



tBrief Edition #1

TRANSPARENCE DANS LES PÊCHES :

Pas aussi clair que ça en a l'air ?

3 leçons à tirer de ce tBrief :

Le secteur des pêches a peut-être tardé à être happé par la vague de la transparence laquelle est maintenant largement reconnue comme étant essentielle à la gestion durable des pêches. Cependant, le sujet n'est pas du tout simple.

- 1** La gestion des pêches par les gouvernements, les activités des navires de pêche et la traçabilité des produits de la pêche sont toutes des questions importantes qui font maintenant l'objet d'appels à plus de transparence. Il est primordial d'apprécier et de reconnaître leurs divers objectifs, approches ainsi que les différentes attentes des Parties prenantes.
- 2** La transparence ne doit pas être considérée comme le simple fait de fournir des informations dans le domaine public (visibilité), mais aussi de veiller à ce que ces informations permettent aux utilisateurs d'en tirer des conclusions fiables (inférence).
- 3** La transparence ne se traduira pas « par magie » par un changement positif en soi, et une transparence accrue peut finir par ne plus répondre aux attentes des Parties prenantes. La façon dont la transparence est définie et abordée ainsi que ses conditions habilitantes sont essentielles.



Fisheries
Transparency
Initiative

Introduction

Au cours des dernières décennies, et plus particulièrement à la fin des années 2000, la « transparence » a suscité énormément d'attention dans les réformes de la gouvernance. Elle a conduit non seulement à un nombre important d'accords, de programmes et d'initiatives internationaux, mais aussi à une réflexion critique sur leur signification, leur but et leurs résultats.

Le secteur des pêches a peut-être été lent à être happé par la vague de transparence, mais depuis quelques années, le concept est de plus en plus intégré dans les discussions concernant ce secteur (pour éviter la répétition). Peut-être le moment où cela est devenu apparent a été lorsque l'Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture (FAO) a publié son rapport annuel sur la situation des pêches dans le monde en 2010. C'était la première fois que la FAO mentionnait que la transparence était d'une importance capitale pour divers problèmes touchant les pêches maritimes dans le monde :

Le manque de transparence de base pourrait être considéré comme un facilitateur sous-jacent de tous les aspects négatifs du secteur mondial de la pêche – pêche INN, surcapacité de pêche, surpêche, subventions mal orientées, corruption, mauvaises décisions dans la gestion des pêches, etc. Un secteur des pêches plus transparent mettrait l'accent sur ces activités à chaque fois qu'elles se produisent ; ce qui rendrait plus difficile pour les auteurs de se cacher derrière le voile du secret et exigerait que des mesures correctives immédiates soient prises.



Dès lors, la fréquence des rapports et des présentations qui préconisent une plus grande transparence dans les pêches a considérablement augmenté. Les arguments en faveur de la transparence découlent de multiples intérêts et préoccupations. Cela comprend des campagnes de plus en plus nombreuses auprès des consommateurs au sujet de la durabilité des produits de la mer, des preuves de plus en plus nombreuses de pratiques commerciales contraires à l'éthique dans le secteur des pêches, y compris des conditions de travail quasi-esclavagistes pour les travailleurs du secteur dans certaines régions du monde. Mais aussi une acceptation croissante de l'idée selon laquelle, les problèmes auxquels sont confrontés les communautés côtières et la pêche artisanale, y compris les conflits avec la pêche industrielle, sont enracinés dans les luttes politiques et que le sentiment d'injustice des gens est étroitement lié à leurs frustrations face au manque d'ouverture et de responsabilité des Autorités Etatiques.

| | |
|---|----|
| Introduction | 02 |
| 1. Transparence de quoi? | 04 |
| 2. Que signifie la Transparence? | 08 |
| 3. La pêche manque-t-elle de transparence, si oui, pourquoi? | 10 |
| 4. Qu'espérons-nous obtenir en améliorant la transparence? | 12 |
| 5. Quand la transparence déçoit. | 13 |
| 6. Remarques finales | 15 |
| Perspectives | 15 |

Cette „Note sur la Transparence“ (ou tBrief pour faire court), fournie par l'Initiative pour la Transparence des Pêches (FIT)¹, est le premier d'une série qui tentera de discuter plus en détail de cet intérêt mondial, d'examiner les preuves d'un manque de transparence dans différents aspects des pêches, les priorités émergentes (comme la transparence en matière de propriété effective). Elle tentera aussi de débattre de manière critique de l'efficacité des réformes en faveur de la transparence pour les groupes et les intérêts divergents, comme la pêche artisanale, les industries de transformation de la pêche, ceux qui luttent contre la pêche illégale, et les gouvernements qui veulent développer une économie bleue durable.

Dans les pages qui suivent, nous abordons le sujet de façon assez large et posons un certain nombre de questions fondamentales dans l'espoir de stimuler l'intérêt et le débat. Cela est simplifié en quatre questions :

- **Que couvre précisément la transparence dans les pêches?**
- **Qu'entendons-nous par le mot transparence?**
- **Quelles sont les raisons d'un manque de transparence ? Et enfin ;**
- **Quelles sont les hypothèses émises quant aux impacts d'une transparence accrue?**

Comme on le verra, le concept de transparence des pêches n'est peut-être pas aussi clair ou sans problème que certains le croient.

1 L'Initiative pour la Transparence des Pêches (FIT) est un partenariat multipartite mondial qui vise à accroître la Transparence et la Participation dans la gouvernance des pêches au profit d'une gestion plus durable des pêches maritimes.



1. Transparence de quoi?

Bien qu'il s'agisse d'une priorité relativement nouvelle pour les réformes des pêches, il est clair que la transparence est vaste et qu'elle peut en même temps être un sujet très diversifié et potentiellement déroutant. Bon nombre d'éléments inclus dans les campagnes de transparence sont établis dans des Accords internationaux et des documents sur les réformes des pêches. La nécessité pour les gouvernements d'agir de manière transparente a été incluse dans le Code de Conduite de la FAO pour une Pêche responsable (1995)². La transparence est également citée par la FAO comme étant l'un des principes fondamentaux que les États doivent suivre dans les Directives volontaires pour une Gouvernance Responsable des Régimes fonciers applicables aux Terres, aux Pêches et aux Forêts³, ainsi que dans les Directives volontaires visant à assurer la Durabilité de la Pêche artisanale dans le Contexte de la Sécurité alimentaire et de l'Éradication de la Pauvreté finalisées en 2014⁴. Bien que ces textes contiennent certaines demandes spécifiques pour les gouvernements, la transparence est toutefois discutée de manière assez générale. Cela laisse beaucoup de place au débat sur les informations qui devraient être rendues publiques, par qui et pourquoi.

D'abord, examinons brièvement l'éventail des questions qui font maintenant l'objet de demandes de plus de transparence dans le secteur des pêches. Nous pouvons a priori faire une distinction simple entre trois domaines où la transparence semble être la plus importante :

2 A consulter sur :

<http://www.fao.org/3/v9878e/v9878e00.htm>

3 A consulter sur :

<http://www.fao.org/3/a-i2801e.pdf>

4 A consulter sur :

<http://www.fao.org/3/a-i4356en.pdf>

**Gestion des
pêches par les
Gouvernements**

**Activités
des navires
de pêche**

**Traçabilité
des produits**

1a La gestion des pêches par les gouvernements

Comme indiqué dans les documents internationaux, les gouvernements sont encouragés à partager avec le public des informations sur les régimes fonciers et les droits d'accès (qui peut utiliser quelles ressources halieutiques et dans quelles conditions), le montant des recettes tirées des pêches, la situation des stocks de poissons, les lois et règlements régissant les pêches et le commerce du poisson. Les gouvernements doivent aussi partager des informations sur comment ils veillent à ce que les pêches soient durables et bénéfiques pour la société, y compris l'utilisation de l'aide gouvernementale et les transferts financiers à différents secteurs et intérêts (c-à-d. subventions et aide au développement).

Des campagnes spécifiques sur la transparence ont montré que de nombreux gouvernements ne respectent pas ces normes. C'est le cas, par exemple, pour le manque de transparence dans les Accords de pêche entre les pays de pêche étrangers et les pays côtiers en développement⁵, le manque d'information sur les navires titulaires de licence de pêche (ce qui a mené à une proposition de registre mondial des navires de pêche)⁶ ou la médiocrité des registres publics sur les allocations de quotas de pêche, ainsi que des données très limitées sur les subventions⁷. Ces dernières sont désormais au centre des discussions sur les réformes des subventions à la pêche menées par l'Organisation mondiale du Commerce (OMC), puisque les gouvernements sont invités à publier des notifications annuelles sur leurs transferts financiers. En outre, comme il est établi dans les Directives volontaires pour une Gouvernance responsable des Régimes Fonciers et les Directives volontaires visant à assurer la Durabilité de la Pêche artisanale, dans certains pays, les Autorités nationales n'ont pas publié de documents sur les droits coutumiers à la pêche pour les communautés côtières et les peuples autochtones; ce qui rend ces derniers vulnérables à l'empiétement et au cloisonnement.

Remédier à ces insuffisances a été l'un des principaux facteurs qui ont motivé la création de l'Initiative pour la Transparence des Pêches (FiTI).

5 Les Accords de partenariat de pêche durable de l'Union européenne sont sans doute les Accords de pêche les plus transparents, contrairement à ceux conclus avec d'autres pays de pêche, comme la Chine, le Japon et la Russie. Pour plus d'informations à ce sujet, voir Standing, A (2016) «Le mirage des pirates: la criminalité des entreprises d'État dans le secteur de la pêche», Journal international sur la criminalité d'État. A consulter sur: <http://www.fao.org/global-record/en/>

6 A consulter sur : <http://www.fao.org/global-record/en/>

7 Appleton, A. (2017), « Options pour améliorer la transparence des subventions à la pêche ». Genève: Centre international pour le Commerce et le Développement durable (CICDD), disponible sur: https://www.ictsd.org/sites/default/files/research/options_for_improving_the_transparency_of_fisheries_subsidies.pdf



1b Les activités des navires de pêche

Dans de nombreuses régions du monde, l'industrie de la pêche a été soumise à des exigences croissantes dans la fourniture d'informations sur leurs activités aux Autorités nationales et régionales ; ce qui a conduit, entre autres, à l'utilisation obligatoire de dispositifs de surveillance par satellite et de journaux de bord électroniques pour un grand nombre de navires. L'accès du public à ces informations est une priorité émergente, quoique contestée, pour les campagnes de transparence de la société civile. Ces campagnes sont largement motivées par les préoccupations concernant la dégradation des ressources et des habitats marins, ainsi que les niveaux élevés de sous-déclaration/déclaration erronée des données par les entreprises, ou leur engagement dans des activités illégales.

La collecte et la publication de données géo-référencées par navire dérivées des systèmes de surveillance des navires constituent un objectif fondamental d'initiatives comme Global Fishing Watch. Cela s'ajoute à d'autres campagnes internationales visant à accroître la transparence sur les transbordements en mer⁸. L'appel à l'accès du public aux informations sur les activités de pêche s'étend à d'autres domaines, tels que l'utilisation, la propriété et la gestion des Dispositifs de Concentration de Poissons (DCP), en particulier dans les pêcheries thonières où leur utilisation a connu une croissance exponentielle et a augmenté considérablement l'efficacité de cette forme de pêche⁹.

- 8 Voir, par exemple, Pew Charitable Trust, septembre 2019, « Transbordement dans le Pacifique Ouest et Centre : une meilleure compréhension et transparence de la dynamique de la flotte de navires porte-conteneurs contribuerait à réformer la gestion » <https://www.pewtrusts.org/en/research-and-analysis/reports/2019/09/transshipment-in-the-western-and-central-pacific>
- 9 Voir, par exemple: Alexandra Maufroy, A. (2016). « Dispositifs de Concentration de Poissons dérivants des Océans Atlantique et Indien : Modalités d'utilisation, efficacité de la pêche et gestion du potentiel ». Biologie animale. Université de Montpellier. A consulter sur: <https://tel.archives-ouvertes.fr/tel-01663770/document>



1c Traçabilité des produits

Des efforts considérables ont également été déployés à l'échelle mondiale pour accroître la transparence concernant l'origine des produits de la pêche et l'impact social et écologique des opérations de pêche sous-jacentes. On peut soutenir que cela a été mené par des régimes d'étiquetage écologique d'organismes tiers, comme le Marine Stewardship Council (MSC) et Friends of the Seas.

Le thème de la transparence concernant les produits de la pêche est en constante évolution. Des initiatives du secteur privé utilisent maintenant des tests ADN pour s'assurer, de façon indépendante, que l'étiquetage des produits de la pêche est fiable. En effet, de nombreuses études ont révélé des niveaux significatifs de fraude dans l'étiquetage des produits de la pêche, tant du point de vue de l'origine que de l'espèce¹⁰. Par ailleurs, l'information sur la situation des travailleurs du secteur de la pêche et le respect des Accords internationaux sur les Normes du travail sont de plus en plus pris en compte¹¹. Aussi, plusieurs efforts sont déployés pour fournir aux consommateurs des informations précises sur le pêcheur qui a capturé le poisson, en utilisant des solutions technologiques, telles que des applications mobiles.

En résumé, bien que ces trois domaines puissent constituer une simplification et ne reflètent certainement pas toutes les tendances de la transparence dans les pêches¹², ils montrent que ce thème couvre un large éventail de questions assez compliquées, avec beaucoup de problèmes à résoudre en termes de normes internationales ou d'attentes sur la façon précise d'atteindre la transparence et à quel niveau. Cependant, comme point de départ, il est suggéré que leurs différents objectifs, approches et attentes soient appréciés et reconnus au lieu de tout résumer sous le terme commun de « transparence des pêches ».

10 Voir, par exemple, Christensen, J. 27 mars 2019, « Fraude au poisson : Ce qui est sur le menu n'est pas souvent ce qui est dans votre assiette », CNN Online, disponible sur: <https://edition.cnn.com/2019/03/07/health/fish-mislabeling-investigation-oceana/index.html>

11 Voir, par exemple, Nakamura, K., et al, (2018) « Voir l'esclavage dans les chaînes d'approvisionnement des produits de la mer » Science Advances. 25 juil. Disponible sur: <https://advances.sciencemaq.org/content/4/7/e1701833>

12 Par exemple, la transparence dans la rentabilité des entreprises de pêche est également un thème émergent. Depuis 2008, la Commission européenne demande aux États membres des informations sur les performances économiques des entreprises de pêche dans le cadre de ses travaux visant à éclairer les débats du Parlement européen sur les réformes de la pêche. La question de la rentabilité des entreprises de pêche a également été relevée en ce qui concerne la négociation d'Accords de partage des avantages entre les États côtiers pour les stocks de poisson partagés, ainsi que les décisions relatives à l'établissement des droits de licence et d'Accords de pêche.



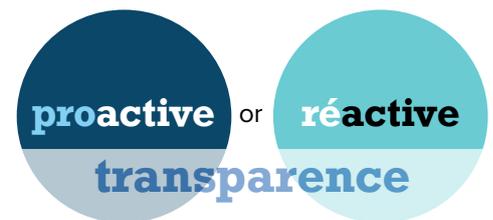
2. Que signifie la transparence?

Alors que l'appel à la transparence dans les pêcheries semble s'étendre et se diversifier, la définition de la transparence ne reçoit peut-être pas suffisamment d'attention. On peut supposer qu'il est simple à définir, mais le mot a souvent été à l'origine de confusions et d'allégations trompeuses.

Une distinction simple peut être faite sur la façon dont les organisations atteignent la transparence. Il peut s'agir de publier de l'information de façon **proactive** ou de fournir de l'information sur demande ; ce qu'on appelle parfois la **transparence réactive**. Il est généralement admis que les deux formes de transparence devraient coexister; les gouvernements devraient alors veiller à ce que des informations substantielles soient du domaine public sans que les gens aient à les demander, mais ils devraient aussi être ouverts à fournir des informations spécifiques si un citoyen quelconque veut les connaître¹³.

En ce qui concerne la **transparence proactive**, il est généralement admis que la publication d'informations dans des sites Web faciles à consulter sans frais est ce que les gouvernements, les entreprises et les autres organisations devraient faire. Cependant, dans de nombreux endroits, l'information sur les pêches demeure sur papier, et il est par conséquent difficile pour les gens d'y avoir accès. Parfois, là où des sites Web existent, ces derniers sont souvent payants et parfois difficiles à consulter. Le mouvement mondial pour un « Gouvernement ouvert », et en particulier le Partenariat pour un Gouvernement ouvert (PGO) lancé en 2011, a développé une réflexion sur la façon dont les gouvernements peuvent mieux diffuser les informations importantes, y compris la manière de cibler les groupes les plus marginalisés de la société. Cela pour éviter que les groupes les mieux nantis ou privilégiés bénéficient davantage d'initiatives de transparence que les autres¹⁴.

Il est beaucoup plus difficile de savoir dans quelle mesure les organisations atteignent un bon niveau de **transparence réactive**. Dans de nombreux pays, cette situation a été améliorée grâce à de solides lois sur l'accès à l'information et à des institutions qui veillent au respect de ces lois. On peut soutenir que l'un des traités les plus complets et les plus contraignants en matière de transparence qui s'applique aux pêches est la célèbre Convention d'Aarhus¹⁵. Cela fournit l'assurance juridique que les citoyens ont la garantie que les gouvernements répondent à leurs questions dans un délai donné, ils n'ont pas besoin d'établir une raison pour demander des informations environnementales spécifiques, et les gouvernements doivent considérer les intérêts publics comme étant plus importants que la confidentialité commerciale. En 2018, vingt-et-un (21) États d'Amérique latine et des Caraïbes ont signé une convention très semblable, communément appelée la Convention d'Escazu.



13 Darbyshire, H. (2010), "Transparence proactive: l'avenir du droit à l'information?" Groupe de la Banque mondiale, Washington. A consulter sur: <https://elibrary.worldbank.org/doi/pdf/10.1596/25031>

14 Fung, A, et al. (2004) "L'économie politique de la transparence: qu'est-ce qui rend les politiques de divulgation efficaces?"; Institut Ash pour la gouvernance démocratique et l'innovation, disponible sur: https://ash.harvard.edu/files/political_econ_transparency.pdf

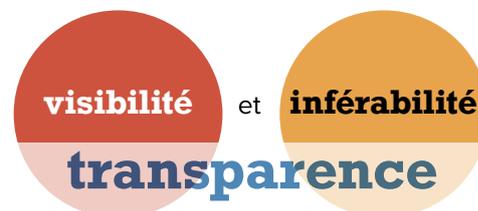
15 Convention de la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe sur l'accès à l'information, la participation au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement



Cependant, il est bien établi que, même dans les pays qui ont d'excellentes lois sur l'accès à l'information, leurs gouvernements ont souvent une approche très restrictive et incohérente pour répondre aux demandes d'information et qu'il n'existe pas de systèmes fiables de plaintes et de recours. La recherche sur ce problème a également révélé que la personne qui demande des informations peut avoir de l'importance dans certains pays. Une enquête menée par l'Initiative pour une Justice ouverte a fait appel à un éventail de personnes dans certains pays pour demander à leurs propres gouvernements, et par écrit, des renseignements précis. Les résultats ont montré que les femmes réussissaient moins bien que les hommes à obtenir des réponses, et que les membres des couches les plus défavorisées de la société étaient également victimes de discrimination¹⁶. Reconnaisant l'ampleur de ce problème, l'accès à l'information a été inclus dans les Objectifs de Développement durable (ODD) des Nations Unies (cible 16.10).

En plus de comprendre comment la transparence peut être réalisée, il est également important d'examiner une autre dimension critique (mais souvent négligée), qui est *l'inférence*. Habituellement, la transparence est simplement synonyme de *visibilité* – que certains types de données soient ou non du domaine public. Par conséquent, de nombreux efforts de transparence, comme les indices de transparence, suivent ce point de vue, en mettant l'accent sur la publication de certains types de documents, de faits et de chiffres par les gouvernements ou les entreprises. Pourtant, de nombreuses discussions soutiennent qu'il s'agit d'un point de vue trop étroit, et c'est pourquoi l'inférence – l'information est transparente si elle permet à quelqu'un d'en tirer des conclusions fiables¹⁷ – est tout aussi importante. On peut le constater dans le cas des plaintes de la Société civile concernant l'attribution des quotas de pêche. Bien que ces allocations puissent être du domaine public, les décisions des gouvernements qui choisissent d'ignorer les avis scientifiques restent mal articulées. Pour cette raison, l'ONG Client Earth a déposé en 2019 une plainte juridique à la Commission européenne concernant le manque d'informations publiques sur les décisions d'attribution des quotas de pêche entre les États membres¹⁸.

On peut donc avancer qu'en combinant ces éléments de **transparence** – **visibilité** et **inféribilité** – il est impossible d'arriver à des conclusions fermes sur la transparence de quelque chose, simplement en examinant si certaines données ou certains documents existent dans le domaine public. C'est un bon début, mais il se peut qu'il ne raconte pas toute l'histoire. La mesure dans laquelle l'information est accessible, perçue comme crédible et les questions auxquelles elle aide à répondre sont toutes des questions cruciales dont il faut également tenir compte. Dans le cas de l'Initiative pour la Transparence des Pêches, nous avons inclus ces aspects dans nos exigences procédurales pour l'analyse de la transparence gouvernementale laquelle est dirigée dans chaque pays par un Groupe multipartite national, composé de représentants du gouvernement, des professionnels de la pêche et de la société civile.



16 Initiative de Justice pour une Société ouverte, (2014) "Transparence et silence: une enquête sur les lois et pratiques en matière d'accès à l'information dans 14 pays", à consulter sur: <https://www.justiceinitiative.org/publications/transparency-and-silence-survey-access-information-laws-and-practices-14-countries>

17 Michenera, G. & Bersch, K. (2013), "Identifier la transparence", Politique d'Information 18: 233–242, A consulter sur: <https://pdfs.semanticscholar.org/4ac7/5190784e6e6c337d61ce86d45718a910bfaf.pdf>

18 Client Earth, 17 Avril 2019, "Nous contestons le manque de transparence de l'UE concernant les quotas de pêche", disponible sur: <https://www.clientearth.org/we-challenge-eus-lack-of-transparency-around-fishing-quotas/>

3. La pêche manque-t-elle de transparence et, si oui, pourquoi?

La liste croissante de rapports et d'initiatives visant à accroître la transparence dans le secteur des pêches laisse entendre que ce dernier est confronté à un grave problème. Certes, il existe de nombreuses preuves que les niveaux de transparence ne sont pas très bons dans de nombreux endroits, comme avec les faibles niveaux de rapports des gouvernements sur les subventions, les mauvais registres des régimes fonciers et le sentiment répandu que les gouvernements ne sont souvent pas transparents dans leurs décisions sur l'attribution des quotas et d'autres politiques clés en matière de pêche.

Nous examinerons les données sur des domaines précis de la transparence des pêches dans les tBrief subséquents. Toutefois, il convient de souligner à l'avance que les recherches existantes sur la transparence dans le secteur des pêches, qui couvrent un large éventail d'informations et touchent un grand nombre d'États côtiers et d'entreprises de pêche, sont encore inégales. Il est donc difficile de savoir si la transparence des pêches s'améliore ou non, si elle est meilleure ou pire dans certaines régions ou certains groupes de pays ou si le secteur des pêches se compare à d'autres.

En effet, comme précité, il faudrait également tenir compte des notions d'accessibilité, de fiabilité et d'exhaustivité de l'information. Par ailleurs, il est important de savoir si les gouvernements et les entreprises échangeraient des informations avec le public si on leur en faisait la demande, y compris lorsque des demandes d'informations ont été faites relativement aux lois sur l'accès à l'information. La recherche sur la transparence serait beaucoup plus solide et utile si elle tenait compte à la fois de la transparence proactive et de la transparence réactive.

Bien qu'il soit difficile de répondre à la question de savoir si c'est bon ou mauvais, une question connexe est de comprendre pourquoi les Autorités ou les entreprises agissent d'une manière non transparente?

Une hypothèse faite au sujet du manque de transparence est qu'il s'agit d'un état de fait délibéré, motivé par le désir de cacher des informations au public. Les gouvernements qui sont jugés comme ayant un faible niveau de transparence sont souvent perçus comme étant moins démocratiques et plus enclins à la corruption. Les entreprises qui agissent de façon opaque sont soupçonnées de pratiques commerciales douteuses.



Toutefois, ce qui est perçu comme de l'opacité ou des attitudes secrètes pourrait être causé par d'autres facteurs. Une remarque constante de la recherche sur le gouvernement transparent est que les organismes gouvernementaux ne respectent pas la transparence simplement parce qu'ils n'ont pas les ressources nécessaires. La liste croissante de demandes concernant ce qui doit être publié et la façon dont les organismes doivent répondre aux demandes d'informations représentent un investissement considérable dans la technologie, l'expertise et le personnel.

La recherche sur les progrès réalisés dans le cadre du Partenariat pour un gouvernement transparent a montré qu'environ la moitié des engagements pris par les gouvernements n'ont pas été mis en œuvre et que la raison la plus courante était le manque de financement gouvernemental¹⁹. Il est compréhensible que certaines organisations, en particulier celles qui sont sous-financées au départ, peuvent ne pas accorder la priorité à la transparence. Bien sûr, cela peut aussi être une excuse pratique pour éviter un examen minutieux.

En outre, ce qui peut sembler être un manque de transparence est en fait le résultat du fait que les organisations n'ont pas l'information qu'elles devraient avoir, soit parce que la collecte ou/et l'analyse n'a pas été faite du tout, ou l'information est dispersée entre les différents organismes qui luttent pour communiquer entre eux. On suppose que c'est peut-être l'une des raisons pour lesquelles l'information sur les subventions au secteur de la pêche n'est pas fournie à l'Organisation mondiale du Commerce (OMC), et ce qui est livré est souvent de très mauvaise qualité²⁰.

Enfin, une autre raison de retarder la transparence est liée à l'incertitude juridique. Encore une fois, cela a été découvert comme l'un des facteurs importants qui limitent les progrès des engagements du Partenariat pour un Gouvernement ouvert (PGO). Il s'agit principalement de la perception que les lois et les normes en matière de protection de la vie privée qui protègent les renseignements commercialement sensibles par les gouvernements limitent leur capacité à partager des données avec le public.

Il s'agit d'une question cruciale dans le domaine de la pêche, en particulier lorsque la société civile cherche à obtenir des informations sur les activités des navires de pêche. Une proposition pour le Standard FiTI²¹ était d'inclure un rapport par navire concernant les captures annuelles. Cependant, certains ont jugé que cela représentait des renseignements commercialement sensibles que les gouvernements ne sont pas autorisés à rendre publics. Étant donné qu'il s'agissait d'une question litigieuse sans sécurité juridique, la décision finale a été de permettre une certaine souplesse dans ce domaine pour chaque pays, en exigeant au minimum que les États publient des informations agrégées sur les captures pour les flottes de pêche partageant le même État du pavillon.

19 Falla, R, (2017), 'Pourquoi les engagements des OG prennent du retard, Partenariat pour un gouvernement ouvert, disponible sur: https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2001/01/IRM_Technical-Paper_Failure_Dec2017.pdf

20 Appleton (2017) Op.Cit.

21 Le Standard FiTI définit pour la première fois quelles informations sur la pêche devraient être publiées en ligne par les Autorités publiques!



4. Qu'espérons-nous obtenir en en augmentant la transparence?

Le large éventail de sujets relatifs à la pêche et qui sont liés à une transparence accrue montre qu'il existe des objectifs très divers liés au concept.

» Une hypothèse centrale est que l'augmentation de la circulation de l'information sur les activités du gouvernement, des entreprises ou d'autres organisations améliore la capacité de les obliger à rendre des comptes. Ces derniers temps, l'accent a été mis sur la façon dont la transparence peut lutter contre les activités illicites, non déclarées et non réglementées (INN) pêche²². On soutient que les gouvernements qui échangent plus d'information sur les activités et la propriété des navires permettront à la société civile de jouer un rôle plus important en les aidant à identifier les activités criminelles.

» D'autres ont fait valoir que la transparence diminue, voire décourage, les possibilités de corruption dans le domaine de la pêche, ou l'abus de pouvoir par les Autorités, par exemple lorsque les décisions relatives aux licences de pêche sont apparemment fondées sur la corruption ou les conflits d'intérêts. De même, l'appel mondial à la transparence sur les subventions à la pêche a été expliqué comme créant une occasion de « nommer et humilier » les pires contrevenants²³.

» En revanche, la transparence peut également être motivée en rendant les questions négligées plus visibles. Ainsi, la transparence de l'information pour la pêche artisanale, qui comprend la documentation et la publication de leurs droits coutumiers, vise à être reconnue et valorisée, comme le montre clairement la campagne mondiale « *Trop importante pour être ignorée* »²⁴.

» Une autre motivation pour la transparence est le rôle de l'information publique pour aider les processus démocratiques. L'augmentation de l'information publique permet de tenir des discussions plus éclairées et, par conséquent, d'accroître les chances d'améliorer les décisions du gouvernement et l'efficacité de la gestion. Comme l'indique un rapport de la FAO, « *La transparence des processus de gestion tend à produire de meilleurs résultats en matière de durabilité des pêches* »²⁵. Le même argument a été avancé concernant l'efficacité des organisations régionales de gestion des pêches.²⁶

» Il y a un lien étroit avec l'idée que les gouvernements ou les entreprises qui accroissent leur transparence bénéficient d'un niveau de confiance plus élevé du public. Ainsi, la transparence peut être favorisée pour sa capacité à produire des dividendes économiques; des gouvernements plus transparents attireront les investisseurs, tandis que des entreprises plus transparentes attireront plus de consommateurs ou peut-être une prime de prix pour leurs produits. L'augmentation de l'information dans les chaînes d'approvisionnement des pêches ou dans les décisions gouvernementales est souvent liée à des idées visant à accroître l'efficacité dans l'allocation des ressources ou les transactions sur le marché.

22 EJF (2018) "Sortir de l'ombre. Améliorer la transparence des pêches mondiales afin de mettre fin à la pêche illégale, non déclarée et non réglementée", Fondation pour la Justice environnementale, Londres.

23 Forementi (2019) Op.Cit.

24 <http://toobigtoignore.net>

25 Tingley, G. & Dunn, M., Eds. (2018). Op. Cit.

26 Ardron, J, (2015), "Évaluation des éléments fondamentaux de la transparence des Organisations régionales de gestion des pêches" Marine Policy no.57.



Comme on peut le voir, la simple notion de transparence est donc rattachée à une liste d'objectifs complexes et potentiellement contrastés:

» elle est présentée comme un moyen de surveiller et de contester le mauvais comportement de ceux qui sont en position d'autorité ou de pouvoir;

» elle est présentée comme un moyen d'aider les gens à se réunir pour délibérer et débattre;

» elle est encouragée pour améliorer le fonctionnement concurrentiel des marchés.

5. Quand la transparence déçoit ?

Bien qu'une augmentation de la transparence soit généralement considérée comme une initiative souhaitable, les preuves tangibles des effets positifs de la transparence dans le secteur de la pêche sont encore limitées. Par exemple, le lien entre l'accès accru du public à l'information et la réduction substantielle de la pêche illégale, est encore principalement basé sur des preuves anecdotiques, bien que certaines études de cas soient encourageantes²⁷. L'un des défis de l'évaluation de l'impact de la manière dont une transparence accrue peut conduire, entre autres, à une moins grande corruption, à une plus grande démocratie, est que ces relations sont extrêmement difficiles à mesurer, et cela peut prendre beaucoup de temps.

Cependant, il est également de plus en plus compris que la façon dont la transparence est assurée est essentielle pour déterminer si elle a une incidence ou non. Il y a plusieurs raisons pour lesquelles la transparence peut être décevante :

Lorsque l'information est trompeuse

On craint beaucoup que les initiatives en matière de transparence ne soient pas à la hauteur en raison de la tendance des personnes en position d'autorité à manipuler l'information à leurs propres fins. La transparence glisse donc dans la propagande. Ivan Krastev, qui a écrit pour le Partenariat pour un gouvernement ouvert (PGO), l'a résumé en ces termes : « *Au moment où l'information gouvernementale est conçue pour être immédiatement accessible à tout le monde, sa valeur en tant qu'information diminue et sa valeur en tant qu'instrument de manipulation du public augmente.* »²⁸. C'est pourquoi, la transparence proactive est généralement considérée comme étant plutôt faible pour ce qui est de lutter contre la corruption politique de haut niveau; les informations provenant de litiges ou qui sont divulguées par des dénonciateurs ont tendance à être beaucoup plus incriminantes.

C'est un point important à considérer lorsque des appels à la divulgation d'informations par le gouvernement sont faits pour lutter contre la corruption ou la pêche INN. Les résultats ne sont peut-être pas aussi positifs que prévu, car les personnes qui fournissent l'information peuvent avoir intérêt à s'assurer que certains renseignements sont absents ou faux. Plusieurs initiatives en matière de transparence répondent à ce dilemme en assurant la vérification indépendante et la triangulation des informations du gouvernement ou des entreprises, ce qui, comme nous l'avons déjà mentionné, a été un principe clé pour l'orientation multipartite de la FiTI.

27 C'est un sujet qui sera abordé plus en détail dans un autre tBrief.

28 <https://www.opengovpartnership.org/trust/does-more-transparency-mean-more-trust/>



Lorsque l'information est inutile

Une autre constatation décevante des initiatives de transparence, c'est que même là où beaucoup de nouvelles informations sont rendues disponibles — et à grands frais —, une analyse subséquente révèle que presque personne ne les utilise, y compris ceux qui étaient les bénéficiaires visés. Cela peut indiquer que la demande de données n'était pas aussi grande que ce que l'on pensait au départ, ou bien la publicité au sujet des données n'a pas été efficace.

Il a également été émis l'hypothèse que ce problème de l'information « inutile » n'est pas toujours accidentel : les organisations qui veulent cacher des informations sur elles-mêmes le font par « *dumping de données* »; elles fournissent une énorme quantité de documents ou de statistiques dont elles savent qu'ils sont impossibles, ou très improbables, à utiliser ou à comprendre.²⁹

Encore une fois, les initiatives de transparence tentent de régler ces problèmes en veillant à ce que ce qui est rendu transparent soit motivé par la demande et les priorités locales, et que l'information soit présentée de façon à ce qu'elle soit facilement compréhensible et pertinente.

Lorsque l'information n'est pas suffisante pour réaliser le changement

Cependant, le défi le plus flagrant face à la transparence réside peut-être dans l'hypothèse que les gens peuvent utiliser de nouvelles informations pour changer les comportements et les décisions des personnes qui détiennent le pouvoir ou l'autorité. De nombreuses preuves suggèrent que cela peut se produire et se produit ; mais également, de nombreuses réformes de la transparence ont conduit à des réalisations assez limitées en termes d'amélioration de l'accès à la justice ou la participation à la prise de décision. Comme l'a fait remarquer un érudit sur le sujet : « *Si le pouvoir de la transparence est fondé sur le « pouvoir de la honte », alors son influence sur le sans-vergogne pourrait être très limitée* ». ³⁰

Cette observation amène la discussion sur la valeur de la transparence à un moment important. **Une des conclusions les plus concrètes des initiatives de transparence a été qu'elles dépendent, dans une large mesure, de la culture dominante au sein du gouvernement et de l'existence d'autres droits politiques et civils, tels que le droit d'être entendu, d'avoir accès à la justice et le droit de participer au processus décisionnel du gouvernement.** C'est pourquoi la Convention d'Aarhus et la Convention d'Escazu ne sont pas axées uniquement sur l'accès du public à l'information, mais également sur la participation et l'accès à la justice. Si ces autres droits politiques et civils ne sont pas reconnus et respectés, donner plus d'informations aux citoyens risque de ne pas aboutir à grand-chose.

Bien que cela ne prête pas à controverse, un point de vue opposé est que, même dans les contextes les plus antidémocratiques et autoritaires, l'accès à l'information peut galvaniser la capacité des gens à mieux revendiquer leurs droits et libertés.



29 <https://www.govtech.com/opinion/What-Can-Go-Wrong-with-Government-Transparency.html>

30 Fox, J. (2007). "La relation incertaine entre Transparence et Responsabilité". Développement en critique, 17(4/5)



6. Remarques finales

Le concept de transparence est maintenant largement reconnu comme étant fondamental pour une gestion durable et équitable des pêches et une approche fondée sur les droits de l'homme. Pourtant, le sujet n'est pas du tout simple. Il existe une vaste gamme d'informations contestées qui sont liées à l'amélioration de la transparence et les motivations évidentes dans diverses initiatives sont très diverses et peuvent être contradictoires. Certains voudront peut-être utiliser la transparence pour mettre au défi les gouvernements et les entreprises au sujet de leurs défaillances, d'autres voudront avoir accès à l'information pour travailler avec les gouvernements afin de lutter contre la criminalité transnationale des entreprises, tandis que d'autres veulent de la transparence pour faciliter les processus démocratiques délibératifs, et en particulier pour autonomiser les plus marginalisés et les plus vulnérables. D'autres peuvent considérer la transparence comme une stratégie commerciale ou un moyen d'accroître la dynamique concurrentielle du marché.

La question de savoir si la transparence donne les résultats escomptés dépend, dans une large mesure, de la façon dont elle est définie et de la façon dont elle est réalisée. Si elle est mal mise en œuvre, la transparence pourrait avoir des conséquences négatives imprévues, avantager certains groupes par rapport à d'autres, ou créer de la confusion et de la désinformation.

La transparence des pêches est donc bien plus qu'une simple publication d'informations.



Fisheries
Transparency
Initiative

Perspectives

Nous espérons que vous avez trouvé cette première édition de notre tBrief intéressante et stimulante. Nous nous sommes efforcés d'avoir une vue d'ensemble et de répondre à un certain nombre de questions et de défis fondamentaux lorsque nous voulions accroître la transparence dans le secteur des pêches. Dans la deuxième édition, nous examinerons de plus près la transparence de la gouvernance des régimes fonciers dans les pêches maritimes, y compris les questions touchant les communautés côtières et la pêche artisanale.

