

Expérimenter une meilleure gestion de l'activité de pêche à pied récréative ?

La co-gestion de l'activité au sein du programme LIFE+ PAPL : un mode de gestion concerté de l'activité.

La concertation peut être définie comme : « *Le fait de réunir, pour les consulter, toutes les parties intéressées à un problème politique, économique ou diplomatique.* » (Académie française, 1992) ; ou un « *Mode d'administration ou de gouvernement dans lequel les administrés, les citoyens, les salariés, etc., sont consultés, et les décisions élaborées en commun avec ceux qui auront à les appliquer ou à en supporter les conséquences (Gilb. 1971).* » (TLFi, 2009). Ainsi, ces définitions se focalisent soit sur un aspect exclusivement consultatif soit sur une élaboration commune des décisions. Par conséquent, le terme de « concertation » est trop restrictif pour exprimer les multiples modes d'organisation qui peuvent être rencontrés ou souhaités entre différents acteurs au sein du programme LIFE+ Pêche à pied de loisir. De ce fait, il semble plus pertinent de s'intéresser au concept de co-gestion qui fait référence à une gamme plus étendue de possibilités dont la concertation est l'une des facettes. Fort de ce concept, il sera plus aisé de dresser un bilan sur cette expérimentation d'une meilleure gestion de l'activité de pêche à pied récréative prôné dans le cadre de ce programme LIFE+ «Politique environnementale et gouvernance».

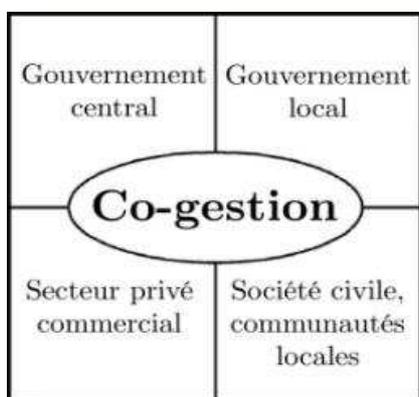


Figure 1 : catégorisation schématique des différentes parties prenantes dans la co-gestion (Banque mondiale, 1998).

La co-gestion est définie par Yandle (2003) comme « *la gamme des arrangements institutionnels dans lesquels les responsabilités de gestion sont partagées entre les utilisateurs et le gouvernement.* » (Figure 1). Selon Nielsen (2004), l'émergence de ce concept est relative à la prise en compte de deux considérations : l'une démocratique, soit l'implication des citoyens dans les décisions concernant leur propre moyen d'existence ; l'autre d'efficacité, soit la réduction des coûts et l'amélioration de l'acceptation. Ainsi, la co-gestion se veut comme un mode de gouvernance prenant en compte l'importance des facteurs sociaux issus de la participation dans les processus politiques (Suárez de Vivero, 2008).

La

Figure 2 : « *The wheel of empowerment* », schéma théorique des différentes formes de gestion, adapté d'après Pretty (1995), Sen et Raakjaer-Nielsen

(1996) et Davidson (1998). (a) les trois grands modes de gestion : gestion *top-down*, co-gestion et gestion *bottom-up*. (b) les modes de gestion non souhaitables ou peu ou pas envisageables compte tenu de la gouvernance nationale actuelle. donne une représentation schématique des différents modes de gestion : « *The wheel of empowerment* » (Davidson, 1998). Cette « roue » est scindée en différentes parties et sous parties : les cercles les plus à l'extérieur et à l'intérieur indiquent certaines caractéristiques des formes de gestion considérées : le deuxième cercle extérieur représente les possibles proportions de la part respective de l'Etat et des usagers dans la gestion¹ ; le troisième cercle représente une première dénomination des relations possibles entre les acteurs ; le dernier niveau défini plus précisément ces relations. La Figure 2 : « *The wheel of empowerment* », schéma théorique des différentes formes de gestion, adapté d'après Pretty (1995), Sen et Raakjaer-Nielsen (1996) et Davidson (1998). (a) les trois grands modes de gestion : gestion *top-down*, co-gestion et gestion *bottom-up*. (b) les modes de gestion non souhaitables ou peu ou pas envisageables compte tenu de la gouvernance nationale actuelle..a montre que seule la moitié de ces modes de gestion fait référence à une co-gestion de l'activité. La

¹ Il est important de noter que les termes « Etat » et « usagers » peuvent être substitués par n'importe quels acteurs entre qui il existe des relations de gestion (ex : collectivités territoriales vs usagers locaux ; DREAL vs DDTM).

Figure 2 : « *The wheel of empowerment* », schéma théorique des différentes formes de gestion, adapté d'après Pretty (1995), Sen et Raakjaer-Nielsen (1996) et Davidson (1998). (a) les trois grands modes de gestion : gestion *top-down*, co-gestion et gestion *bottom-up*. (b) les modes de gestion non souhaitables ou peu ou pas envisageables compte tenu de la gouvernance nationale actuelle..b indique quant à elle quels sont les modes de gestion non souhaitables ou peu ou pas envisageables compte tenu de la gouvernance nationale actuelle.



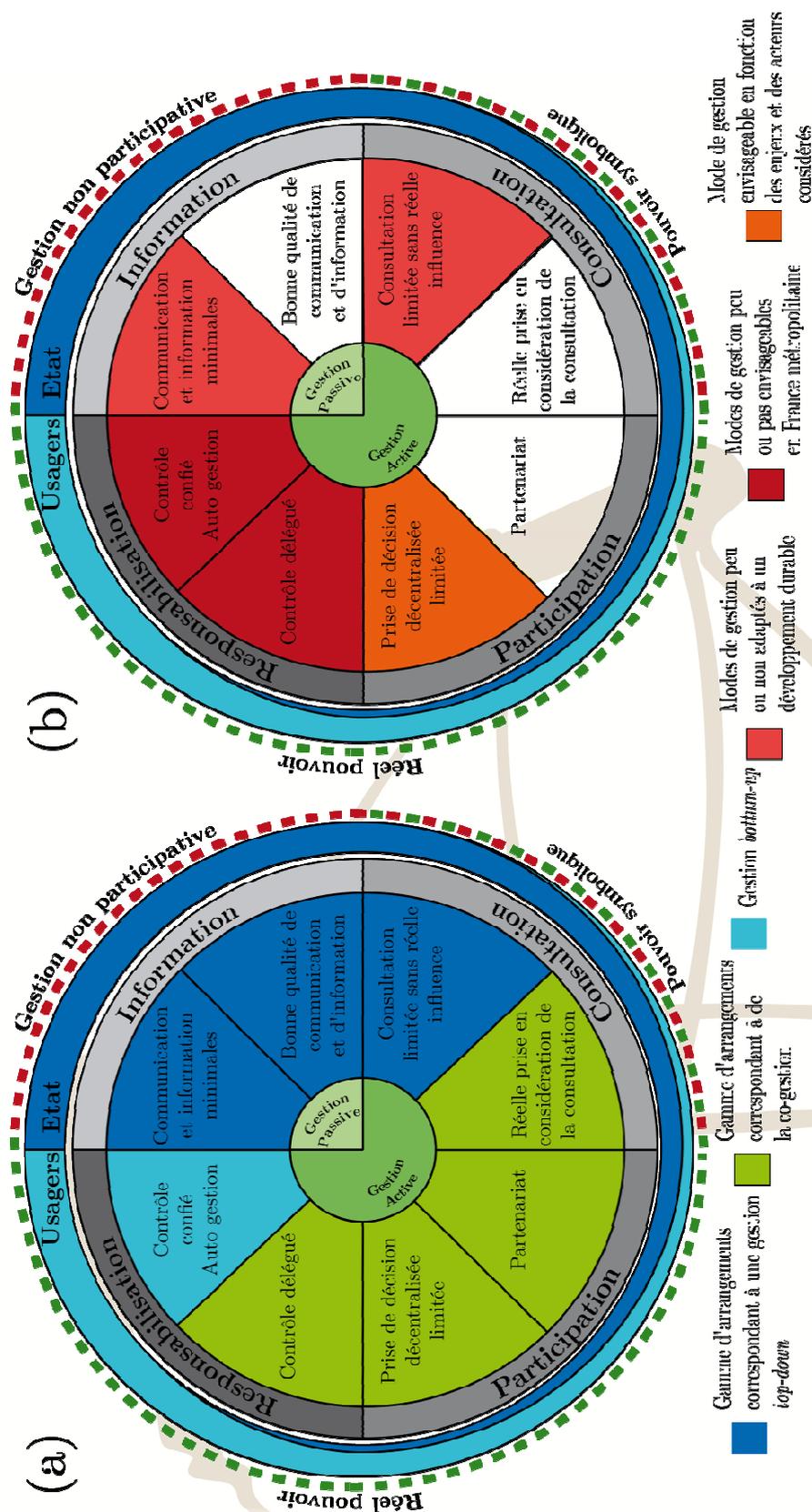


Figure 2 : « The wheel of empowerment », schéma théorique des différentes formes de gestion, adapté d'après Pretty (1995), Sen et Raakjaer-Nielsen (1996) et Davidson (1998). (a) les trois grands modes de gestion : gestion *top-down*, co-gestion et gestion *bottom-up*. (b) les modes de gestion non souhaitables ou peu ou pas envisageables compte tenu de la gouvernance nationale actuelle.

Carlsson et Berkes (2005) donnent six raisons pour lesquelles le concept de co-gestion est un mode de gouvernance présentant de nombreux intérêts :

_ **L'allocation des tâches** : dans le cadre du LIFE+ Pêche à pied de loisir, il est nécessaire d'avoir aussi bien des compétences et des connaissances au niveau national qu'au niveau local (expertise scientifique nationale/connaissance du terrain ; charte graphique nationale/adaptation aux spécificités locales).

_ **L'échange de ressources** : par exemple, les gestionnaires locaux sont régulièrement demandeurs de méthodologie et/ou de données scientifiques concernant leurs sites ; au sein du LIFE+ Pêche à pied de loisir, le manque de personnel pour réaliser les actions de terrain prévues dans le cadre des actions de diagnostics écologiques relatifs aux habitats et aux ressources exploitées par l'activité (B5/C3) est fréquent. Il y a donc un intérêt commun à travailler de concert.

_ **Connecter différents types et niveaux d'organisations** : comme indiqué dans la Figure 4, le nombre d'acteurs intervenant ou pouvant intervenir dans la gestion de la pêche à pied de loisir sont multiples. Ainsi, par son objectif de gouvernance multi-partenaire, le LIFE+ Pêche à pied de loisir favorise ces interconnexions.

_ **La réduction des coûts** : du fait de leur coût en temps et en énergie, les conflits sont contreproductifs le fait de co-gérer une activité implique une mise en réseau et des discussions constantes entre les acteurs et donc une potentielle limitation des conflits.

_ **Le partage des risques** : si les décisions sont prises et portées par tous, les échecs dans les tâches de gestion sont aussi partagées et ne sont donc pas de la responsabilité d'un unique acteur. Cet aspect limite les critiques entre parties prenantes.

_ **Les mécanismes de résolution de conflits et de partage de pouvoir** : la présence d'instance de dialogue améliore la gestion des conflits entre les parties prenantes. Ces supports de discussion peuvent aussi participer au partage du pouvoir et donc à une meilleure acceptation des mesures de gestion.

A l'énonciation de ces caractéristiques, il est manifeste que le concept de co-gestion représente un mode de gouvernance alternatif à une vision *bottum-up* ou *top-down* de la gestion. Par ailleurs, la co-gestion est créatrice de capital social, c'est-à-dire de sanctions, de relations de confiance, de réciprocité, de règles communes, de normes et de sanctions ainsi que de connectivité entre les institutions. Ces aspects révèlent le caractère dynamique inhérent à ce type de processus. En effet, ce n'est pas une structure de gouvernance figée ; elle est en constante évolution en fonction des problématiques rencontrées, des acteurs impliqués et des politiques menées au sein du système socio-écologique concerné. L'aspect dynamique de ce mode de gouvernance suscite une capacité accrue pour la résolution de problématiques de plus en plus complexes par des phases d'Observations-Elaboration-Action-Résultat-Réflexion (Figure 3).

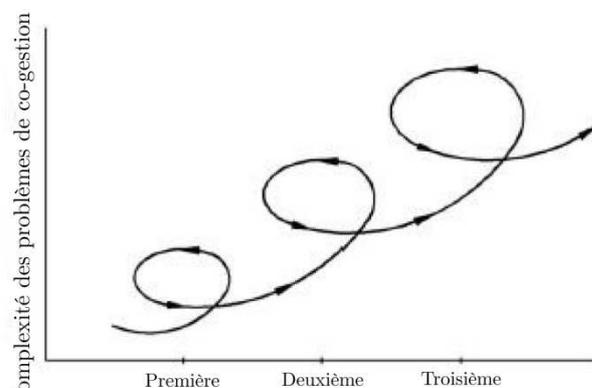


Figure 3 : « *the learning by doing process* », l'apprentissage comme résultat de la participation à la co-gestion. Cet apprentissage est la résultante d'un accroissement de la confiance et de l'habileté à aborder des problèmes de plus en plus complexes (Berkes, 2009).



Figure 4 : organigramme des acteurs concernés ou impliqués dans la gestion de la pêche de loisir.

Afin d'optimiser la mise en œuvre de la co-gestion, il est nécessaire de réaliser plusieurs étapes (Carlsson et Berkes, 2005 ; Berkes, 2009) :

1. **Définir le système socio-écologique.** A cet effet, les travaux d'Ostrom (2009) peuvent être particulièrement adaptés pour établir les différentes entités composant les systèmes socio-écologiques. Au sein du programme LIFE+ Pêche à pied de loisir, ces entités vont être :
 - _ **Unités de ressources**, les espèces exploitées par les pêcheurs à pied ;
 - _ **Systèmes de ressources**, les habitats soumis à une pression de pêche à pied ;
 - _ **Système de gouvernance**, l'ensemble des acteurs impliqués ou concernés par la gestion de la pêche à pied de loisir ainsi que les lois et les politiques publiques régissant le domaine public maritime et ses usages ;
 - _ **Les usagers**, ils concernent tous les pêcheurs à pied de loisirs ainsi que tous les autres usages avec qui ils partagent le milieu intertidal (conchyliculture, pêcheurs à pied professionnels, baigneurs, etc.) ;
 - _ **Les résultats** relatifs aux **interactions** entre ces différentes entités.
2. **Cartographier les problèmes à résoudre et les actions de gestion essentielles à réaliser.** Dans le cadre du LIFE+ Pêche à pied de loisir, les principales problématiques et solutions pouvant être apportées ont été identifiées lors du montage du programme et sont :
 - _ **Gouvernance de gestion de la pratique pouvant être améliorée** : mettre en place des supports de dialogue, d'échanges, de prises de décisions et d'informations multi-échelles et multi-partenariaux ;

_ **Manque de données et donc de connaissances sur les écosystèmes intertidaux, les pratiques et les pratiquants de la pêche à pied de loisir** : mise en place de diagnostics écologiques, de suivis de fréquentation des estrans et de campagnes d'enquêtes auprès des usagers ;

_ **Défauts d'informations sur les bonnes pratiques de pêche à pied de loisir** : campagne de sensibilisation par le biais de différents vecteurs et supports (office du tourisme, pêcheurs à pied sur le terrain, site internet, etc. ; dépliants, réglettes, panneaux, sites internet).

3. _ **Identifier les participants à impliquer dans les activités de co-gestion et les processus relatifs à la résolution des problèmes.** Les participants sont identifiés dans la Figure 4. Les processus relatifs à la résolution des problèmes sont multiples et doivent prendre en compte les caractéristiques décrites dans la Figure 5 et la partie qui lui est associée ;
4. _ **Analyser les interconnexions.** Les interconnexions entre les différentes entités composant le système socio-écologique sont celles relatives : aux acteurs avec leur mode d'appropriation réglementaire, culturelle et/ou affective du domaine public maritime ; aux écosystèmes composés de multiples habitats et d'espèces exploitées ou non ; ainsi qu'aux réglementations et aux politiques publiques régissant le domaine public maritime (partie « contexte » de la Figure 5) ;
5. _ **Evaluer les besoins dans la capacité à construire.** Au préalable, il est nécessaire de fixer les objectifs généraux qu'il est souhaitable d'atteindre (ex : pérennité de l'activité de pêche à pied de loisir en s'appuyant sur une co-gestion de la pratique). Il faut ensuite décrire et comprendre le contexte initial dans lequel se situe la mise en place d'une co-gestion de l'activité en faisant le lien avec les caractéristiques du système socio-écologique définies précédemment. En effet, les besoins dans la capacité à construire sont largement dépendants de ce contexte (voir paragraphe suivant). Dernièrement, il est essentiel de définir : à quel(s) stade(s) se situe la gestion avec chacun des acteurs concernés ; quelles sont les modalités de gestion à atteindre pour la réalisation de tel ou tel objectif avec tel ou tel acteur ; et par quels moyens il est envisageable de les réaliser.

Ce dernier point peut largement s'appuyer sur la Figure 5 qui dresse un cadre conceptuel à la co-gestion. La partie gauche des composantes s'intéresse aux conditions préalables et aux antécédents de la co-gestion, ceux-ci peuvent être aussi bien l'existence d'un réseau, de vision commune autour d'une thématique, de la volonté des usagers à contribuer ou encore l'existence de crises. Elle permet de mieux anticiper et de mieux comprendre les possibles difficultés ou facilités rencontrées au cours de la mise en place d'une co-gestion. La partie centrale des composantes concernent les caractéristiques des moyens employés pour favoriser la co-gestion, c'est-à-dire le pluralisme (acteurs variés avec des visions et des enjeux différents), l'importance de la communication et de la négociation (existence de support pour ces échanges ?), des prises de décisions partagées entre les différentes parties prenantes et, enfin, des engagements entre les différents acteurs ou des actions partagées. La partie droite des composantes rejoint les six raisons décrites en amont par Carlsson et Berkes (2005) relatives aux intérêts de la mise en place de processus de co-gestion.

Pour compléter ces propos relatifs à la construction de la co-gestion, le Tableau 1 est particulièrement approprié puisqu'il dresse différentes stratégies qui ont été mises en place pour favoriser la co-gestion.

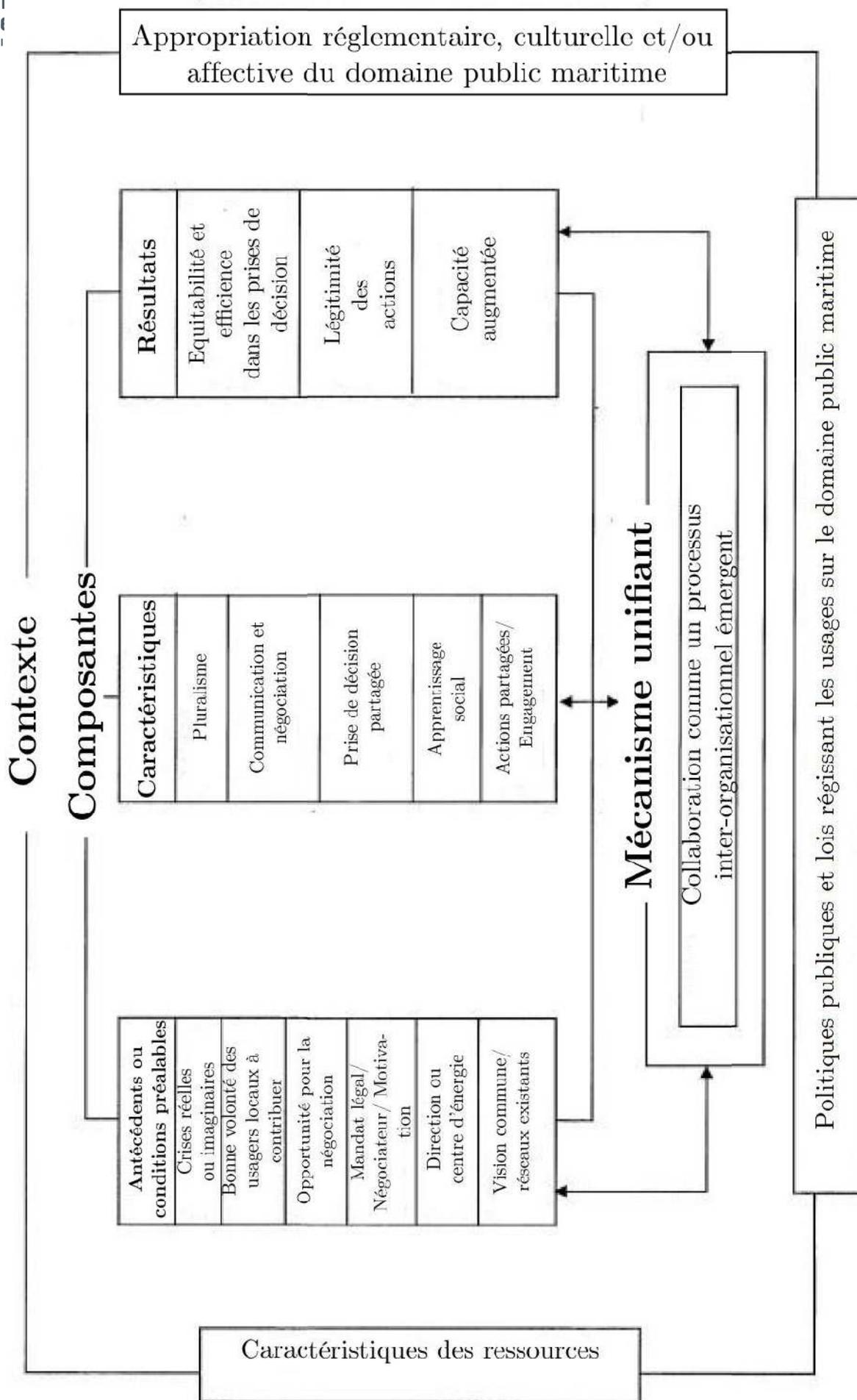


Figure 5 : cadre conceptuel de la co-gestion de la pêche à pied récréative adapté d'après Plummer et Fitzgibbon (2004)

Tableau 1 : stratégies qui ont été utilisées pour faciliter ou améliorer la co-gestion (Berkes, 2009).

Stratégies

Comblent les connaissances. Incorporer de multiples systèmes de connaissances à de multiples échelles améliore la prise de décisions environnementales. Le potentiel dans les associations peut être capté par la combinaison de connaissances, de compétences et de capacités complémentaires à différents niveaux d'organisation.

La co-production de connaissances. Le processus de savoir est dynamique, et se base sur l'observation, la validation et l'adaptation aux circonstances changeantes. Les chercheurs/scientifiques travaillant en se basant sur l'apprentissage des communautés peuvent co-produire localement des données pertinentes qui ne pourraient être produites seules.

Tactiques de renforcement de la coopération. Elles peuvent inclure, particulièrement dans le cas de faibles cadres institutionnelles, (1) présence physique continue, (2) contacts réguliers avec les personnes proches des décideurs, (3) maintenance de multiples programmes pour différents groupes, et (4) l'hyperflexibilité dans l'attribution des ressources et des plannings.

Recherche participative. Les recherches qui incluent des communautés comme égal partenaire ont le potentiel de construire du capital social et améliorer la capacité locale à résoudre les problèmes. L'inclusion de perspectives locales favorise l'habileté à concevoir localement des stratégies de gestion des ressources appropriées.

Suivi collaboratif. Il est difficile de savoir a priori ce qui doit être suivi et les partenaires locaux peuvent aider à décider ce qui doit l'être et comment. Les suivis qui incluent, quand c'est possible, les formes de lecture locales des signes et des signaux environnementaux ont le potentiel d'élargir la gamme des informations disponibles.

Élaboration de scénarios participatifs. Les scénarios seront plus informatifs et utiles s'ils peuvent incorporer des perspectives multiples. L'élaboration de scénarios, qui incluent des délibérations communes à propos de ce qui est connue et ce qui ne l'est pas, fournissent un espace idéal en ce qui concerne les hypothèses à émettre par différentes disciplines et selon différentes perspectives.

Distribution du pouvoir juste/démocratique. La dévolution du pouvoir comme résultats des arrangements de co-gestion et la décentralisation en général, ont tendance à être captées par les élites locales. Ainsi le défi politique n'est pas la décentralisation en soi mais le fait de la faire fonctionner à travers des mesures variées pour encourager une juste distribution du pouvoir.

Responsabilisation vers le bas. la co-gestion est souvent couronnée de succès dans la mise en place de mécanismes augmentant la responsabilisation vers le haut (ex : responsabilité des agences de co-gestion envers le ministère). Cependant, la création de mécanismes de responsabilisation effectifs vers la bas est aussi important : responsabilité des agences envers les usagers.

En guise de conclusion, il semble essentiel de souligner le caractère adaptatif de la co-gestion (Folke et al., 2002) : « *le processus par lequel les arrangements institutionnels et les connaissances écologiques sont testées et révisées dans un processus de test et d'erreurs dynamique, permanent et auto-organisé* ». A ce titre, de nombreux constats peuvent traduire cet aspect adaptatif :

- _ Tous les territoires ne sont pas aux mêmes stades de gouvernance ;
- _ Sur un même territoire l'état des relations est variable en fonction des acteurs concernés ;
- _ L'aspect dynamique inhérent au processus de co-gestion ;
- _ La gamme importante des moyens existant pour favoriser ces processus ;
- _ Le facteur humain qui reste déterminant pour la création du capital social.

Au final, le programme LIFE+ PAPL est une opportunité pour mettre en place/renforcer/poursuivre/pérenniser des démarches de (co-)gestion par la mise en place d'espace de dialogue et de prises de décisions (ex : formations, comités locaux de concertation, mise en réseau, partenariats, sciences participatives, etc.). Néanmoins, il demeure essentiel : de définir clairement où l'on

se situe et où l'on souhaite aller avec les acteurs considérés ; de ne pas restreindre l'accès aux espaces de dialogue et de prises de décision ; et de maintenir un flux de communication transversale entre les différentes parties prenantes. En définitive, ces recommandations soulignent le travail constant de concertation, de communication, de concession, de négociation en perpétuelle évolution qu'il est nécessaire de réaliser.

Bibliographie :

Banque mondiale (1998). Report from the international workshop on community-based natural resource management (CBNRM). *Rap. tech.*, The World Bank, Washington D.C.

Berkes, F. (2009). Evolution of co-management: role of knowledge generation, bridging organizations and social learning. *Journal of Environmental Management*, 90(5):1692–1702.

Carlsson, L. et Berkes, F. (2005). Co-management: concepts and methodological implications. *Journal of Environmental Management*, 75(1):65-76.

Coz, R. (2013). Une approche interdisciplinaire de la pertinence et de la faisabilité d'une co-gestion de la pêche récréative sur l'île d'Oléron: l'étrille, *Necora puber* (Linnaeus, 1767), comme modèle biologique. *Thèse de doctorat*, p. 518, Université de La Rochelle, La Rochelle.

Davidson, S. (1998). Spinning the wheel of empowerment. *Planning*, 3:14–15.

Folke, C., Carpenter, S., Elmqvist, T., Gunderson, L., Holling, C. S. et Walker, B. (2002). Resilience and sustainable development: building adaptive capacity in a world of transformations. *AMBIO: A Journal of the Human Environment*, 31(5):437–440.

Nielsen, J. R., Degnbol, P., Viswanathan, K., Ahmed, M., Hara, M. et Abdullah, N. M. R. (2004). Fisheries co-management — an institutional innovation? Lessons from South East Asia and Southern Africa. *Marine Policy*, 28(2):151–160.

Ostrom, E. (2009). A general framework for analyzing sustainability of social-ecological systems. *Science*, 325(5939):419–422.

Plummer, R. et Fitzgibbon, J. (2004). Co-management of natural resources: A proposed framework. *Environmental Management*, 33(6):876–885.

Pretty, J. (1995). Participatory learning for sustainable agriculture. *World Development*, 23(8):1247–1263.

Sen, S. et Raakjaer-Nielsen, J. (1996). Fisheries co-management: a comparative analysis. *Marine Policy*, 20(5):405–418.

Suárez de Vivero, J. L., Rodríguez Mateos, J. C. et Florido del Corral, D. (2008). The paradox of public participation in fisheries governance. the rising number of actors and the devolution process. *Marine Policy*, 32(3):319–325.

Yandle, T. (2003). The challenge of building successful stakeholder organizations: New Zealand's experience in developing a fisheries co-management regime. *Marine Policy*, 27(2):179–192.

Site internet:

<http://www.cnrtl.fr> (Académie française, 1992 ; TLFi, 2009)