM, DAMCP, ONG, OP
Actions transversales	Mettre en place un comité de gestion des ressources côtières et marines locales regroupant les CLPA/CLP et le comité de gestion des AMP (pour les nouvelles AMP, utiliser les CLPA/CPL comme comité de gestion)	X	X			DPM, DAMCP, ONG, Comité de gestion, CLPA/CLP, OP

## Conclusion

Il est donc clair que la première étape pour une gouvernance efficace, participative et durable des ressources marines et côtières est l'élaboration de politiques publiques cohérentes qui prennent en compte les enjeux globaux du secteur et les préoccupations des différentes catégories d'acteurs. Ces politiques sont à la base d'une législation efficace en cohérence avec les exigences des traités et conventions internationaux. Le travail accompli dans ce rapport d'analyse constitue un palier à la recherche de solutions aux problèmes de gestion des pêches et des AMP sans tenir compte des interrelations avec l'international (les pays voisins).

La seconde condition est l'existence d'institutions et d'organisations avec des mandats clairs qui travaillent en toute intelligence, et en toute cohérence, sans compétition, en ayant comme mobile l'efficacité dans la prise en charge de l'Intérêt National (IN) et non des intérêts institutionnels, organisationnels ou individuels.

Par ailleurs, dans l'objectif de redresser le secteur des pêches maritimes, le Gouvernement du Sénégal avec ses partenaires au développement ont déjà posé des actes importants dans la mise en œuvre de réformes (DPM 2008) illustrés par quelques actions : (1) nouvelles conditions d'accès à la ressource (permis de pêche artisanale), (2) application de l'approche participative dans la pêche [cogestion et mise en place des Conseils Locaux de Pêche Artisanale (CLPA)], (3) mise en œuvre de politiques de conservation de la ressource et de l'environnement marin (instauration du repos biologique, création de récifs artificiels, gestion intégrée des ressources marines et côtières, création d'aires marines protégées). Ces nouvelles orientations dans la politique des pêches n'ont pas pour autant permis de corriger la tendance à la baisse observée dans l'évolution des indicateurs de performances du secteur (Valeur Ajoutée, rendement par sortie, revenus des acteurs, entrée de devises pour l'Etat...). En plus, la surcapacité de pêche et la surexploitation des ressources sont toujours constatées d'après la dernière évaluation du CRDOT de 2011.

Cette situation de crise qui persiste malgré toutes ces initiatives prises, permet d'affirmer que la solution du secteur des pêches et des AMP passe d'une part par une mise en place d'un cadre institutionnel et réglementaire approprié et un renforcement de capacité technique et financier du département ministériel qui va s'occuper de tout ce qui concerne la pêche, la conservation et l'aquaculture et d'autre part de la limitation de l'accès à la ressource et du respect des mesures de gestion.

## ANNEXES

### 1. Les termes de référence de l'étude



*Au service  
des peuples  
et des nations*



**WWF** *for a living planet*<sup>®</sup>

#### Projet

« Gouvernance, politiques de gestion des ressources marines et réduction de la pauvreté dans l'Ecorégion Marine Ouest Africaine (WAMER) »

#### Draft

Note méthodologique pour l'analyse des problèmes institutionnels et des insuffisances des législations en vigueur en matière de pêche maritime et d'Aires Marines Protégées Dans l'écorégion WAMER

---

Septembre 2013

## 1. Contexte, des objectifs et résultats attendus du projet (GoWAMER)

L'écorégion WAMER, s'étend sur plus de 700 km de côtes. Les upwellings et les apports des fleuves et des estuaires enrichissent les eaux et en font une des zones les plus poissonneuses du monde. Cette richesse des eaux de l'écorégion, combinée aux mauvais rendements de l'agriculture, a attiré vers la côte une bonne part de la population. C'est ainsi que plus de 60 % de la population de l'écorégion (soit plus 21 000 000) vivent sur la côte.

Les défis majeurs qui se posent dans la gestion durable et la conservation des ressources marines et côtières vivantes, la lutte contre la pauvreté et la recherche de la sécurité alimentaire à l'échelle sous régionale sont :

- la crise du secteur de la pêche du fait de la surexploitation des ressources et de la dégradation de l'environnement marin et côtier ;
- les défaillances des politiques et des institutions publiques et privées qui se conjuguent douloureusement dans un contexte de raréfaction des ressources ;
- le manque de cohérence entre les politiques des différents secteurs de l'économie des pays qui a quelquefois des impacts négatifs sur la sécurité alimentaire et les initiatives de réduction de la pauvreté;
- la pêche illicite exercée par des bateaux nationaux, sous-régionaux et des flottilles de pêche lointaines (Europe et Asie surtout) ;
- les faibles capacités de la Société Civile dont l'impact des actions est encore bien en deçà de son potentiel réel;
- les menaces que constituent la dégradation et la perte de la biodiversité pour la lutte contre la pauvreté dans l'écorégion où les populations pauvres sont très dépendantes des ressources marines et côtières;
- les difficultés pour assurer la sécurité alimentaire et atteindre les OMD à la suite de la dégradation des ressources marines et côtières (surtout des ressources halieutiques);
- le réseau d'Aires Marines Protégées (AMP) mis en place dans l'écorégion WAMER afin de reconstituer les stocks halieutiques et conserver la biodiversité marine et côtière connaît des problèmes liés à l'insuffisance des financements, le manque de ressources humaines bien formées et d'équipement ;
- Les bénéfices environnementaux et socio-économiques tirés de ces AMP par les populations locales, bien que potentiellement très élevés, sont pour le moment faibles.

Pour faire face à ces défis, le PNUD, le WWF WAMPO et l'Association d'Aide au Développement APTE ont développé ce projet de quatre années qui porte sur la «



Gouvernance, les politiques de gestion des ressources marines et la réduction de la pauvreté dans l'Ecorégion WAMER ».

L'objectif général de ce projet est de contribuer à la réduction de la pauvreté et au renforcement de la sécurité alimentaire des communautés côtières de l'écorégion WAMER.

L'objectif spécifique est d'améliorer la gouvernance et de promouvoir l'adoption de bonnes pratiques en matière d'utilisation durable des ressources marines et côtières dans l'écorégion WAMER.

Pour atteindre cet objectif spécifique, les résultats attendus suivants ont été identifiés :

- Résultat 1. Un plan d'action sous régional permettant de réduire et/ou d'éliminer les impacts négatifs des modes de gouvernance et des politiques de gestion des ressources marines et côtières est élaboré et mis en œuvre ;
- Résultat 2. Des outils et des initiatives permettant une gestion durable des ressources marines et côtières dans l'écorégion WAMER sont mis en place ;
- Résultat 3. Les capacités de la Société Civile (ONGs, Organisations Professionnelles, réseaux de journalistes) et des parlementaires actifs dans la pêche et l'environnement à influencer les politiques sont renforcées ;
- Résultat 4. Des activités génératrices de revenus et/ou de moyens de subsistance respectueux de l'environnement sont soutenues.

Dans sa mise en œuvre, une Unité de Coordination rattachée au WWF WAMPO gère le projet au niveau régional ; tandis que dans chaque pays partenaire (WAMER), une Unité Nationale de Mise en Œuvre (ENMO) réalise les activités au niveau local. Part ailleurs, des partenaires stratégiques ont été identifiés pour la réalisation de certaines activités notamment celle relative à l'« analyse des problèmes institutionnels et des insuffisances des législations en vigueur en matière de pêche maritime et d'Aires Marines Protégées dans l'écorégion WAMER » et qui est exécuté par le REPAO.

La présente note méthodologique, vise à définir la méthode, des outils et le calendrier de réaliser de cette activité de même que les livrables en accord avec les termes de la convention signée entre les deux parties.

## 2. Problématique à résoudre

La pêche en Afrique de l'Ouest fait face à de multiples enjeux et problèmes qui risquent de compromettre les bénéfices économiques et sociaux nécessaires pour lutter contre la Pauvreté, relever le défi de la sécurité alimentaire et contribuer à la croissance économique aux moyens d'existence des communautés côtières. Particulièrement, les pays de l'écorégion WAMER que sont la Mauritanie, le Sénégal,

la Gambie, la Guinée, la Guinée-Bissau, la Sierra Léone et le Cap Vert dont les ressources marines et côtières jouent un rôle important pour relever ces défis. Les enjeux auxquels ils font face sont entre autres liés à l'accès aux ressources marines et côtières et à leur exploitation durable et rationnelle, la conciliation des objectifs prioritaires assignés au secteur de la pêche, à savoir la conservation et la gestion durable des ressources halieutiques, la sécurité alimentaire et la création de richesses.

Pour parvenir à une conciliation des objectifs qui sont assignés au secteur de la pêche et en dépit des défis à relever, il est nécessairement que la gouvernance des ressources marines et côtières soit effective, participative et éthique. Cette gouvernance suppose que les institutions et les acteurs sont bien structurés et jouent pleinement leur rôle dans une approche cohérente et complémentaire. Cependant, force est de constater que les problèmes institutionnels et organisationnels constituent dans l'ensemble de la sous région un obstacle de taille pour une bonne gouvernance de la pêche dans un contexte de promotion de la cogestion et changements climatiques de plus en plus exacerbés.

En effet, selon l'importance et la priorité accordées aux ressources marines et côtières, leur gestion peut être confiée à un département ministériel exclusivement dédié à la pêche, ou bien à un autre département ministériel comme l'agriculture, l'environnement, les infrastructures et/ou les équipements. Par ailleurs, on note dans beaucoup de cas la combinaison entre deux ou plusieurs départements ministériels chargés en même temps de gérer la gestion des ressources marines et côtières.

Ce « charcutage institutionnel » est souvent la source de beaucoup de problèmes dans la gestion des ressources, la cohérence des interventions par rapport aux prérogatives institutionnelles de même que les priorités accordées au secteur halieutique. L'ancrage institutionnel dépend surtout des priorités accordées au secteur de la pêche par rapport à la politique nationale de développement économique et social. Souvent dans les pays, les conflits récurrents entre la recherche du profit et la conservation des ressources marines et côtières posent un réel problème de cohérence entre les politiques sectorielles de pêche et d'environnement. L'absence de mécanisme de concertation et de dialogue fonctionnels pour l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi des politiques et mesures liées à la gestion des ressources marines et côtières ne facilitent pas la prise en charge intégrale des intérêts catégoriels et sectoriels des professionnels et des communautés côtières en général.

Il est donc clair que la première étape pour une gouvernance efficace, participative, éthique et durable des ressources marines et côtières est l'élaboration de politiques publiques cohérentes et durables qui prennent en compte les enjeux globaux du secteur et les préoccupations des différentes catégories d'acteurs. Ces politiques sont à la base d'une législation efficace prenant en compte tenant les exigences des traités et conventions internationaux.

La seconde condition à l'existence d'institutions et d'organisations avec des mandats clairs qui travaillent en toute intelligence, et en toute cohérence, sans compétition, en ayant comme mobile l'efficacité dans la prise en charge de l'Intérêt National (IN) et non des intérêts institutionnels, organisationnels ou individuels.

Ce travail de recherche sur les problèmes institutionnels ou législatif dans la gestion des ressources marines et des aires marines protégées en Afrique de l'Ouest va permettre aux équipes nationales de mise en œuvre du projet (GoWAMER) de disposer d'outils leur permettant d'analyser et de promouvoir une gouvernance cohérente, efficace et durable de la pêche dans l'écorégion WAMER. En effet, les ressources marines et côtières comme d'ailleurs toutes les ressources naturelles, doivent faire l'objet d'une réflexion sur les formes de gouvernance les plus appropriées et aptes à favoriser la participation de leurs utilisateurs dans tous les processus de gestion, mais aussi de disposer d'institutions et d'organisations permettant leur exploitation efficace et rationnelle.

### 3. Objectifs

Cette note méthodologique a pour objectif principal de fournir aux équipes nationales de mise en œuvre (ENMO) les outils leur permettant de collecter des données sur les problèmes institutionnels, législatifs et réglementaires qui peuvent entraver une gouvernance efficace, participative, durable et cohérente des ressources marines côtière dans leur pays respectif, tout en identifiant les actions à mettre en œuvre pour résoudre ces problèmes.

Les objectifs spécifiques visés dans le cadre de ce travail sont :

- d'élaborer et valider les outils de collecte des données et informations permettant d'analyser les problèmes institutionnels et législatifs dans la gestion des ressources marines côtières et des aires marines protégées dans chaque pays ;
- d'identifier les causes des problèmes identifiés y compris les forces et faiblesses des institutions et les solutions envisageables pour une conservation et une gestion durable des ressources marines et côtières et des aires marines protégées ;
- d'élaborer un plan d'action de mise en œuvre des solutions et recommandations pertinentes identifiés.

### 4. Démarche méthodologique

La démarche méthodologique peut être expliquée en plusieurs étapes allant de la conception des outils de collecte des données et informations, de la définition des

formats des plans d'actions nationaux, à la collecte des données et informations par les équipes nationales (ENMO, l'organisation des ateliers nationaux de restitution partielle avec les équipes, à la finalisation des plans d'actions/pays de mise en pratique des solutions identifiées, à la finalisation du rapport régional de synthèse, à la restitution régional pour la validation et enfin à la finalisation et à la remise du rapport et à son acceptation par le commanditaire.

Cette démarche est essentiellement basée sur l'analyse des politiques, institutions et processus (PIP) existantes qui interviennent dans la gestion des ressources marines et côtières dans les pays concernés. Les politiques, institutions et processus forment le contexte dans lequel les différentes parties prenantes élaborent leurs stratégies pour l'accès aux zones de pêche et des aires marines protégées. Ils recouvrent des aspects complexes concernant la participation, le pouvoir, l'autorité, la gouvernance, les lois, les politiques, la mise en œuvre par les services publics et les relations sociales .

Les politiques, les institutions et les processus déterminent entre autres :

- les conditions d'accès aux ressources marines et côtières ;
- les bénéfices économiques et sociaux que les communautés de pêche, particulièrement les pauvres sont en mesure de retirer de celles-ci ;
- la mesure dans laquelle les acteurs, utilisateurs des ressources, notamment les plus pauvres peuvent participer aux processus décisionnels ; et
- les droits des individus et de la société civile.

Cette approche méthodologique pour d'identifier et d'analyser les politiques, les institutions et les processus est d'autant plus intéressante pour la recherche dans les 6 pays concernés que ceux-ci sont en général défavorables aux pauvres et ne permettent pas d'atteindre la gestion durable des ressources marines et côtières.

#### 4.1. Outils de collecte des données

Les outils de collecte des données et informations sont conçus pour intégrer deux approches méthodologiques :

- une première approche basée sur l'analyse des politiques et des institutions (fiche 1);
- une seconde approche basée sur les processus et les dynamiques en cours en matière de gestion ressources marines et côtières et des aires marines protégées (fiche).

##### 4.1.1. Analyse des politiques et des institutions de gestion des ressources marines et côtières et des aires marines protégées

Il s'agit pour les enquêteurs en relation avec les équipes nationales de mise en œuvre (ENMO) et à travers un exercice participatif (1) de répertorier le (s) document(s) de

politiques sectorielles de pêche et d'environnement en cours de mise en œuvre et d'en analyser (2) les objectifs et (3) les actions de gestion et de conservation des ressources marines et côtières entreprises ou envisagées.

Par la suite, (4) les problèmes ou limites d'ordre institutionnel, législatif, de gouvernance ou de cohérence des politiques sectorielles sont relevés et (5) les causes les plus pertinentes sont identifiées et (6) les solutions les plus pertinentes et les plus faisables proposées.

Les tableaux 1 et 2 permettent de passer en revue les documents de politiques de pêche et d'environnement les plus actuels sur la base desquels les stratégies et les actions en matière de gestion et de conservation des ressources marines et côtières sont inspirées. Il peut s'agir d'une lettre de politique sectorielle, d'un document de stratégie de réduction de la pauvreté, d'un plan de gestion des ressources halieutiques ou d'un plan d'action de conservation et/ou de préservation de la biodiversité. Selon le pays, les enquêteurs en relation avec les (ENMO) peuvent répertorier les documents les plus récents et les plus pertinents (modèle de fiche 1 en annexe 1).

A la suite de cet exercice, les problèmes de cohérence et de gouvernance institutionnelle entre la pêche et l'environnement sont identifiés et analysés. Il s'agit essentiellement de voir comment les aspects transversaux liés à la pêche et à l'environnement sont pris en charge dans les documents de planification et d'identifier les solutions pour une meilleure articulation entre les institutions et les acteurs de ces deux secteurs.

Cependant, ce n'est que le début de la mise en œuvre de la démarche méthodologique, la prochaine étape consiste à identifier et à analyser les mandats et rôles joués par les institutions et organisations intervenant dans la gestion et la conservation des ressources marines et côtières.

Cette étape devrait permettre aux enquêteurs en relations les ENMO de déterminer si les politiques en matière de gestion des ressources marines et côtières sont clairement définies et mises en œuvre à partir de plans d'actions opérationnels mesurables et planifiés dans le temps et dans l'espace. Si cette étape est accomplie, il devient plus simple de savoir « qui fait quoi ». Si cette étape n'est pas clairement établie, elle conduit à un « flou institutionnel » qui ne facilite pas la compréhension des responsabilités des uns et des autres.

4.1.2. Identification et analyse des institutions intervenant dans la gestion des ressources marines et côtières et des aires marines protégées

Dans cette seconde étape, les enquêteurs en relation avec l'ENMO vont identifier les acteurs institutionnels et organisationnels qui s'activent dans la gestion des ressources marines et côtières et des aires marines protégées. Il s'agit de les répertorier exhaustivement, avec leurs dénominations exactes, d'identifier clairement leurs mandats et prérogatives, les problèmes auxquels ils font face dans la gestion des ressources marines et côtières/des aires marines protégées.

L'analyse des problèmes, leurs causes et solutions est une étape interactive nécessaire. La liste des institutions incluent les acteurs institutionnels formellement reconnus, par exemple les ministères et leurs démembrements, les organisations, comités et cadres qui concertation ou de décision qui jouent un rôle dans la gestion des ressources marines et côtières ou des aires marines protégées à niveau national ou local (Fiche 3, annexe 3).

A la suite de cette analyse effectuée dans la seconde étape, les institutions formelles ou non formelles jouant un rôle plus ou moins important dans la gestion des ressources marines et côtières et des aires marines protégées au niveau national et local sont identifiées, les rôles qu'ils jouent et les problèmes institutionnels (y compris organisationnels et relationnels) dans la gestion des ressources marines et côtières et/ou des aires marines protégées sont analysés. Il va alors être plus simple de passer à la troisième étape qui consiste à hiérarchiser et à analyser les problèmes institutionnels ou législatifs dans la gestion des ressources et des aires marines protégées.

#### 4.1.3. Analyse des problèmes institutionnels et législatifs en matière de gestion des ressources marines et côtières et des aires marines protégées

Cette troisième et dernière étape va permettre de hiérarchiser les problèmes institutionnels et législatifs en matière de gestion des ressources marines et côtières et des aires marines protégées et d'identifier les actions d'amélioration à entreprendre dans le cadre d'un plan d'action sous régional. La hiérarchisation des problèmes se fera selon leur importance/urgence et de leur pertinence, alors que les actions à mettre en œuvre sont quant à elles classifiées selon leur faisabilité et la capacité du programme à les mettre en œuvre dans des délais raisonnables (Fiche 4, annexe 4).

### 5. Résultats attendus

A la suite de ce travail effectué par les équipes nationales de mise en œuvre :

- les problèmes institutionnels et législatifs dans la gestion des ressources marines et côtières et des aires marines protégées sont identifiés dans les pays de la sous-région ;
- les actions correctives d'amélioration et de mitigation des problèmes identifiés sont proposées ;
- un plan d'action sous régional avec des composantes nationales est élaboré et adopté par les partenaires du projet ;

- un plan de travail de mise en œuvre du plan d'action sous régional et des composantes/pays est élaboré et adopté.

## 2. Les outils de collectes et planning

Proposition de planning :

<u>Date</u>	<u>06 nov</u>		<u>07nov</u>		<u>08nov</u>	
	<u>Matin (9H-13H)</u>	<u>Après midi (15H-17H)</u>	<u>Matin (9H-13H)</u>	<u>Après midi (15H-17H)</u>	<u>Matin (9H-13H)</u>	<u>Après midi (15H-17H)</u>
<u>DPM</u>	<u>X</u> <u>Rencontre avec les autorités et renseignement des Outils</u>	<u>X</u> <u>renseignement des Outils (suite)</u>	<u>X</u> <u>renseignement des Outils (suite et fin)</u>			
<u>DAMC PC et DPN</u>				<u>X</u> <u>Rencontre avec les autorités et renseignement des Outils</u>	<u>X</u> <u>renseignement des Outils (suite)</u>	<u>X</u> <u>renseignement des Outils (suite et fin)</u>



Outils 1 : Analyse de la politique sectorielle de pêche par rapport à la gestion durable des ressources et des aires marines protégées

Documents de politique sectorielle de pêche			
Objectifs dans la gestion et la conservation des ressources marines et côtières (y compris les aires marines protégées)			
Actions de gestion et de conservation des ressources marines et côtières (y compris les aires marines protégées)			
Problèmes ou limites des politiques pour une gestion durable et efficace des ressources et des aires marines protégées	Causes	Solutions	Classement par ordre d'importance (urgence)

Outils 2 : Analyse de la politique sectorielle d'environnement par rapport à la gestion durable des ressources et des aires marines protégées

Documents de politique sectorielle de pêche : Lettre de politique sectorielle pêche			
Objectifs dans la gestion et la conservation des ressources marines et côtières (y compris les aires marines protégées)			
Actions de gestion et de conservation des ressources marines et côtières (y compris les aires marines protégées)			
Problèmes ou limites des politiques pour une gestion durable et efficace des ressources et des aires marines protégées	Causes	Solutions	Classement par ordre d'importance (urgence)



### **3. La liste des documents consultés**

- La lettre de politique sectorielle de la pêche et d'aquaculture,
- Le code des pêches de 1998,
- Le Décret d'application du code des pêches de 1998,
- La Stratégie Nationale de Développement Economique et Social (SNDES) 2013-2017,
- La Stratégie de Croissance accéléré (SCA) /Grappe pêche,
- La Lettre de Politique sectorielle de l'environnement et des ressources naturelles,
- Le code de l'environnement de 2001,
- La stratégie nationale pour les AMP,
- Le document stratégique de réduction de la pauvreté (DSRP II),
- Les outils de collecte de données renseignés par l'équipe nationale de mise en œuvre du Sénégal.