

## DOCUMENT DE POLITIQUE GÉNÉRALE

# PRATIQUES DE COGESTION DE LA PÊCHE ARTISANALE : LE CAS DES UNITÉS DE GESTION DES PLAGES (BEACH MANAGEMENT UNITS, BMU) EN AFRIQUE DE L'EST

### Résumé

Les Unités de gestion des plages (Beach Management Units, BMU) sont des communautés juridiquement habilitées à former l'ossature de la cogestion des pêches en Afrique de l'Est, tant sur le Lac Victoria que sur la côte. Elles sont dirigées par les ministères des pêches du Kenya, de la Tanzanie et de l'Ouganda.

- Créées au milieu des années 1990, elles rassemblent les groupes d'utilisateurs de ressources d'une plage donnée au sein des communautés, ainsi que des acteurs étatiques à l'effet de partager les responsabilités en matière de gestion et de conservation des ressources, approche indispensable pour l'amélioration des conditions de vie des populations qui dépendent de ces ressources.
- Les BMU ont produit des résultats significatifs en matière de sensibilisation, de formation, d'apprentissage (transfrontalier), de mise en réseau, de compétence juridique, de résolution de conflits et de pratiques démocratiques.
- L'adéquation des ressources,

l'efficacité, la mise en œuvre, les coûts et bénéfices, la faible capacité et l'insécurité foncière sont les plus grands défis auxquels les BMU sont confrontées.

- Il est toutefois possible de renforcer les capacités dans plusieurs domaines.

Aucun système de gestion n'est parfait, et il faut du temps pour opérer des changements. Il est nécessaire de faire face aux principaux défis et de conférer aux BMU des droits de pêche à travers une politique de cogestion. De telles actions leur permettraient de contribuer de façon significative à la gestion durable des ressources halieutiques et à l'amélioration des conditions de vie des populations qui en dépendent. Les BMU sont conformes aux dispositions du Cadre politique et de la Stratégie de Réforme de la Pêche et de l'Aquaculture en Afrique, relatives à l'amélioration de la gouvernance en matière de pêche grâce à une gestion participative pour un processus inclusif de prise de décisions.



## Contexte

Les BMU constituent la base de la cogestion des pêches au Kenya, en Tanzanie et en Ouganda, sous l'égide des ministères des Pêches des différents États membres. L'approche de cogestion fut adoptée vers 1997 lors de la première phase du Projet de Gestion environnementale du Lac Victoria (Lake Victoria Environmental Management Project, LVEMP), à une époque où les projets pilotés par les bailleurs de fonds encourageaient la participation des communautés locales à la gestion des pêches, surtout en Afrique. Des organismes de gestion locaux, appelés unités de mise en œuvre locales, furent créés au Mwanza Gulf, en République unie de Tanzanie.

Elles devinrent ensuite des Unités de gestion des plages (Beach Management Units, BMU) puis, au début des années 2000, le Projet de recherche halieutique du Lac Victoria introduisit l'approche BMU pour la gestion des pêches le long du lac et des directives opérationnelles furent élaborées. Ces premières initiatives furent par la suite consolidées dans le cadre de la mise en œuvre du Plan de gestion intégrée des pêches (PGIP) de 2005 à 2008 à travers des processus d'encadrement, de formation et de mise en réseau.

*Cadre juridique* : Dès 2006, les gouvernements des trois États ont créé le cadre juridique adéquat pour l'opérationnalisation des BMU sur Lac et le long de la côte au Kenya et en Tanzanie. Les textes réglementaires sont les Règlements BMU 402, des Lois de 2007 relatives au secteur des pêches au Kenya, les Règlements no 35 de 2003 : Les Réglementations de 2003 (relatives à la gestion des plages) pour l'Ouganda, et la Loi no 22 de 2003 relative aux activités des pêches et la Principale Réglementation de 2009 relative au secteur de la pêche en Tanzanie. À ce jour, plus de 1 000 BMU ont été constituées aussi bien dans l'arrière-pays que le long de la côte.

*Définition des BMU* : Les Unités de gestion des plages (BMU) sont des communautés juridiquement habilitées à servir de base pour le système de cogestion des pêches en Afrique de l'Est. Elles rassemblent les groupes d'utilisateurs de ressources (notamment les

propriétaires de bateaux, les commerçants, les personnes en charge de la transformation, les constructeurs, les mécaniciens ainsi que les communautés généralement marginalisées dans le domaine des pêches, notamment les femmes et l'équipage des bateaux) sur une zone côtière donnée, ainsi que les acteurs étatiques avec qui ils doivent partager les responsabilités dans le cadre de la gestion et de la conservation des ressources comme préalable à l'amélioration des conditions de vie des populations qui dépendent de ces ressources.

## Objectifs des BMU

Les objectifs des BMU se présentent comme suit :

1. renforcer la gestion des sites de débarquement des produits de pêche, des ressources halieutiques et de l'environnement aquatique ;
2. soutenir le développement durable du secteur des pêches ;
3. contribuer à l'éradication de la pauvreté et à l'amélioration de la santé, du bien-être et des conditions de vie des membres à travers une meilleure planification et une meilleure gestion des ressources, la bonne gouvernance, la participation démocratique et l'autonomisation ;
4. reconnaître les rôles des différents segments de la communauté dans le secteur des pêches, les femmes en l'occurrence ;
5. assurer le respect des normes de qualité élevées en ce qui concerne les poissons et les produits halieutiques ;
6. renforcer les capacités des membres pour une gestion efficace des pêches en collaboration avec les autres parties prenantes ;
7. prévenir ou réduire les conflits dans le secteur des pêches.

## Missions

Le domaine de compétence d'une BMU couvre le site de débarquement des produits de la pêche, destiné exclusivement au débarquement et à la vente des poissons et produits halieutiques. Techniquement, les BMU doivent s'assurer qu'aucune activité de pêche illicite ne soit menée dans leur domaine de compétence et que les aires de reproduction sont protégées.

Plus concrètement, leurs missions se présentent comme suit :

- s'assurer de la propreté de l'environnement côtier ;
- fournir de l'assistance en matière de collecte des données et documenter les informations relatives au secteur des pêches ;
- inspecter et enregistrer les bateaux étrangers et s'assurer que les nouveaux venus se présentent devant les autorités locales compétentes ;
- mobiliser les fonds et assurer la viabilité financière ;
- proposer des lois relatives au secteur de la pêche auprès des autorités locales compétentes et assurer leur mise en œuvre ;
- assurer le suivi, le contrôle et la surveillance (SCS) de concert avec les autorités compétentes.

### **Structure administrative :**

La structure administrative des BMU est constituée d'une assemblée (les membres) ; d'un comité exécutif et de trois sous-comités (gestion du secteur des pêches, gestion des finances et protection de l'environnement). L'assemblée est constituée de toutes les personnes impliquées dans des activités de pêche au niveau des côtes. Les membres sont : les propriétaires de bateaux, les membres d'équipage, les gestionnaires/superviseurs, les commerçants, les personnes en charge de la transformation artisanale des produits halieutiques, les concessionnaires d'engins et d'équipements de pêche, les mécaniciens, les fabricants de bateaux, les représentants des industries de transformation des produits halieutiques opérant en zone côtière.

Le Comité exécutif est constitué de 9 à 15 responsables élus chargés de la gestion quotidienne des BMU. Le Comité exécutif est constitué d'un président, un secrétaire, un trésorier, un magasinier et toute autre fonction définie par l'assemblée de la BMU. Le Comité exécutif supervise les opérations quotidiennes des BMU et est également chargé de s'assurer que les BMU jouent leurs rôles et que leurs objectifs sont atteints.

## **Réalisations et performances globales**

### **BMU au niveau du lac**

Les Unités de gestion des plages (BMU) ont produit des résultats considérables en matière de sensibilisation, de

formation, d'apprentissage (transfrontalier) et de mise en réseau, ainsi qu'en matière de repositionnement et de restructuration du rôle et de l'étendue des différentes institutions de gestion au sein des structures nationales et régionales existantes. Toutefois, pour ce qui est de la cogestion, il existe encore de nombreux défis, la priorité des communautés étant de résoudre leurs problèmes quotidiens, notamment la lutte contre la pauvreté, l'amélioration des conditions de vie et des questions liées à la santé. Il n'est donc pas uniquement question de faire face aux mesures relatives aux pêches auxquelles ils ne s'identifient pas ou ne croient pas.

Les BMU ont formulé des mesures régulatrices pour la gestion des pêches, mais ont été inefficaces dans la mise en œuvre de plusieurs d'entre elles. Les BMU n'ont pas tenu des réunions, recueilli des informations, lancé des projets ou même patrouillé dans leurs zones de compétence de façon régulière. En outre, elles ne disposaient pas de programmes d'éradication de la pauvreté, et il leur a manqué les aptitudes et l'expertise nécessaires pour faire face aux défis liés à la pauvreté. Il existe une résistance permanente entre les pêcheurs quant à l'éradication des activités illicites résultant de la suspension/fermeture de certaines BMU.

Les institutions nationales et régionales de gestion perçoivent les BMU d'abord comme leur nouvel outil de mise en œuvre des réglementations centralisées et harmonisées, adopté loin des communautés. Les pêcheurs quant à eux voient en ces BMU des plateformes de résolution des problèmes et conflits, mais également et surtout des instruments de réduction du banditisme et de la piraterie (qui prennent de l'ampleur autour du lac) et de sécurisation des accès aux espaces de pêche partagés. Ils pensent que les BMU peuvent servir de gage pour un système équitable et transparent de comptage et de fixation des prix, faciliter l'accès aux marchés, aux prêts et aux financements publics et surtout permettre d'éradiquer la corruption.

### **BMU des zones côtières maritimes**

Au moyen d'entrevues structurées (échelle de Likert sur six points) et de Groupes témoins de discussion associés à des approches d'évaluation standard basées sur des critères tel l'efficacité, l'efficience, la pertinence,

ainsi que d'autres facteurs tels que la gouvernance, les avantages socio-économiques, le développement des ressources humaines et la pérennité, le « Programme de mise en œuvre d'une stratégie régionale en matière de pêche pour la Région Afrique australe et de l'Est - Océan Indien »), également appelé Projet Smart Fish, financé par l'Union européenne, a évalué les performances des BMU des zones côtières au Kenya et en Tanzanie.

Les facteurs impliqués sont le rendement de l'organisation, l'évaluation de la performance, les facteurs clés de réussite, l'autorité, le leadership, la vision politique et l'adéquation des ressources, entre autres. Les résultats sur les performances des BMU sont classés en quatre grandes catégories : les conditions clés du succès, le profil/la structure organisationnelle, le rendement de l'organisation, et les réalisations personnelles sous l'égide des BMU.

*Facteurs clés de succès :* Au regard des facteurs clés de la réussite des BMU, la performance a été en dessous de la moyenne, même si certains facteurs ont été bien gérés et d'autres négligés.

*Structure organisationnelle :* Le profil des BMU dépendait d'une structure définie dans le règlement des BMU. L'adhésion à cette structure a été difficile, étant donné les obstacles tels que des procédures d'inscription floues et la non-limitation du nombre de membres. Toutefois, malgré l'adhésion à ces structures, toutes n'étaient pas pleinement opérationnelles, ce qui signifie que la présence d'un cadre structurel, bien qu'il s'agisse d'un bon point de départ, pourrait ne pas garantir de bons résultats.

Les facteurs ayant influencé la performance des BMU sont multiples. Les principaux sont le leadership, la représentativité, la résolution des conflits, l'inclusion, les coûts et bénéfices, la méthode SCS, la confiance mutuelle et le domaine de compétence. Les BMU ont obtenu des notes satisfaisantes en matière de confiance mutuelle et en ce qui concerne leurs domaines de compétence. Pour les autres facteurs toutefois, les notes étaient plutôt moyennes. En plus de ces facteurs, nous pouvons citer l'inadéquation des infrastructures

et des ressources qui a davantage freiné les BMU dans la poursuite de leurs objectifs. L'atteinte des objectifs a largement été inférieure aux attentes, à l'exception de quelques éléments tels que la résolution des conflits, la collaboration et les réseaux locaux. Les conditions de vie des acteurs n'ont pas été améliorées et l'éradication de la pauvreté n'a pas été effective. Par conséquent, aussi longtemps que les BMU resteront pertinentes au concept de cogestion de la gouvernance du secteur des pêches, il faudra s'attaquer aux facteurs imminents afin de leur permettre de fonctionner pleinement.

*Les BMU comme outil de gestion des pêches :* Les BMU étant un outil de gestion, leurs réalisations dans la gestion des pêches et l'amélioration des questions liées aux ressources affectant directement les parties prenantes ont été limitées. Par exemple, l'état des stocks ne s'est pas amélioré, il n'y a pas eu d'augmentation de la taille et de la quantité de poissons pêchés grâce à une amélioration des stocks. Par ailleurs, l'utilisation d'équipements illicites et destructifs n'a pas été arrêtée. Même si ces problèmes ne peuvent pas être imputés aux BMU uniquement, il faut reconnaître qu'elles avaient la possibilité d'améliorer l'état du secteur des pêches au sein de leurs zones de compétence en utilisant plusieurs moyens. L'un des moyens qui, de toute évidence n'est pas employé, est la création des aires de conservation. Ce rôle a été attribué à d'autres parties prenantes pendant que les BMU se battaient pour se mettre sur pied. Il est cependant important de mentionner qu'il y a eu de bons exemples de BMU fonctionnelles qui ont utilisé leurs ressources limitées et ont pu surmonter la plupart des obstacles auxquels sont confrontés la plupart des BMU.

*Principales forces et faiblesses :* Une analyse SWOT menée par le Projet Smart Fish a présenté les Forces, Faiblesses, Opportunités et Menaces auxquelles font face les BMU. L'un des principaux atouts réside dans la présence de cadres juridiques soutenant directement ou indirectement la création et l'opérationnalisation des BMU. Les principales faiblesses étaient les suivantes : inadéquation des ressources (financières, physiques, techniques et manque de données, etc.), mauvaise gestion, leadership médiocre et manque d'engagement de la part des membres. L'une des principales menaces

## Analyse SWOT de quelques BMU en zone côtière

Forces	Faiblesses
<p>cadre juridique viable (Loi, Règlements, Statuts)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>capacité de réunir les parties prenantes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>financement inadéquat</li> <li>mauvaise gestion de ressources déjà limitées</li> <li>infrastructures absentes ou insuffisantes</li> <li>mauvaise gestion - capacités techniques limitées</li> <li>faible niveau d'autonomisation des membres</li> <li>manque d'engagement et de motivation de la part des membres</li> <li>faible cohésion - absence/faible sentiment d'appartenance</li> <li>absence de bénéfices concrets selon les parties prenantes</li> <li>Mauvaises structures de vente et de commercialisation</li> </ul>
Opportunités	Threats
<ul style="list-style-type: none"> <li>financement des activités et infrastructures des BMU</li> <li>renforcement des capacités</li> <li>instauration d'un climat de confiance</li> <li>renforcement de la cohésion</li> <li>création des aires de conservation gérées par les BMU</li> <li>octroi de droits d'utilisateurs</li> <li>amélioration du revenu et des conditions de vie des parties prenantes</li> <li>Promotion des ventes et de la commercialisation des poissons et des produits halieutiques</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>insécurité foncière</li> <li>légitimité : pas toujours populaire</li> <li>ingérence politique</li> <li>flou dans la définition des droits d'utilisateur</li> <li>manque d'accords de partenariat avec les autres parties prenantes</li> <li>niveaux d'analphabétisme élevés au sein de la communauté - dégradation du climat de confiance entre les BMU et les ministères en charge des pêches</li> </ul>

est l'insécurité foncière. Toutefois, il existe une panoplie d'opportunités qui, si elles sont saisies, pourraient davantage renforcer les BMU. Il s'agit entre autres de la fourniture de ressources appropriées, la rationalisation du leadership, la gestion et la sécurité foncière

*Questions relatives à la gouvernance du secteur des pêches* : L'organe gouvernemental de mise en œuvre, le ministère en charge des pêches en l'occurrence, a fourni l'autorité, la vision politique et le leadership nécessaires, et s'est assuré de la participation des différentes parties prenantes. L'incapacité financière et institutionnelle a largement influencé le processus de création et de mise en œuvre des BMU. Toutefois, le ministère en charge des pêches a joué le rôle de régulateur et de facilitateur pour assurer le bon fonctionnement des BMU et peut être perçu comme le

moteur principal du processus de cogestion du secteur des pêches.

### Leçons apprises

La mise en œuvre des BMU au niveau du lac et des zones côtières pendant les vingt dernières années a été porteuse de plusieurs leçons qui, si elles sont prises en compte, peuvent renforcer les BMU en tant qu'outils efficaces de gestion du secteur des pêches :

- La présence d'un cadre structurel, même s'il s'agit d'un bon point de départ, pourrait ne pas être gage de bons résultats.
- Aussi longtemps que les BMU resteront pertinentes au concept de cogestion de la gouvernance du secteur des pêches, il faudra s'attaquer aux facteurs tels que la participation des parties prenantes,

l'autonomisation, le renforcement des capacités institutionnelles, la mise en œuvre, la gestion du secteur des pêches et la gestion des finances afin de leur permettre de fonctionner pleinement.

- Les BMU doivent diversifier leurs activités dans des domaines tels que la création des aires de conservation pour améliorer la situation du secteur des pêches dans leurs zones de compétence.
- L'une des principales menaces est l'insécurité foncière. Les terrains publics situés entre la plage et les terrains privés situés à proximité des plages (zone tampon au-dessus des lignes des hautes eaux) ont fait l'objet d'une possession illégale ou d'une intrusion de la part des promoteurs privés, empêchant ainsi le public et surtout les membres des BMU d'accéder à la mer et à la plage pour mener leurs activités de subsistance.
- L'incapacité financière et institutionnelle a largement influencé le processus de création et de mise en œuvre des BMU.
- Il est important d'insister sur le renforcement des capacités institutionnelles et d'identifier des mécanismes de financement plus viables pour les BMU.
- Renforcer les partenariats interministériels et interinstitutionnels afin de gérer les questions transversales et émergentes.
- Améliorer les compétences des pêcheurs en vue de professionnaliser les activités de pêche et changer les attitudes pour partir de l'idée d'un emploi de dernier recours à celle d'une activité rentable.
- Créer une unité spéciale de BMU au sein des ministères des pêches pour améliorer la qualité de service.

### **Que doivent faire les décideurs ?**

- Relever les principaux défis auxquels sont confrontés les BMU.
- Conférer aux BMU des droits de pêche à travers des politiques de cogestion.

### **Lectures complémentaires**

1. **Kanyange, N., Rimani, P., Onyango, P., Sweenarain, S., et Yvergniaux, Y. 2014.** Performance assessment of Beach Management

Units along the coastlines of Kenya and Tanzania. Programme for the implementation of a Regional Fisheries Strategy for the Eastern and Southern Africa - Indian Ocean Region Smart Fish

2. **Kolding, J, Modesta, M, Mkumbo, O., et van Zwieten, P. 2014.** Status, trends and management of the Lake Victoria Fisheries In Welcomme, R., L., et al. Inland fisheries evolution and management: Case studies from four continents FAO Fisheries and Aquaculture Technical Paper 579
3. **Luomba, J. O. 2015.** Fishers attitude towards performance of Beach Management Units (BMUs) in regulating fishery and reducing poverty: case study of two BMUs Lake Victoria, Tanzania, International Journal of Marine science, Vol. 5, No. 6, 1-7

### **Présentée par :**

**Professeur Benedict P. Satia**

School of Marine and Environmental Affairs  
University of Washington  
Seattle, Washington, USA

**Remarque :** Le présent document de politique générale est la synthèse d'une série de rapports portant sur les activités menées dans le cadre du projet « Renforcement des capacités institutionnelles afin d'améliorer la gouvernance du secteur des pêches en Afrique », Numéro du projet : DCI-FOOD 2013/331 -056' financé par l'UE.

**Référence :** AU-IBAR, 2018. Document de politique générale : Pratiques de cogestion de la pêche artisanale : le cas des Unités de gestion des plages (Beach Management Units, BMU) en Afrique de l'Est



African Union – Interafrican Bureau for Animal Resources (AU-IBAR)  
Kenindia Business Park, Museum Hill, Westlands Road  
PO Box 30786-00100 Nairobi, Kenya.  
Tel: +254 (20) 3674 000  
Fax: +254 (20) 3674 341 / 3674 342  
Email: [ibar.office@au-ibar.org](mailto:ibar.office@au-ibar.org)  
Website: [www.au-ibar.org](http://www.au-ibar.org)