

Guide SNBC 2

S'attaquer à la bureaucratie pour réduire la corruption : La lutte contre la corruption comme outil de résolution des problèmes dans le secteur de la pêche

Claudia Baez Camargo, *Basel Institute on Governance*

© Hkun Lat / WWF-US

À propos de cette série

Ce guide est le deuxième d'une série de quatre guides qui fournissent des conseils pratiques sur les applications potentielles de la science du comportement pour améliorer les efforts de lutte contre la corruption et de conservation.

Cette ressource donne un aperçu de la manière dont la bureaucratie, un problème courant qui génère des risques de corruption dans le secteur de la pêche et au-delà, peut être abordée non seulement en simplifiant les règles et les procédures, mais aussi en incorporant des idées stratégiques pour aider à changer les attitudes et les comportements des groupes cibles.

La série comprend trois autres guides :

1. [Introduction à la science du comportement pour lutter contre l'impact de la corruption sur l'environnement](#)
3. [Lutter contre la corruption collusoire dans les forêts gérées par la communauté](#)
4. [Soutenir les défenseurs des espèces sauvages en première ligne par une approche fondée sur les normes sociales](#)

Quel est le problème ?

Une réglementation adéquate des secteurs critiques tels que la pêche, la sylviculture et la vie sauvage est essentielle pour prévenir la corruption et atteindre les objectifs de gestion des ressources naturelles (GRN) et de conservation. Toutefois, le champ d'application précis et le niveau de complexité requis pour remplir efficacement cette fonction réglementaire ne sont pas toujours clairs. De plus, les cadres réglementaires sont souvent constitués de textes législatifs et réglementaires progressifs qui ne sont pas nécessairement cohérents entre eux et qui peuvent créer une bureaucratie démesurément complexe, ou "paperasserie". La [bureaucratie](#) est une "série d'actions ou de tâches compliquées qui semblent inutiles mais qu'un gouvernement exige pour obtenir ou faire quelque chose". (Dictionnaire Britannica)

La bureaucratie génère des risques de corruption car elle augmente les possibilités pour les fonctionnaires d'abuser de leur rôle et incite à la corruption (Martini 2013). Les fonctionnaires corrompus peuvent profiter de la complexité des réglementations pour créer délibérément des obstacles à la prestation de services ou pour menacer de sanctions les personnes qui ne se conforment pas à des exigences contraignantes, tout cela dans le but de leur soutirer des pots-de-vin. La bureaucratie déclenche également des réactions négatives de la part des citoyens, confirme les stéréotypes négatifs sur l'État et renforce les normes sociales qui normalisent la corruption ([voir le guide 1](#)). La bureaucratie génère donc des coûts inutiles et non désirés pour le public et les opérateurs économiques, ce qui incite à offrir des pots-de-vin pour l'éviter. La bureaucratie est particulièrement problématique dans les contextes où l'activité économique est largement informelle ; dans ces cas, les contrôles ou les exigences formels aboutissent très souvent à plus de corruption parce que les acteurs informels (sans papiers, sans permis, etc.) tombent dans le piège d'encore plus de réglementations (Baez Camargo et al. 2022).

Dans les secteurs des ressources naturelles, les systèmes de gestion et de commerce se caractérisent souvent par des chaînes d'approvisionnement longues, obscures et complexes, où la bureaucratie nuit à la transparence, à la traçabilité et à l'efficacité de la gestion à chaque étape. Dans le cas de la pêche, la pêche illécite, non déclarée et non réglementée (INN) est un problème mondial grave qui contribue aux pertes économiques et à l'appauvrissement des écosystèmes marins. La pêche INN peut prendre de nombreuses formes, par exemple lorsque les navires sortent des zones dans lesquelles ils sont autorisés à opérer, et implique des pratiques qui peuvent être extrêmement difficiles à contrôler, comme le dépassement des quotas de capture autorisés (voir ici pour une discussion détaillée sur la pêche INN et la corruption dans le cas de la Colombie). Si plusieurs ressources ont permis de mieux faire connaître la manière dont la corruption se produit tout au long de la chaîne d'approvisionnement (voir le [guide du TNRC intitulé "Identifier les risques de corruption tout au long de la chaîne d'approvisionnement de la pêche"](#)), il est important de souligner le rôle de la bureaucratie dans le développement et l'exacerbation des risques liés à la corruption et à la pêche INN.

La bureaucratie exacerbe notamment la pêche INN en dissuadant les pêcheurs informels de s'enregistrer et de se conformer aux lois et règlements relatifs à la gestion de la pêche. Les pêcheurs informels sont doublement vulnérables à la corruption parce qu'ils ne respectent pas les règles et parce qu'ils ne connaissent pas suffisamment les réglementations en vigueur pour savoir quelles sont leurs obligations en matière de respect des règles. Ces facteurs peuvent être exploités par les fonctionnaires pour extorquer des pots-de-vin. En outre, les pêcheurs informels sont plus susceptibles d'offrir des pots-de-vin de manière proactive afin d'éviter les lourdeurs administratives, d'échapper aux sanctions et lorsqu'il existe une croyance partagée (ou une norme sociale perçue) selon laquelle les pots-de-vin constituent la manière normale d'opérer.

Que fait-on ?

Il est clair que le secteur de la pêche doit être réglementé de manière adéquate afin de lutter contre la pêche INN. Au niveau international, des initiatives telles que le Dialogue mondial pour la traçabilité des produits de la mer (GDST) lancé par le WWF en 2017 sont essentielles, mais elles mettent également en lumière les risques d'une évolution rapide de l'environnement réglementaire conduisant à des exigences incohérentes entre les juridictions (Freitas 2021). Cette incohérence peut être considérée comme de la bureaucratie, offrant des possibilités d'exploiter ou de contourner des réglementations complexes par le biais de pots-de-vin et d'autres formes de corruption. Au niveau national, on s'accorde à dire qu'il faut plus de transparence et de responsabilité dans l'attribution et la délivrance des droits d'accès et des permis dans le secteur de la pêche et dans d'autres secteurs où l'exploitation et le commerce des espèces sauvages doivent être réglementés (Outwaithe 2020).

Encadré 1 : Outils pour lutter contre la bureaucratie

Les outils suivants font partie des meilleures pratiques couramment recommandées pour lutter contre la bureaucratie :

- » Réingénierie des processus : il s'agit de réduire le nombre d'exigences imposées par les autorités et de faciliter la mise en conformité grâce à une nouvelle conception, à l'élimination des étapes redondantes et à l'utilisation de la technologie.
- » Développer des approches de type "guichet unique" afin de minimiser le nombre d'agences et de transactions qui doivent être impliquées dans un processus particulier.
- » Administration en ligne et utilisation des TIC
- » Des lignes directrices simples et accessibles sur les cadres réglementaires

Source: Martini 2013

La réduction de la bureaucratie peut contribuer à la réalisation de ces objectifs, et la science du comportement montre comment : en simplifiant les comportements souhaités, comme l'enregistrement d'un bateau ou d'une prise, on réduit la "gaboue" qui rend difficile le respect des règles. Il ne s'agit pas nécessairement de supprimer des étapes du processus, mais plutôt de réduire le temps et les efforts nécessaires à la réalisation de ces étapes. L'automatisation peut contribuer à la réalisation de cet objectif, et c'est en partie ce qui a motivé le développement de systèmes de permis électroniques dans le cadre de CITES (voir [CITES 2015](#)). L'encadré 1 propose d'autres options.

Que peut-on faire grâce à l'application des informations comportementales ?

S'il est clair que toutes les recommandations ci-dessus sont importantes et nécessaires, l'application des informations comportementales peut rendre les efforts de lutte contre la bureaucratie plus efficace. Pourquoi ?

Tout d'abord, la réduction de la bureaucratie exploite le principe comportemental de la simplification - ou de la réduction de la gaboue - pour faciliter l'adoption d'un comportement conforme. Plus les réglementations seront claires, transparentes et intuitives, plus il sera facile pour les citoyens de s'y conformer.

Mais il y a plus que cela. Une étude récente a montré que la bureaucratie peut déclencher de fortes réactions émotionnelles négatives chez les personnes qui y sont confrontées. La bureaucratie engendre de la confusion, de la frustration et de la colère, ce qui réduit la confiance dans le gouvernement et incite à enfreindre les règles (Hattke et al 2019). Cette constatation clarifie de manière éloquentes les racines psychologiques profondes de la tendance fréquemment observée selon laquelle les citoyens tentent d'éviter les lourdeurs administratives en enfreignant les règles.

La réduction de la bureaucratie devrait donc être au premier plan de la lutte contre la corruption et de la promotion de la confiance dans les institutions de l'État. Pour être le plus efficace possible, les réformateurs et les praticiens qui conçoivent des interventions visant à lutter contre la bureaucratie doivent examiner attentivement les attitudes, les défis à relever et les caractéristiques du groupe cible d'utilisateurs qui bénéficiera du changement.

Les éléments à prendre en compte sont les suivants :

» Niveau de confiance dans les institutions de l'État (ou d'autres institutions concernées) :

Si le niveau de confiance est déjà faible, il faudra plus qu'une bonne approche technique pour réduire la bureaucratie, car la méfiance entravera l'adoption de procédures simplifiées.

» Niveau de connaissances juridiques et familiarité avec les questions de procédure du groupe cible :

Certains aspects de la réglementation et de la gestion de la chaîne d'approvisionnement de la pêche sont très techniques par nature. Même les procédures "simplifiées" peuvent être difficiles à naviguer.

» Modèles d'accès à l'information : Il est essentiel de comprendre comment et où le groupe cible visé accède à l'information, ou encore où et comment il peut être atteint, afin de s'assurer que les informations sur les nouvelles procédures lui parviennent.

Une campagne de communication stratégique soutenant les initiatives de réduction de la bureaucratie peut aider à persuader les individus des bénéfices de l'utilisation de nouvelles procédures lorsque des problèmes de confiance ou d'alphabétisation ont été identifiés. Les éléments qui pourraient éclairer une telle campagne sont les suivants :

» Remettre en cause les idées conventionnelles sur le traitement des procédures officielles :

— Mettre en avant la réduction des délais de traitement, idéalement au moyen de

témoignages courts mais convaincants ou de clips "ludo-éducatifs".

» Présenter les bénéfices de la mise en conformité :

— Élaborer des récits courts mais convaincants qui illustrent le bien-fondé de sortir de l'informalité et d'adopter des comportements plus respectueux des règles.

» Choisir le bon messager, en fonction du niveau de confiance et des préférences du public :

— Dans certains cas, la crédibilité des nouveaux processus exige qu'ils soient approuvés par les autorités compétentes.

— Dans d'autres cas, le soutien d'une personnalité publique et digne de confiance (par exemple, le chef du syndicat, un dirigeant communautaire, un pêcheur célèbre) peut s'avérer plus convaincant.

» Produire et diffuser avec force des informations exploitables :

— Distribuer des tutoriels faciles à suivre qui expliquent comment obtenir un permis ou une licence dans le cadre de la nouvelle procédure simplifiée.

— Diffuser des listes de contrôle officiellement approuvées des documents nécessaires à l'obtention d'un permis, que l'on peut apporter avec soi pour s'y référer de manière proactive en cas de tentative de corruption.

L'encadré 2 illustre une approche prometteuse de la bureaucratie dans le secteur de la pêche, qui englobe déjà certains des éléments proposés ci-dessus. Le tableau 1 montre comment les principes clés de la science du comportement, décrits dans le guide 1 de cette série, s'appliquent à cet exemple. Le tableau 2 montre comment une approche SNBC peut exploiter l'impact de l'application décrite dans l'encadré 2 pour prévenir la corruption et mettre en lumière les réussites afin de faire évoluer positivement les normes sociales aux niveaux individuel et institutionnel.

Encadré 2 . Aider les pêcheurs à s'affranchir de la bureaucratie au Pérou

Le WWF Pérou a identifié l'informalité parmi les pêcheurs artisanaux comme un défi important pour la durabilité du secteur. La complexité de la charge bureaucratique liée à l'obtention des permis appropriés explique en partie la prévalence d'un niveau élevé d'informalité. Même les pêcheurs officiels trouvent souvent la bureaucratie écrasante et, malgré tous leurs efforts, ils ne parviennent pas à respecter toutes les exigences. Cette situation engendre des risques élevés de corruption et contribue à la pêche INN.

Le WWF Pérou a décidé de s'attaquer au problème en développant une application simple, [TrazApp](#), qui aide les pêcheurs à obtenir les documents clés dont ils ont besoin, tels que les certificats de départ officiels. Notamment, l'application a été conçue sur la base "d'une relation de confiance avec les pêcheurs et d'une connaissance de leurs difficultés à s'y retrouver dans les exigences officielles et des pratiques irrégulières qu'ils rencontrent parfois" ([WWF/TNRC 2023](#)).

Le travail derrière l'application a consisté à démêler un écheveau compliqué d'exigences bureaucratiques et à remédier à un manque de coordination entre les nombreuses agences impliquées dans la gouvernance du secteur de la pêche au Pérou. Elle s'est appuyée sur des entretiens et des enquêtes approfondies avec des fonctionnaires et des pêcheurs pour s'assurer que l'application serait, d'une part, strictement conforme aux réglementations gouvernementales et, d'autre part, qu'elle répondrait aux besoins réels des pêcheurs.

L'application a été testée et les résultats préliminaires sont prometteurs : 60 % des pêcheurs interrogés sont d'accord pour dire que TrazApp améliorera le processus de délivrance des certificats de départ.

Tableau 1 : Principes de la SNBC pour lutter contre la corruption dans le secteur de la pêche au Pérou

“Principe” du changement de comportement	Illustration de ceci au Pérou
Environnement propice	Des réglementations ont été mises en place pour garantir la durabilité de la flotte de pêche au Pérou, mais elles ont été jugées inapplicables en termes réels en raison de leur complexité et de leur application corrompue.
Connaissance et ciblage	Les recherches ont révélé le contexte et les facteurs de corruption liés aux certificats de départ et à d’autres documents et ont clarifié le public cible potentiel des initiatives SNBC, à savoir les pêcheurs artisanaux opérant de manière informelle.
Cadres et théorie	Des éléments du cadre SAVE NATURE PLEASE du WWF ont été pris en compte dans le développement de TrazApp, et le modèle COM-B était pertinent.
Messages et messagers	Le WWF a joué le rôle de messenger en adoptant le rôle d’un observateur neutre de confiance et d’un “résolveur de problèmes”, et a axé son message sur l’adéquation et la commodité de l’application ainsi que sur la réduction du temps et des efforts nécessaires pour l’utiliser, plutôt que de pénaliser les mauvais exécutants du passé.
Répétition, adaptation, récompense	Une approche de “co-conception” a été utilisée pour le développement de l’application et la consultation sur la version bêta. L’audience pilote a révélé que 60 % d’entre eux pensaient que cela améliorerait la procédure de délivrance des certificats de départ.

Tableau 2 : Méthodes mixtes pour la SNBC afin de lutter contre la corruption dans le secteur de la pêche au Pérou

	Prevention	Persuasion
Particuliers	Le déploiement de l’application fera l’objet d’un suivi, et les fonctionnaires du port renforceront l’application du système de documentation des captures et des réglementations régissant le type et la taille (poids) de la capture. Les contrevenants se verront infliger une amende et leur cas fera l’objet d’un examen approfondi si nécessaire.	À l’issue de la phase pilote, des champions parmi les pêcheurs artisanaux seront engagés en tant que messagers influents pour persuader leurs pairs d’adopter le programme, et leurs efforts seront récompensés par des articles dans les journaux locaux.
Institutions	Les communautés de pêche locales feront l’objet d’une surveillance accrue afin d’évaluer les changements dans le profil des captures débarquées et de pénaliser, le cas échéant, les bateaux ou les flottes dont les captures sont régulièrement excédentaires.	Le WWF travaillera avec SERFOR et les autorités portuaires pour établir le profil des facteurs de réussite, y compris peut-être dans le cadre du rapport sur la résolution de la CITES sur la lutte contre la corruption (Res Conf 17.6).

Travaux Cités

Baez Camargo, C., J. Costa, and L. Koechlin. 2022. "Informal Networks as Investment: A qualitative analysis from Uganda and Tanzania." *Governance*. <https://doi.org/10.1111/gove.12726>

Freitas, B. 2021. "Corruption in the Fisheries Sector: Import Controls, Transparency and WWF Practice." TNRC Practice Note. <https://www.worldwildlife.org/pages/tnrc-practice-note-corruption-in-the-fisheries-sector-import-controls-transparency-and-wwf-practice>

Hattke, F., D. Hensel, J. Kalucza. 2019. "Emotional Responses to Bureaucratic Red Tape." *Public Administration Review*. Vol. 80, Iss. 1, pp. 53-63. https://www.econstor.eu/bitstream/10419/230075/1/PUAR_PUAR13116.pdf

Martini, M. 2013. "Reducing bureaucracy and corruption affecting SMEs." U4 Expert Answer https://knowledgehub.transparency.org/assets/uploads/helpdesk/380_Reducing_bureaucracy_and_corruption_affecting_small_and_medium_enterprises.pdf

Outhwaite, W. 2020. Accessing, harvesting and trading in wildlife: Corruption in the use of permits and allocation of access rights." TNRC Topic Brief. <https://www.traffic.org/site/assets/files/13282/topic-brief-accessing-harvesting-and-trading-in-wildlife-corruption-in-the-use-of-permits-and-allocation-of-access-rights.pdf>

WWF/TNRC (n.d.) Case study Reducing corruption in the fisheries sector: Lessons learned from WWF Peru <https://www.worldwildlife.org/pages/tnrc-peru-pilot-summary>

À propos du projet Targeting Natural Resource Corruption

Le projet Targeting Natural Resource Corruption (TNRC) s'efforce d'améliorer les résultats en matière de biodiversité en aidant les praticiens à s'attaquer aux menaces que représente la corruption pour la faune, la pêche et les forêts. TNRC exploite les connaissances existantes, génère de nouvelles preuves, et soutient des politiques et des pratiques novatrices pour des programmes de lutte contre la corruption plus efficaces. En savoir plus sur tnrcproject.org.

Conseil juridique

Cette publication est rendue possible grâce au généreux soutien du peuple américain par l'intermédiaire de l'United States Agency for International Development (USAID). Le contenu relève de la responsabilité de l'auteur et ne reflète pas nécessairement les points de vue de l'USAID, le gouvernement des États-Unis, ou membres individuels du consortium TNRC.

WWF® et ©1986 Panda Symbol appartiennent au WWF. Tous droits réservés.

