



DE LA TRANSPARENCE À LA PARTICIPATION : Une relation insaisissable ?

Messages clés :

- 1** Le soutien international à l'amélioration de la transparence dans les pêcheries repose souvent sur l'idée qu'elle peut renforcer la participation à la gestion des pêcheries. Toutefois, ce lien tend à être vague, la transparence et la participation étant souvent mal définies.
- 2** La participation à la pêche est complexe et la confusion règne quant à la manière dont elle s'effectue, sur quels aspects, par qui et pourquoi. Il n'est pas surprenant qu'étant un concept aux multiples facettes, la participation à la pêche soit souvent considérée comme décevante par certaines personnes. Elle peut être considérée comme superficielle, désorganisée et incapable de remettre en cause le statu quo.
- 3** La relation entre les réformes en matière de transparence et les processus participatifs efficaces devrait être améliorée afin que l'accès du public à l'information aboutisse à des résultats positifs. Les évolutions récentes des formes de démocratie délibérative devraient être étudiées dans le domaine de la pêche et de la gouvernance maritime.

Edition #9



Introduction

L'intérêt croissant pour la transparence des gouvernements dans le domaine de la pêche repose sur l'idée qu'elle aura un impact bénéfique sur la qualité de la gestion de la pêche. L'une des idées les plus fréquemment avancées est qu'une plus grande transparence augmentera la responsabilité, ce qui est étroitement lié à l'idée que la transparence peut être utilisée dans la lutte contre la corruption ou la pêche illégale. Cependant, on suppose également que la transparence peut améliorer la participation, ou la capacité des gens à s'impliquer et à influencer la gestion des pêcheries. Ce résultat de la transparence est crucial étant donné que la participation du public a été identifiée comme l'une des caractéristiques les plus importantes pour parvenir à une gestion durable et équitable de la pêche.

Intuitivement, la transparence des pouvoirs publics est une condition nécessaire à une participation efficace. Il est difficile d'imaginer que le public puisse s'engager fortement dans la pêche si les autorités ne divulguent pas d'informations sur la manière dont la pêche est gérée ou si elles publient des informations peu fiables ou inaccessibles. Cependant, il y a de nombreuses raisons pour lesquelles la transparence n'est pas susceptible de stimuler la participation en soi. Les gouvernements peuvent envisager de mettre des informations à la disposition du public, mais restent réticents à toute forme d'engagement non étatique dans les processus de prise de décision. Par ailleurs, de nombreuses informations peuvent être produites dans le cadre d'initiatives de transparence, mais elles ne parviennent toujours pas à susciter l'intérêt du public et à susciter un débat.

L'examen de ce décalage entre transparence et participation n'est pas simplement un exercice théorique ; il semble de plus en plus évident qu'il se produit dans de nombreux pays à travers le monde. Bien que de plus en plus de pays s'améliorent en ce qui concerne les indicateurs de gouvernement ouvert – comme les portails d'information gouvernementale en ligne et les lois sur l'accès à l'information – les niveaux de démocratie et d'engagement civique semblent se dégrader.¹ Cette constatation a inquiété les membres du Partenariat pour un gouvernement ouvert (PGO). Mis en œuvre dans 75 pays, le PGO vise à promouvoir la transparence gouvernementale et l'engagement civique, mais les recherches sur les progrès du PGO suggèrent que de nombreux pays mettant en œuvre le PGO reviennent sur leurs engagements en matière de participation.²

Dans ce contexte, la présente tBrief examine ce que signifie la participation à la gestion de la pêche, pourquoi elle est importante et pourquoi elle est également source de controverse. Il s'agit là d'un point de départ essentiel pour examiner comment les initiatives en matière de transparence pourraient être plus efficaces. Si la transparence peut être utilisée pour améliorer la participation, quel type de participation devrions-nous viser ?

| | |
|--|----|
| Introduction | 02 |
| 1. Distinguer les approches de la participation | 03 |
| 2. Le découplage de la participation dans les pêcheries : Sur quoi, pourquoi et par qui ? | 08 |
| 3. Les échecs de la participation .. | 13 |
| 4. Participation à la pêche : Le jeu en vaut-il la chandelle ? | 17 |
| 5. Un élan croissant pour les formes de démocratie participative | 19 |
| Conclusion | 20 |

- 1 De nombreux ouvrages décrivent à la fois le déclin de la démocratie dans le monde et la diminution des niveaux d'engagement civique dans le gouvernement. Voir, par exemple, V-DEM (2023) '[Rapport sur la démocratie 2023](#)', ainsi que OCDE (2020) '[Participation citoyenne innovante et nouvelles institutions démocratiques : Attraper la vague délibérative](#)', Éditions OCDE, Paris.
- 2 Partenariat pour un gouvernement ouvert (2019) '[Rapport mondial du Partenariat pour un gouvernement ouvert : résumé exécutif](#)'.

1. Distinguer les approches de la participation

Les déclarations internationales sur la nécessité de la participation dans le secteur de la pêche sont importantes, mais elles ont tendance à être vagues. Elles préconisent souvent des approches participatives, sans préciser ce que cela signifie en pratique. Par exemple, le Code de conduite pour une pêche responsable de l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture stipule à l'article 6.13 que *“les États, conformément aux procédures appropriées, devraient faciliter la consultation et la participation effective de l'industrie, des travailleurs de la pêche, des organisations environnementales et autres organisations intéressées à la prise de décisions concernant l'élaboration de lois et de politiques relatives à la gestion des pêches, au développement, aux prêts et à l'aide internationaux”*. Mais aucune autre orientation pratique n'est proposée sur la manière d'y parvenir.

Il existe toutefois divers mécanismes permettant d'aborder la participation du public à la pêche, qui couvrent un large éventail allant de la simple fourniture d'informations au public à des formes plus élaborées de consultation des parties prenantes et de prise de décision conjointe. Prenons les exemples suivants, que l'on retrouve dans de nombreuses régions du monde :

1. Organismes de cogestion de la pêche : Il s'agit d'organisations établies par les autorités publiques où les décisions relatives à la gestion de la pêche sont partagées entre les représentants des communautés de pêcheurs et les représentants du gouvernement national ou régional. Des organisations de cogestion de la pêche ont été créées dans de nombreux endroits du monde, souvent pour s'occuper de la gouvernance des pêcheries côtières à petite échelle. La cogestion communautaire couvre un large éventail d'expériences, et les cas spécifiques diffèrent en termes de degré de partage du pouvoir entre les groupes d'utilisateurs et le gouvernement, ainsi que dans l'éventail des fonctions de gestion que ces groupes sont autorisés à assumer. Dans certains cas, cela peut inclure la gestion des revenus et l'administration des amendes. Les organismes de cogestion sont souvent associés à une gestion très localisée de la pêche, mais ils peuvent également exister à un niveau régional. Par exemple, huit conseils régionaux de gestion de la pêche ont été créés aux États-Unis depuis 1976, et chacun d'entre eux s'est vu attribuer plusieurs fonctions de gestion. Selon la loi, les membres votants de chaque conseil doivent comprendre des représentants de l'industrie de la pêche commerciale et récréative, ainsi qu'un expert en gestion de la pêche non-membre du gouvernement et, le cas échéant, un représentant des communautés de pêcheurs amérindiens.



2. Les organismes consultatifs : Ils sont mis en place par les autorités publiques pour fournir des avis et des conseils aux décideurs. Bien qu'il existe plusieurs exemples de groupes consultatifs ad hoc, il existe également des organes plus permanents. Un rapport sur la gestion de la pêche dans les États membres de l'Organisation de Coopération et de Développement Economiques (OCDE) publié en 2020 a révélé l'existence de groupes consultatifs multipartites dans 24 pays.³ Les comités consultatifs de l'Union européenne illustrent bien ce type de participation. Suite à la recommandation d'un livre vert de l'UE en 2002 – qui avait montré que l'une des causes de l'échec de la gestion des pêches en Europe était le manque de participation à la Politique commune de la pêche (PCP) de l'UE – l'UE a créé des comités consultatifs pour développer et mettre en œuvre la PCP de l'UE. Les groupes qui en résultent (aujourd'hui appelés conseils consultatifs) comprennent une majorité de membres issus de l'industrie de la pêche, mais aussi jusqu'à un tiers d'"autres groupes d'intérêt" tels que des ONG environnementales, des scientifiques ou des représentants des pêcheurs de loisir.⁴

3. Inclusion de représentants non étatiques dans les organes de gestion de la pêche des gouvernements nationaux :

Plusieurs pays ont nommé des représentants non gouvernementaux au sein des comités de gestion publics officiels, alors que dans d'autres pays, ces représentants sont uniquement des fonctionnaires ou des politiciens. Au Ghana, par exemple, la Commission nationale de la pêche, instituée par la loi en 2002, est tenue d'avoir un conseil d'administration comprenant un représentant du secteur de la pêche industrielle et un représentant du secteur de la pêche artisanale, ainsi qu'un expert non gouvernemental en matière de pêche. Dans d'autres pays, comme le Sénégal, la société civile est représentée au sein du comité chargé d'approuver les demandes de licences pour les navires de pêche industrielle. Cependant, les pouvoirs accordés aux représentants non gouvernementaux dans ces cas ne sont pas toujours clairs, notamment en ce qui concerne leur droit de vote.

3 OECD (2020) '[Examen des pêcheries 2020](#)'.

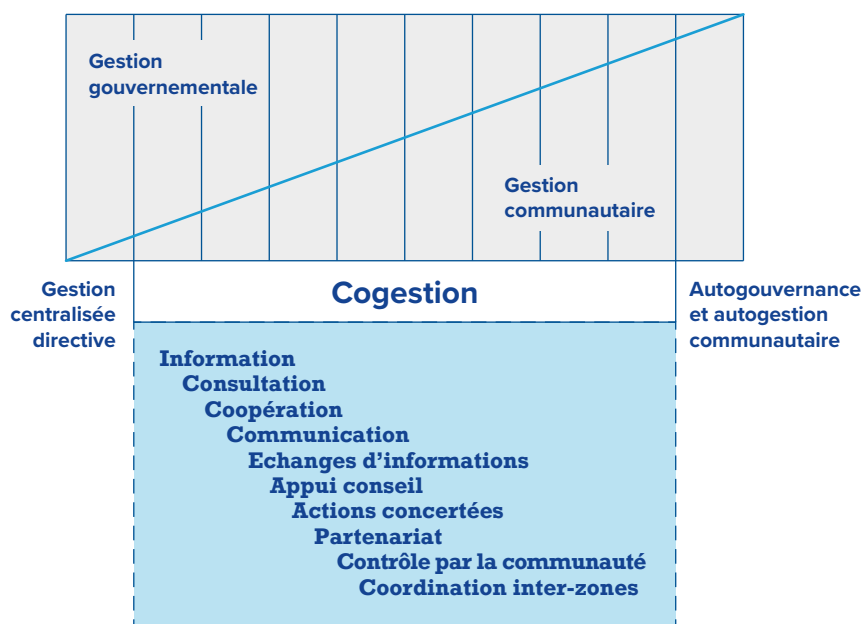
4 Parmi les exemples, citons le Conseil consultatif de l'aquaculture, le Conseil consultatif de la flotte à longue distance et le Conseil consultatif méditerranéen. Voir [ici](#).

4. Les auditions publiques : Il s'agit d'événements organisés par les gouvernements pour solliciter l'avis du public sur une proposition spécifique, par exemple dans le cadre de l'approbation d'une étude d'impact sur l'environnement. Les auditions publiques peuvent être mandatées dans les pays pour l'autorisation d'activités commerciales en mer, telles que l'octroi de droits d'exploration et de forage pour le pétrole et le gaz offshore – y compris, lorsque cela a un impact sur la pêche. Bien que les consultations publiques soient courantes dans le secteur de la pêche, il existe des exemples où des approches plus formelles ont été développées, comme l'utilisation de plateformes en ligne pour atteindre un public plus large. Là encore, aux États-Unis, la réglementation fédérale impose aux autorités publiques de publier en ligne le texte des propositions de lois et de règlements par le biais d'avis destinés à recueillir les commentaires du public. La NOAA Fisheries publie également les demandes de licences de pêche scientifique et exploratoire sur son site web afin de recueillir les commentaires du public, et elle est tenue de documenter ces commentaires et les réponses qu'elle y apporte. En Europe, la Commission européenne a également lancé une série de consultations publiques en ligne sur des politiques spécifiques via le portail "Donnez votre avis". Ces consultations s'appuient sur des avis publiés sur des propositions législatives et des questionnaires envoyés pour recueillir les commentaires du public. En 2021, la Commission européenne a lancé la première consultation publique sur la politique commune de la pêche de l'UE.



De nombreuses catégorisations ou typologies ont été proposées pour donner un sens aux différentes formes de participation. En règle générale, elles distinguent les formes de participation en fonction du degré de pouvoir partagé par l'État. À un extrême, on trouve une situation d'autocratie, dans laquelle les États gouvernent sans participation, et à l'autre, les États délèguent entièrement leur pouvoir. Les chercheurs qui étudient les formes de cogestion dans le domaine de la pêche donnent un exemple de ce spectre de participation :

5 Pomeroy, R. et Berkes, F. (1997) 'Deux pour un : le rôle du gouvernement dans la cogestion de la pêche', Marine Policy, Volume 21, Issue 5.



Source: Pomeroy and Berkes (1997)⁵

Comme indiqué ici, le passage d'une gouvernance purement autocratique ou centralisée à des formes d'autogouvernance implique plusieurs points intermédiaires, en commençant par la simple information des personnes sur les décisions et en évoluant vers des formes de collaboration et de partenariat. Cette conception de la participation correspond également à ce que l'on appelle souvent la gestion "descendante", par opposition à la gestion "ascendante".

La gouvernance civique au-delà de l'État

On a tendance à décrire les formes de gouvernance participative dans le secteur de la pêche comme les progrès réalisés par les autorités centralisées et les acteurs puissants – tels que les donateurs, les ONG internationales ou les institutions financières – pour mieux intégrer les soi-disant parties prenantes. Toutefois, cela ne tient pas compte des systèmes de gouvernance directe par les acteurs de la pêche qui, dans de nombreux cas, sont antérieurs à l'implication de l'État ou des autorités extérieures. Les formes de gouvernance non étatique sont résumées par divers termes, tels que les droits coutumiers ou les biens communs. Une caractéristique déterminante est que les membres du patrimoine commun élaborent leurs propres règles pour limiter la pêche et le partage des bénéfices, généralement dans une zone particulière. Ces systèmes de gouvernance sont apparus bien avant la gestion centralisée de la pêche par l'État. De même, parallèlement aux biens communs spatiaux, la pêche et le commerce du poisson ont été réglementés pendant des siècles par des guildes ; au 12^e siècle, les guildes constituaient le système dominant d'organisation sociale en Europe, et nombre d'entre elles ont perduré pendant des centaines d'années.⁶

Comme l'ont montré de nombreux observateurs, les guildes et les accords de gestion des ressources naturelles fondés sur les biens communs se sont efforcés de garantir une utilisation durable et équitable des ressources, tout en gérant les conflits entre leurs membres. L'étude d'Elinor Ostrom sur la gestion des ressources communes a permis de documenter de nombreux exemples et lui a valu son prix Nobel. Cependant, comme Ostrom et d'autres l'ont décrit, la consolidation du contrôle de l'État sur les pêcheries a été un processus litigieux et a souvent abouti à la réduction des droits et de l'accès des populations aux ressources. Ce processus de centralisation de la gestion des pêcheries par les autorités gouvernementales a été observé comme un résultat de la modernisation et de la commercialisation des pêcheries.⁷

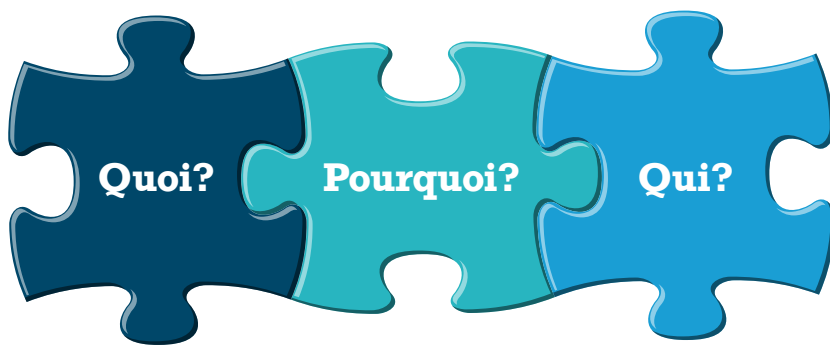
Il est important de comprendre les systèmes de gestion de la pêche fondés sur les biens communs, non seulement parce qu'ils continuent d'exister, mais aussi parce qu'ils sont souvent négligés lorsque de nouvelles formes de participation communautaire sont créées. Il existe un argument valable selon lequel, dans de nombreux endroits, les formes de gouvernance participative mises en place par l'État et les organisations étrangères ont représenté l'acquisition du pouvoir des institutions locales, plutôt qu'une extension de celui-ci. Au Japon, le développement des coopératives de pêche est documenté depuis au moins l'ère pré-féodale, mais elles ont été progressivement placées sous le contrôle de l'État à partir du 18^e siècle. L'État a ensuite intégré ces coopératives avec plus de force dans la seconde moitié du 20^e siècle, en utilisant la législation pour éroder les droits à l'autodétermination et à la gestion des conflits. Certains témoignages suggèrent que tout au long de ce processus, les coopératives de pêche au Japon ont réagi en s'engageant auparavant avec les autorités de l'État, tout en veillant à ce que certains aspects de leur gouvernance de la pêche restent aussi éloignés que possible des autorités de l'État.⁸

- 6 Pour une discussion sur l'histoire des guildes de pêche en Espagne, voir Franquesa, R. (2004) '[Les confédérations de pêche en Espagne \(confredas\) : Rôle économique et changement structurel](#)', IIFET Actes du Japon.
- 7 Kurien, J. (2003) '[La bénédiction des biens communs : Pêche artisanale, droits de propriété communautaires et patrimoine naturel côtier](#)', Centre d'études du développement, Documents de travail de Trivendrum 349.
- 8 Ruddle, K. (1987) '[Administration et gestion des conflits dans les pêcheries côtières japonaises](#)', FAO Document technique sur la pêche 273.

2. Le découplage de la participation dans les pêcheries : Sur quoi, pourquoi et par qui ?

Le concept de participation couvre donc un large éventail de processus participatifs, ce qui souligne les limites d'une réflexion très générale. Dans un contexte donné, la participation peut consister simplement en un atelier où les gens sont invités à discuter des politiques gouvernementales, alors que dans un autre contexte, la participation repose sur des systèmes formalisés de partage du pouvoir, où des acteurs non étatiques exercent des responsabilités légalement reconnues. Le spectre de la participation couvre donc des scénarios dans lesquels les gouvernements contrôlent largement la gestion des pêches, mais avec la participation du public, jusqu'à des situations dans lesquelles la gestion des pêches est largement confiée à des organismes non gouvernementaux, que l'on peut qualifier de gestion des pêches privatisée ou déconcentrée.

Toutefois, le sujet de la participation initiée par les autorités publiques peut être élargi en demandant ce qui, dans la gestion de la pêche, devrait être participatif et qui devrait être impliqué en conséquence. S'agit-il simplement de tout et de tous, ou existe-t-il des limites à ces deux types de participation ? Et quel est exactement le résultat que nous espérons obtenir de la participation ? Chacune de ces questions doit être soigneusement examinée afin d'éviter la généralisation des processus participatifs.





Le QUOI ?

On peut s'attendre à ce que de nombreux aspects de la gestion de la pêche suivent des approches participatives. Les quatre catégories suivantes constituent une façon simple d'envisager la question :

- » **Le développement de lois et de politiques qui affectent la gestion de la pêche** : Il s'agit notamment des plans de gestion de la pêche, des accords d'accès à la pêche, ainsi que des politiques ou des réglementations sur des sujets tels que les droits du travail, la pêche illégale et la réglementation des prises accessoires. Il convient de noter que la participation aux processus de prise de décision dans le domaine de la pêche est de plus en plus importante, comme en témoignent l'aménagement de l'espace marin et les plans nationaux de développement de l'"économie bleue".
- » **La prestation de services de gestion de la pêche et l'application de la loi** : Il s'agit notamment de représentants non gouvernementaux ayant un droit de regard direct sur l'attribution des licences, ainsi que de partenariats entre les communautés et les autorités publiques sur la surveillance des activités des navires afin de soutenir l'application de la loi. Dans certaines pêcheries, les décisions relatives à l'attribution de droits ou de quotas d'accès aux ressources halieutiques peuvent être déléguées à des acteurs non étatiques tels que des groupes d'utilisateurs de la pêche.
- » **La production et l'interprétation des informations utilisées pour les décisions de gestion de la pêche** : Cela comprend des approches participatives de la production de données pour l'évaluation des stocks, y compris celles qui intègrent les connaissances des pêcheurs.⁹
- » **Examen de la mise en œuvre et des résultats des lois et des politiques** : Il s'agit notamment d'évaluer la performance des plans de gestion de la pêche, des accords d'accès à la pêche étrangère ou de la mise en œuvre de projets financés par des donateurs.

9 Stead, S., Daw, T. et Gray, T. (2006) ['Utilisation des connaissances des pêcheurs dans la gestion de la pêche'](#), *L'Anthropologie en action*, 13(3).

L'idée que la pêche doit être participative ouvre donc la voie à un certain nombre de façons différentes de faire participer les parties prenantes à la gestion de la pêche. On peut faire valoir que la participation doit se faire dans toutes ces dimensions. Toutefois, les exigences imposées à des groupes tels que les ONG et les organisations représentatives des pêcheurs pourraient alors être considérables et potentiellement onéreuses. Les organisations non gouvernementales peuvent ne pas avoir les ressources nécessaires pour faire tout cela. Cela est particulièrement important dans les petits États, où le nombre de personnes participant aux processus de gestion de la pêche peut être limité.

Les limites de la participation soulèvent également des questions tout à fait valables : la participation des non-gouvernementaux est-elle nécessaire pour chaque décision prise par les autorités publiques, ou faut-il laisser les gestionnaires de la pêche s'acquitter de leurs responsabilités pour certains aspects ? La négociation d'accords d'accès entre les gouvernements et les représentants étrangers de la pêche industrielle est un exemple controversé. Ces négociations doivent-elles être ouvertes à la participation du public ou laissées à la discrétion des fonctionnaires élus ?





Pourquoi?

Le POURQUOI ?

Les processus participatifs dans le domaine de la pêche se justifient pour de nombreuses raisons. Une fois encore, nous pouvons simplifier le sujet en soulignant certaines des principales revendications ou ambitions à ce sujet.

- » La participation peut accroître la **légitimité des décisions gouvernementales**. Cela suggère que la participation est particulièrement importante lorsque la politique gouvernementale est controversée et peut faire l'objet de critiques ou de conflits publics. Il s'agit par exemple des décisions d'interdire temporairement la pêche, de créer des zones marines protégées ou d'autoriser l'exploration et l'exploitation du pétrole et du gaz en mer. Cet avantage de la participation est vital étant donné que la confiance dans la pêche – entre les pêcheurs, les autorités, les scientifiques et les écologistes – est largement reconnue comme problématique.¹⁰
- » La participation peut améliorer la **qualité de la gestion de la pêche**. Cela suggère que la participation est particulièrement importante lorsque les gouvernements sont confrontés à des défis complexes où le problème et les résultats des décisions politiques sont difficiles à comprendre. La participation peut également permettre aux parties prenantes de partager des informations à partir de perspectives différentes, c'est-à-dire, par exemple, les connaissances détenues par les pêcheurs par rapport aux scientifiques.
- » La participation peut créer un sentiment d'«**appropriation des politiques et des décisions en matière de pêche**». Cela pourrait à son tour améliorer le respect des règles par les pêcheurs et renforcer les exigences en matière de responsabilité des pouvoirs publics.
- » La participation peut accroître l'**efficacité de la gestion de la pêche**. Cet objectif peut être atteint lorsque des tâches gouvernementales sont confiées à des parties prenantes non gouvernementales et est donc particulièrement important lorsque les gouvernements peinent à fournir des services de gestion. Une participation régulière peut également permettre à la gestion de la pêche d'être plus réactive aux changements ; ce que l'on appelle parfois la «gestion adaptative».
- » La participation peut promouvoir les **intérêts de groupes marginalisés ou vulnérables**. Cet avantage de la participation est largement évoqué lorsqu'il s'agit de promouvoir des processus participatifs pour la pêche à petite échelle ou les femmes du secteur de la pêche.

Compte tenu de ce qui précède, il est évident que les justifications de la participation sont à la fois ambitieuses et variables. Cela influence probablement les mécanismes par lesquels la participation est abordée. Si les gouvernements veulent légitimer leurs décisions ou leurs actions, les exigences de la participation peuvent sembler différentes par rapport à d'autres efforts visant à réaliser des gains d'efficacité en déléguant certaines responsabilités.

10 Plusieurs études ont montré que les pêcheurs ont tendance à ne pas faire confiance aux fonctionnaires, tandis que les scientifiques marins ne font pas confiance aux pêcheurs. Voir, par exemple, Eggert, H. et al, ['Me faites-vous confiance ? Go Fish, une étude sur la confiance et la gestion de la pêche'](#), Documents de travail en économie n° 675, Université de Göteborg.

“ Un processus inclusif, qui intègre les données et les points de vue de l'ensemble des parties prenantes concernées, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du gouvernement, est essentiel pour garantir que les politiques et les changements de politique sont acceptés et maintenus par les acteurs de la pêche. ”

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), OECD Review of Fisheries 2020, Chapter 5 'Governing fisheries'



Le QUI ?

Si la gestion de la pêche doit être participative, qui doit participer ? Il semble qu'il existe différents processus de réflexion sur la meilleure façon de décider de cette question, et tous ne sont pas nécessairement compatibles :

- » La participation doit être accordée à ceux qui sont le plus touchés par les politiques de pêche et la prestation de services. Cela signifie que les personnes engagées dans la pêche et le travail du poisson sont la cible principale des approches participatives, y compris les groupes historiquement marginalisés et vulnérables tels que les pêcheurs à petite échelle, les communautés indigènes, les femmes et les jeunes. Parfois, les personnes les plus touchées par les décisions sont appelées les principales "parties prenantes".
- » La participation devrait être accordée à ceux qui possèdent des connaissances et des compétences spécialisées. Ceci est cohérent avec l'idée que la participation vise à améliorer la qualité et la légitimité de la prise de décision. Cela pourrait ne pas favoriser les pêcheurs, mais plutôt les universitaires et les consultants expérimentés ayant des connaissances en matière de gouvernance de la pêche.
- » La participation doit être ouverte à tous. Cela est conforme à l'idéal selon lequel le poisson est une ressource publique et, par conséquent, la pêche n'appartient à aucun groupe d'intérêt spécifique. La participation du public doit être aussi démocratique et ouverte que possible.

En résumé, des déclarations telles que "la pêche doit être participative" ne sont pas satisfaisantes lorsqu'elles restent à un niveau général. La question de savoir comment cela devrait être fait, sur quoi, par qui et dans quel but crée un grand nombre d'options. Il est peu probable que les gens s'accordent sur les approches optimales. Le point de vue d'une personne selon lequel la participation devrait viser à instaurer la confiance entre les acteurs de la pêche peut être rejeté par un autre point de vue selon lequel la participation devrait viser à améliorer la qualité de la prise de décision afin de refléter les opinions du public. Certains diront que la participation devrait être axée sur les personnes les plus touchées par les politiques gouvernementales, c'est-à-dire les pêcheurs eux-mêmes, tandis que d'autres diront que laisser les pêcheurs décider de la manière dont la pêche est gérée, c'est s'exposer à des problèmes, notamment des conflits d'intérêts.

3. Les échecs de la participation

Depuis que la participation est devenue un objectif universel lié au développement et à l'idéal de *bonne gouvernance*, une vague correspondante de littérature a fait valoir que les formes de gouvernance participative ne répondent souvent pas aux attentes, certaines conduisant même à des résultats négatifs ou à des frustrations croissantes parmi les acteurs non gouvernementaux.

- 11 Cour des comptes européenne (2019) '[Donnez votre avis : les consultations publiques de la Commission mobilisent les citoyens, mais ne sont pas à la hauteur des activités de sensibilisation](#)'.



Quand la participation est symbolique

L'une des principales observations négatives concernant la participation est qu'elle peut être superficielle. Par exemple, différentes parties prenantes sont invitées à des réunions consultatives, mais elles sont ensuite soigneusement gérées pour garantir des résultats prédéterminés. Cela donne l'impression que les participants ont été invités à discuter, mais sans possibilité d'influencer l'ordre du jour ou les résultats. La participation est alors perçue par les acteurs non étatiques comme un exercice de type "boîte à cocher".

Cette nature symbolique de la participation est révélée par l'expérience de certains organes consultatifs et de certaines consultations publiques. Par exemple, alors que la Commission européenne (CE) a été félicitée pour son utilisation des consultations publiques en ligne, un rapport publié par la Cour des comptes européenne a noté qu'il peut y avoir un manque de retour d'information de la part de la CE sur la façon dont les opinions publiques sont traitées. Dans certains cas, il n'est pas tout à fait clair si les opinions publiques ont fait changer d'avis ceux qui prennent les décisions.¹¹

Un autre exemple illustrant cette situation nous vient d'Argentine. En 2021, le ministère de l'environnement et du développement durable a organisé une audition publique concernant l'autorisation d'exploitation pétrolière et gazière en mer dans une zone du bassin du nord de l'Argentine où la pêche est très pratiquée. Cette audience faisait suite à la publication d'une étude d'impact environnemental et social par une société minière demandant une licence. L'audience a duré trois jours et 533 personnes, dont des représentants de groupes de pêcheurs, y ont assisté. Un temps a été consacré aux présentations de la compagnie d'hydrocarbures, puis aux présentations et commentaires du public. Une enquête menée par des chercheurs après l'audience a révélé que 96 % des personnes impliquées étaient opposées à l'autorisation des droits d'exploration et d'exploitation minière et s'inquiétaient des impacts environnementaux, de la contribution à la crise climatique et de la restriction des activités de pêche. Cependant, le gouvernement a conclu qu'après avoir entendu les deux parties, il était convaincu que l'exploitation minière devait se poursuivre, sous réserve d'une surveillance supplémentaire des impacts environnementaux. Des protestations publiques ont eu lieu en conséquence, mais elles n'ont pas permis d'inverser la décision du gouvernement.¹²

Lorsque la participation est désorganisée

Même lorsque les autorités souhaitent réellement écouter les idées et les préoccupations des parties prenantes sur la manière dont les pêcheries marines devraient être gouvernées, la participation peut être mal gérée, ce qui entraîne une autre série de problèmes. L'un des aspects de ce problème est que les informations ne sont pas fournies avec suffisamment de temps de préparation avant les réunions, que les réunions sont précipitées ou que les participants reçoivent des informations biaisées ou trompeuses sur lesquelles ils pourraient s'appuyer pour prendre leurs décisions. C'est ce qui ressort, par exemple, de certaines évaluations de l'aménagement de l'espace marin, où des représentants des pêcheurs sont invités à des réunions consultatives, mais avec des ressources limitées pour y contribuer pleinement. Leur accès aux ressources et leur capacité à influencer les décisions peuvent contraster avec d'autres, tels que les représentants du pétrole et du gaz offshore.

Le problème des réunions précipitées ou organisées avec des ressources insuffisantes doit être replacé dans un contexte plus large où les fonctionnaires bénéficient d'une certaine sympathie. L'organisation efficace de la participation des parties prenantes à la pêche exige non seulement un engagement clair de la part des gouvernements, mais aussi beaucoup de temps, d'expertise et de ressources. Ceux qui sont censés organiser des réunions soigneusement planifiées et bien gérées ne sont pas forcément formés à cet effet, et ils peuvent facilement être débordés par la nécessité d'équilibrer de multiples autres priorités.

-
- 12 Verón, E.M., Socrate, J. et García, M.C. (2022) '[Processus participatif pour l'aménagement de l'espace marin : perception des habitants de Mar del Plata sur l'exploration offshore des hydrocarbures dans le bassin nord argentin \(Argentine\)](#)', Journal de la conservation côtière 26, 51.
- 13 Pomeroy, R. et Douvere, F. (2008) '[L'engagement des parties prenantes dans le processus de planification de l'espace marin](#)', Marine Policy, 32(5).

Lorsque la participation est conçue

La manière dont les architectes des processus participatifs contrôlent les personnes impliquées soulève également toute une série de questions. Comme nous l'avons déjà indiqué, cela peut refléter des opinions différentes sur les raisons pour lesquelles les processus participatifs sont nécessaires. Les détracteurs des conseils consultatifs de l'UE s'inquiètent de la règle des 60 % pour la représentation du secteur de la pêche.¹⁴ Cette règle garantit que le secteur a plus d'influence que d'autres, tels que les ONG environnementales, les scientifiques ou les pêcheurs récréatifs. De même, certains craignent que les représentants de la pêche industrielle soient privilégiés par rapport aux pêcheurs artisanaux.¹⁵

Les personnes chargées d'organiser les approches participatives peuvent sélectionner les participants, en s'assurant que les fauteurs de troubles ou les personnes ayant des opinions "radicales" sont laissées de côté. Le pouvoir de choisir qui participe et qui ne participe pas peut facilement être utilisé pour s'assurer que les processus participatifs aboutissent aux résultats souhaités, évitant ainsi les critiques ou les points de vue alternatifs.

De même, le fait d'inviter des ONG à participer à des processus participatifs au motif qu'elles représentent les intérêts des communautés, telles que les pêcheurs côtiers, suscite depuis longtemps des tensions. Alors que de nombreuses ONG travaillent en étroite collaboration avec ces groupes, certaines ONG professionnalisées ont des liens ténus avec les communautés qu'elles prétendent représenter et peuvent vouloir faire avancer leur propre agenda. Ainsi, si la participation est censée donner du pouvoir à des groupes marginalisés, les décisions concernant les participants peuvent avoir l'effet inverse : renforcer les hiérarchies et les déséquilibres de pouvoir au lieu de les remettre en question.¹⁶

Nombre de ces observations critiques ont été appliquées aux organismes de cogestion communautaire. Un grand nombre d'ouvrages soulignent que les structures de cogestion communautaire sont vulnérables à la mainmise des élites.¹⁷ Les réunions de ces organisations peuvent devenir exclusives et manquer de responsabilité démocratique. Cela pose un problème lorsque ces organismes décident unilatéralement des restrictions de pêche et des coûts des droits d'utilisation. Ainsi, ce qui était envisagé comme un mécanisme d'autonomisation des communautés locales devient un autre lieu pour les demandes publiques en matière de responsabilité et de transparence. Dans le cas des conseils de gestion régionaux aux États-Unis, les réglementations fédérales vont très loin pour garantir que les réunions sont publiques et que les décisions sont très transparentes. Pourtant, certains affirment que certains de ces conseils sont excessivement influencés par le lobbying de l'industrie et que les conflits d'intérêts ne sont pas traités.¹⁸

14 Linke, S., Dreyer, M. et Sellke, P. (2011) '[Les conseils consultatifs régionaux : Quel est leur potentiel pour intégrer les connaissances des parties prenantes dans la gouvernance des pêches ?](#)' *Ambio*, 40(2), 133-143.

15 Griffin, L. (2010) '[Les limites de la bonne gouvernance et l'état d'exception : une étude de cas de la pêche en mer du Nord](#)', *Geoforum*, volume 41, numéro 2 : 282-292.

16 Gaventa, J. et Barrett, G. (2012) '[Cartographie des résultats de l'engagement des citoyens](#)', *Développement mondial*, volume 40, Numéro 12 : 2399-410.

17 Puley, M. et Charles, A. (2022) '[Disséquer la cogestion : La participation des pêcheurs à travers les composantes de la gestion et les implications pour la gouvernance](#)', *Poisson et pêche*, 23, 719-732.

18 Eagle, N. (2021) '[Comment la politique et le lobbying ont façonné les politiques fédérales de la pêche dans le Pacifique](#)', Honolulu Civic Beat.

Il faut être deux pour danser le tango...

Si la plupart des observations critiques sur les mécanismes participatifs mettent en évidence les lacunes des autorités, les participants sont également à l'origine de plusieurs problèmes. Il s'agit notamment du problème des participants mal préparés et désintéressés, qui peut alimenter l'apathie ou la frustration des fonctionnaires. Un autre exemple est celui des réunions portant sur des discussions politiques à long terme qui sont détournées par les préoccupations immédiates des parties prenantes, ou lorsque les parties prenantes assistent à des réunions principalement pour s'engager de manière informelle avec les fonctionnaires.

En d'autres termes, le succès des processus participatifs est partagé. Dans leur évaluation des défis auxquels est confrontée la cogestion des pêcheries, Pomeroy et Berkes ont souligné que les échecs sont souvent attribués aux représentants du gouvernement, mais que cela peut faire oublier les responsabilités des pêcheurs eux-mêmes :

“ Il est souvent souligné que les gestionnaires de ressources du gouvernement sont réticents à partager l'autorité. Toutefois, il serait erroné d'interpréter cette réticence uniquement comme une motivation égoïste pour s'accrocher au pouvoir politique. De nombreux gestionnaires ont des raisons mûrement réfléchies d'être sceptiques à l'égard de la gestion au niveau local. Pour convaincre les gestionnaires que la gestion locale est possible, une partie des responsabilités incombe aux utilisateurs des ressources eux-mêmes. La capacité d'autogestion dépend en partie de la capacité de la communauté locale à contrôler la ressource en question.¹⁹ ”

Il peut y avoir de multiples raisons pour lesquelles les personnes invitées à prendre part à des réunions participatives ne contribuent pas particulièrement. Un problème négligé réside dans l'influence corruptrice potentielle des incitations monétaires à participer aux réunions, comme l'abus omniprésent des indemnités journalières. La compensation pour la participation aux réunions peut être vitale pour certains, en particulier pour les pêcheurs qui doivent parfois renoncer à une journée de revenu pour participer. Pourtant, il est bien établi que la culture des indemnités journalières et les avantages liés aux voyages ont eu des effets pervers, notamment en dissuadant les participants d'émettre des critiques à l'égard des organisateurs.²⁰

En outre, il arrive que les participants ne prennent pas en compte les perspectives différentes ou celles qui vont à l'encontre de leurs intérêts personnels. Dans le cas des comités consultatifs de la pêche de l'UE, les membres sont censés parvenir à un consensus, mais plusieurs d'entre eux ont eu du mal à le faire régulièrement, ce qui laisse à penser que les voix dominantes sont incapables de faire des compromis.²¹

Enfin, bien que les gouvernements puissent sélectionner les participants ou favoriser les ONG malgré leurs liens ténus avec les communautés, ces problèmes peuvent être exacerbés lorsque de véritables organes représentatifs sont absents ou mal organisés. Pour les fonctionnaires, l'absence d'organisations de la société civile bien organisées rend la tâche de garantir des processus inclusifs extrêmement difficile, les exposant à des critiques injustes d'exclusion ou de partialité lors des réunions.

19 Pomeroy, R. et Berkes, F. (1997) 'Il faut être deux pour le tango : le rôle du gouvernement dans la cogestion de la pêche', *Marine Policy*, Volume 21, Issue 5.

20 Samb, O.M., Essombe, C. et Ridde, V. (2020) '[Relever les défis posés par les per diem dans les projets de développement dans les pays du Sud : une étude exploratoire](#)', *Mondialisation et santé* 16, 48.

21 Linke, S. et Jentoft, S. (2016) '[Idéaux, réalités et paradoxes de la participation des parties prenantes à la gouvernance des pêches de l'UE](#)', *Sociologie de l'environnement*, Vol. 2/2, pp. 144-154.

4. Participation à la pêche : Le jeu en vaut-il la chandelle ?

De l'avis général, la participation est importante et, sans elle, la gestion de la pêche serait moins bonne. Toutefois, il est évident que le lien entre la participation et le succès est complexe, en partie parce que les attentes à son égard sont très diverses. Il est donc extrêmement difficile de comprendre et de mesurer dans quelle mesure la participation fonctionne ou non. Le succès des processus participatifs conçus pour instaurer la confiance entre des groupes en conflit diffère du succès d'un processus participatif conçu pour donner du pouvoir aux personnes marginalisées. Certaines formes de participation peuvent être considérées comme un échec par des groupes spécifiques, alors qu'elles sont considérées comme un succès par d'autres. Ces résultats peuvent être immédiatement perceptibles ou prendre beaucoup de temps à se concrétiser.

Étant donné la difficulté de conceptualiser et de mesurer les résultats de la participation, il n'est pas surprenant que nous manquions de preuves empiriques de ce qui fonctionne et pourquoi. Une exception possible provient d'une étude mondiale de la gestion des pêches réalisée par un groupe de scientifiques marins américains et publiée en 2009.²² À l'aide de questionnaires envoyés à des experts indépendants en matière de pêche dans tous les États côtiers et les petits États insulaires du monde, ils ont isolé les caractéristiques déterminantes des pays qui maintenaient la pêche à des niveaux durables. Ils ont constaté que la **transparence de l'élaboration des politiques** était la caractéristique la plus importante, caractérisée par le partage des informations scientifiques avec les principales parties prenantes et une approche participative pour convenir des limites de capture. Le manque de participation est donc associé à l'échec des pêcheries, et leurs résultats suggèrent que c'est ce qui se passe dans de nombreux pays.

“ Parmi tous les attributs de gestion analysés (robustesse scientifique, transparence des politiques, capacité de mise en œuvre, capacité de pêche, subventions et accès à la pêche étrangère) et en tenant compte de la richesse des pays, nous avons constaté que les variations dans la transparence des politiques entraînaient la plus grande différence dans la durabilité des pêcheries. ”

22 Mora, C., Myers, R.A., Coll M., Libralato S., Pitcher T.J., Sumaila R.U. et al. (2009) 'Management Effectiveness of the World's Marine Fisheries', PLoS Biology 7(6): e1000131



Ce résultat est encourageant pour ceux qui pensent que la participation est un élément essentiel d'une bonne gestion de la pêche. Toutefois, l'étude a laissé de nombreuses questions en suspens. Des personnes de pays et de cultures différents étaient-elles d'accord sur la signification de la participation ? L'étude comparait-elle des types de participation similaires ou différents ? Comment la participation a-t-elle permis d'améliorer la durabilité de la pêche ? Si les processus participatifs peuvent être à l'origine d'une pêche durable, ce n'est pas le seul critère permettant de mesurer le succès de la gouvernance des pêches. Qu'en est-il de la sécurité alimentaire nationale, de la réduction de la pauvreté et du bien-être des groupes marginalisés ?

Par rapport à cette étude mondiale positive, l'OCDE présente un point de vue plus prudent dans son analyse des groupes consultatifs en matière de gestion des pêches.²³ Bien que l'existence de ces groupes soit considérée comme positive, l'OCDE décrit que dans de nombreux endroits, les groupes consultatifs excluent certaines parties prenantes et sont capturés par les intérêts de l'industrie de la pêche. Ce qui ressemble à première vue à une gouvernance participative peut ne pas résister à un examen plus approfondi, du moins si l'on se réfère à d'autres définitions de la manière dont la gouvernance participative devrait fonctionner.

23 OCDE (2020) '[Examen des pêcheries 2020](#)'.



5. Un élan croissant pour les formes de démocratie participative

Les différents échecs et pièges de la participation sont désormais bien compris dans la littérature académique et par de nombreuses organisations travaillant sur le développement international et le gouvernement ouvert. Cela a donné lieu à un flot de recommandations, de lignes directrices sur les meilleures pratiques et de “boîtes à outils” sur la manière d’améliorer les choses. Pourtant, certains affirment que la « participation fabriquée » est un exercice sans espoir. En 1995, Jules Pretty a écrit un essai influent sur les échecs des approches participatives et a affirmé que les formes de participation les plus durables et les plus efficaces étaient le fruit d’une “auto-mobilisation”.²⁴ Il s’agissait d’efforts spontanés de la part des gouvernements et des populations, largement indépendants des organisations externes ou des ONG. Son point de vue constitue un avertissement pour les organisations bien intentionnées qui tentent de mettre en place des processus participatifs dans une société où ils n’existent pas.

En revanche, un point de vue opposé est que la participation est quelque chose qui nécessite une planification minutieuse, une formation continue et une pratique. Depuis une dizaine d’années, cette perspective a pris de l’ampleur et est étroitement associée au concept de *démocratie délibérative*. Il ne s’agit pas d’une idée nouvelle, mais d’un effort pour redynamiser les formes d’engagement civique qui ont été dominantes à des époques antérieures, la démocratie athénienne classique étant souvent citée comme le modèle de base à imiter.

Si les institutions de démocratie délibérative couvrent un éventail de types différents,²⁵ l’approche générale est bien illustrée par le concept des *assemblées civiques*, où les participants sont sélectionnés pour représenter un échantillon représentatif de la société, généralement chargé de débattre d’une question particulière avec la contribution d’experts opposés, et parfois avec l’aide d’une équipe de recherche indépendante. Souvent, les assemblées civiques se déroulent sur une longue période et les participants sont indemnisés de la même manière que les jurés d’assises dans de nombreux pays. Les expériences positives de ces assemblées font qu’elles sont de plus en plus préconisées par les organisations internationales. L’Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), par exemple, a lancé une série de rapports appelant à une utilisation plus fréquente des formes de démocratie délibérative et présentant les résultats et les tendances positives.²⁶ Elle a compilé une base de données de plus de 600 exemples de processus délibératifs mis en place dans le monde entier, la plupart d’entre eux ayant eu lieu au cours des cinq dernières années.

Pourtant, il reste peu d’exemples d’assemblées civiques ou de leurs variantes pour la pêche ou la gouvernance des océans. La seule exception est une conférence civique sur l’avenir de la pêche qui s’est tenue au Danemark en 1996, au cours de laquelle un panel public et un panel de pêcheurs ont présenté séparément leurs points de vue sur les défis et les options politiques pour le développement d’une pêche durable.²⁷ Toutefois, il semble que leur utilisation dans le domaine de la pêche et de l’économie bleue offre des possibilités considérables et qu’elle pourrait constituer un ajout ou un remplacement novateur par rapport aux formes de participation existantes.



24 Pretty, J. (1995) 'Apprentissage participatif pour une agriculture durable', Développement mondial, 23 (8).

25 Pour un bref aperçu de ces modèles de démocratie participative, veuillez-vous référer à des organisations telles que [People Powered](#).

26 Voir OCDE (2020) '[Participation citoyenne innovante et nouvelles institutions démocratiques : la voie délibérative](#)'.

27 Les résultats de cette enquête peuvent être consultés [ici](#).

Conclusion

Ce tBrief est parti de l'hypothèse que l'amélioration de la transparence renforce la participation. Il serait erroné de rejeter cette hypothèse et il est tout à fait possible que le simple fait d'accroître l'accès du public à des informations fiables et accessibles stimule le débat public et inspire l'auto-mobilisation. En outre, il semble peu probable que la participation - quelle que soit la manière dont elle est organisée - fonctionne bien sans transparence. Néanmoins, nous devons admettre que la relation entre la transparence et la participation est variée et difficile à prévoir. Dans certains contextes, l'amélioration de l'accès du public à l'information peut ne pas entraîner de progrès dans les processus participatifs. Malheureusement, cela pourrait contribuer à l'apathie à l'égard des initiatives de transparence telles que la FiTI. La transparence peut-elle être durable si elle ne parvient pas à stimuler le débat public ou à influencer les décisions et les comportements des autorités ?

Comment résoudre ce dilemme ? Comment les initiatives de transparence peuvent-elles se combiner avec les efforts visant à créer et à améliorer les formes de participation ? Il semble peu probable qu'il y ait un moyen simple d'y parvenir et il est impératif de procéder avec prudence, en étant pleinement conscient des divers pièges et contraintes qui peuvent saper la participation et susciter le ressentiment de certains groupes, y compris les fonctionnaires qui peuvent estimer que les exigences de la participation dépassent leurs compétences ou leurs ressources. Il s'agit donc d'un processus qui nécessite adaptation, apprentissage et expérimentation. L'essai d'idées nouvelles (ou anciennes), telles que les assemblées civiques, pourrait constituer un terrain fertile pour des améliorations, à condition toutefois de bien réfléchir à ce qu'est le succès et à la manière de le mesurer.



Perspectives :

Au-delà de la transparence – Projet pilote de la FiTI visant à renforcer la participation des parties prenantes dans les pêcheries marines des Seychelles et de Madagascar”.

L'un des principes fondateurs de la FiTI est que toutes les parties prenantes ont des contributions importantes et pertinentes à apporter lorsqu'il s'agit d'améliorer la durabilité des pêcheries marines, y compris les gouvernements et leurs agences, les pêcheries à grande et petite échelle, les organisations multilatérales, les organisations financières, la société civile organisée et le monde universitaire.

En outre, l'impact de la FiTI ne réside pas uniquement dans la publication d'informations. Il dépend de la manière dont ces informations sont utilisées et de la volonté des décideurs d'écouter les idées et les préoccupations des parties prenantes sur la manière dont les pêcheries marines devraient être gérées.

La FiTI reconnaît que la participation du public à la gestion de la pêche varie considérablement d'un pays à l'autre et qu'il n'existe pas de modèle simple de fonctionnement de la participation dans les différents pays. La FiTI ne doit pas non plus indiquer aux pays quels mécanismes mettre en place pour contribuer à l'amélioration de la gouvernance de la pêche. Toutefois, la mise en œuvre de la FiTI ne doit pas non plus commencer et se terminer uniquement par la transparence.

À la fin de l'année 2023, la FiTI s'est associée à l'organisation à but non lucratif [People Powered](#), un centre mondial pour la démocratie participative. Ensemble, les deux organisations piloteront une approche de soutien participatif pour les groupes multipartites nationaux (GMN) de la FiTI des Seychelles et de Madagascar afin de travailler à la création d'un environnement d'élaboration des politiques plus inclusif. Ce projet pilote, qui sera mené tout au long de l'année 2024, comprendra la cartographie des besoins fondamentaux, des défis et des opportunités et devrait permettre aux groupes multipartites nationaux de la FiTI des deux pays de formuler des recommandations pratiques à l'intention de leurs gouvernements nationaux. En outre, les deux gouvernements nationaux seront invités à suivre un programme de renforcement des capacités sur mesure et à recevoir le soutien d'experts pour garantir la réussite de la préparation et de la mise en œuvre des recommandations déterminées.



Précédents tBriefs:

tBrief Edition #1



**TRANSPARENCE
DANS LES PÊCHES :**
Pas aussi clair que ça en
a l'air ?

tBrief Edition #2



**TRANSPARENCE DES
RÉGIMES FONCIERS
DES PÊCHES :**
incomplète, peu fiable et
trompeuse ?

tBrief Edition #3



**PÊCHE DANS
L'OBSCURITÉ:**
Transparence de la
Propriété effective

tBrief Edition #4



**20 ANNEES
DE LUTTE:**
Transparence des
subventions au secteur
de la pêche

tBrief Edition #5



**LA CORRUPTION
DANS LE SECTEUR
DES PÊCHES :**
La transparence à la
rescousse ?

tBrief Edition #6



**INVISIBLE,
SOUS-ÉVALUÉE ET
SOUS-ESTIMÉE ?**
La transparence de la
pêche artisanale

tBrief Edition #7



**RÉSISTER À L'ENVIE
D'INDEXER :**
Les arguments contre le
classement des efforts de
transparence en matière
de pêche

tBrief Edition #8



**LA TAILLE
COMPTE-T-ELLE ?**
Le défi de la transparence
des pêches dans les
petits États insulaires en
développement

tBrief Edition #9



**DE LA
TRANSPARENCE À
LA PARTICIPATION :**
Une relation insaisissable ?

**Nos tBriefs sont disponibles en anglais, en français,
en espagnol et maintenant en portugais sous
fiti.global/tbrief-series**