



LA CORRUPTION DANS LE SECTEUR DES PÊCHES :

La transparence à la rescousse ?

Messages clés :

1. La corruption est clairement un problème critique pour de nombreux secteurs. Cependant, la corruption dans le secteur des pêches reçoit une attention étonnamment limitée dans les débats internationaux sur les réformes des pêches.
2. La transparence est souvent considérée comme un moyen important de prévenir et de détecter la corruption en faisant la lumière sur les activités, les décisions et les dépenses du gouvernement, et en augmentant les niveaux de responsabilité.
3. Pourtant, le pouvoir de la transparence pour lutter contre la corruption réside rarement dans la révélation de cas spécifiques de corruption. Au contraire, l'impact de la transparence peut être plus indirect, en contribuant à faire évoluer les débats politiques vers une plus grande responsabilisation du secteur public.

Edition #5



Introduction

Le mouvement mondial en faveur de la transparence et de l'ouverture des données gouvernementales se justifie pour de nombreuses raisons. Il est considéré comme fondamental pour les idées modernes de gouvernance démocratique. Il permet un fonctionnement efficace des marchés, la prestation de services publics et l'engagement des citoyens. En tant que thème transversal, il est souvent considéré comme synonyme de lutte contre la corruption.

Au cours des années 1990, des organisations telles que la Banque mondiale ont fait valoir que la corruption était souvent au cœur d'un développement inéquitable et non durable et que l'amélioration de la transparence des gouvernements était un remède efficace contre le **'cancer de la corruption'**.¹ La première organisation qui s'est consacrée à la lutte contre la corruption au niveau mondial a été baptisée, à juste titre, 'Transparency International'. La Convention des Nations unies contre la Corruption (CNUCC), le seul instrument universel juridiquement contraignant de lutte contre la corruption, est entrée en vigueur en 2005 et a accordé une importance centrale à la transparence. La transparence est également considérée comme un principe de lutte contre la corruption dans les instruments juridiques régionaux, tels que la Convention interaméricaine contre la corruption (1996), la Convention Anti-corruption de l'Organisation de Coopération et de Développement économiques (1997) et la Convention de l'Union africaine contre la Corruption (2003).

La corruption dans les pêches maritimes a été étonnamment négligée, tout comme la transparence en tant qu'approche de solution. Mais comme nous l'avons montré dans les précédents tBriefs, l'appel à une transparence accrue dans les pêches maritimes prend de l'ampleur et des liens avec les efforts de lutte contre la corruption apparaissent.² Toutefois, ceux qui prônent la transparence comme moyen de réduire la corruption doivent réfléchir de manière critique à ce que la transparence peut accomplir de manière réaliste. Une telle réflexion est l'objectif central de cette cinquième édition de notre série de tBriefs. Nous voulons que ceux qui travaillent pour ou qui s'intéressent à la gestion durable des pêches reconnaissent comment la corruption peut nuire aux efforts sincères de sauvegarde du secteur, et comment la transparence peut soutenir ces efforts. Pour faciliter cette réflexion, cette édition aborde le concept et les formes de corruption, ainsi que l'exposition du secteur des pêches aux risques de corruption. Étant donné que la corruption fait l'objet de nombreuses recherches et est très complexe, cette discussion ne se veut pas exhaustive, mais nous espérons qu'elle sera stimulante.

» On dit que la
lumière du soleil
est le meilleur des
désinfectants. «

Louis Brandeis (1913),
avocat et commentateur
politique américain

Introduction	2
La corruption : Qu'est-ce que cela signifie réellement ?	3
La pêche : Un secteur sujet à la corruption	5
Zones à risque typiques dans le secteur des pêches	7
Comment la transparence peut-elle aider à lutter contre la corruption ?	10
Conclusion	16
Perspectives	17

1 Wolfensohn, J. (1997) Réunion annuelle de la Banque mondiale à Hong Kong

2 Par exemple, l'Initiative pour la Transparence des Pêches (FiTI) collabore actuellement avec l'Académie internationale de Lutte contre la Corruption (IACA) pour sensibiliser aux principaux moteurs de la corruption dans le secteur des pêches et aux différentes approches permettant de s'attaquer à ce problème mondial.

La corruption : Qu'est-ce que cela signifie réellement ?

Le terme de corruption apparaît dans de multiples situations et contextes. Mais sa signification réelle est plus qu'un simple défi de définition. La façon dont les personnes ou les secteurs définissent la corruption peut influencer sur la manière dont ils s'attaquent aux problèmes qu'elle provoque.

Pour commencer, il n'existe pas de définition universellement acceptée et juridiquement contraignante de la corruption. Lors des négociations de la CNUCC, les États membres des Nations Unies se sont demandé s'il fallait donner une définition juridique de la corruption. Il a été reconnu que même une définition complète pourrait omettre d'importantes formes de corruption. Ainsi, au lieu d'une définition, la CNUCC a énuméré un certain nombre d'aspects que les gouvernements devraient criminaliser ou prendre des mesures pour les traiter.

Il existe des définitions simples et non juridiquement contraignantes de la corruption, comme celle utilisée par Transparency International : *'abus d'un pouvoir confié pour un gain privé'*.³

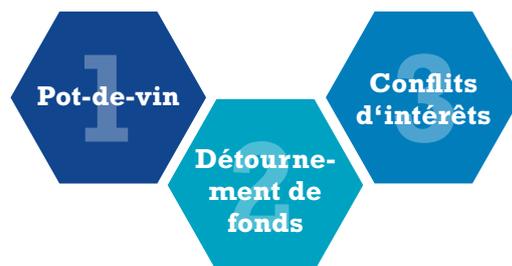
Trois types de corruption⁴ bien connus présentent un intérêt particulier pour le secteur des pêches et sont brièvement exposés ci-dessous.

1 Pot-de-vin : Il s'agit d'un avantage (par exemple, un paiement ou un don) accordé à une personne en position d'autorité ou d'influence en échange d'un service ou d'une faveur illicite. La corruption existe à un niveau 'mesquin' – une petite somme d'argent versée à un inspecteur du port 'pour qu'il regarde ailleurs'. Il peut également s'agir de sommes énormes – des millions de dollars versés sous forme de 'pots-de-vin' pour obtenir un accord de pêche ou d'investissement du gouvernement. Ces avantages accordés (ou extorqués) à une Autorité publique peuvent prendre des formes et des dimensions diverses : cadeaux, indemnités journalières extravagantes pour assister à des réunions, offres de voyages gratuits à l'étranger, bourses d'études, emplois ou lobbying politique⁵ – et pas seulement le vieux cliché de l'enveloppe brune remplie d'argent liquide. Il est extrêmement difficile d'identifier les avantages non monétaires comme des pots-de-vin, et un temps considérable peut s'écouler entre le moment où quelqu'un reçoit le cadeau et celui où il rend la faveur – le 'quiproquo'.

3 Même avec une définition aussi simple, il y a eu et il y aura toujours un désaccord sur les limites entre les comportements qui sont corrompus ou acceptables.

4 Pour de plus amples informations, veuillez-vous référer, entre autres, à Holmes, L. (2015) La corruption : une très courte introduction, Oxford : Presse universitaire d'Oxford, p. 17 ; Centre de ressources anti-corruption U4, 'Qu'est-ce que la corruption?' », Site Web U4.

5 Harstard, B. et Svensson, J. (2011) 'Pots-de-vin, lobbying et développement', Revue américaine de Science politique, 105(1): 46–63.



2 Détournement de fonds : Il s'agit du détournement de richesses par une personne (ou un groupe) en position d'autorité. Le détournement peut consister en l'écroulement d'une petite somme d'argent ou le vol de milliards de dollars de recettes de l'État. Il peut s'agir de fraudes complexes et de programmes de blanchiment d'argent qui échappent délibérément à la surveillance du public. Les revenus des secteurs des ressources naturelles, comme le pétrole et le gaz ou les concessions forestières, sont régulièrement exposés au détournement de fonds.



3 Conflits d'intérêts : Il s'agit de la situation dans laquelle une Autorité publique a deux ou plusieurs intérêts qui se disputent sa loyauté. Un exemple flagrant est lorsqu'une personne en position d'autorité publique a simultanément des investissements commerciaux dans le même secteur qu'elle est chargée de diriger. Une variante subtile est le problème des 'portes tournantes', où les législateurs ou les régulateurs prennent des positions dans les secteurs privés qu'ils ont été chargés de superviser, et vice versa. Cette pratique s'est répandue et est devenue courante dans de nombreux secteurs, comme le secteur financier. Le problème est que la perspective de décrocher un emploi lucratif dans le secteur privé encourage les fonctionnaires à soutenir les politiques et les actions qui favorisent le secteur privé, par opposition au bien commun au sens large. De même, les Chefs d'entreprise choisis pour un poste au sein du gouvernement sont vulnérables à des préjugés et à un favoritisme similaires.



Il ne s'agit en fait que d'un aperçu des types de corruption. La corruption présente de multiples facettes, couvrant de nombreuses formes, de nombreuses situations et de nombreux rôles (hommes politiques, fonctionnaires, agents publics, hommes d'affaires ou membres du public). La corruption s'adapte à différents contextes et circonstances et, à bien des égards, son caractère illégal peut ne pas être clair.⁶ C'est là que réside la difficulté de comprendre comment utiliser la transparence pour lutter contre la corruption : **Quels types de corruption cherchons-nous à combattre par la transparence ? Quelles sont les données gouvernementales nécessaires ? Quelles réformes plus larges la transparence exige-t-elle pour réussir dans ces efforts ?**

6 Transparency International (n.d.) 'Qu'est-ce que la corruption ?', site web de Transparency International.

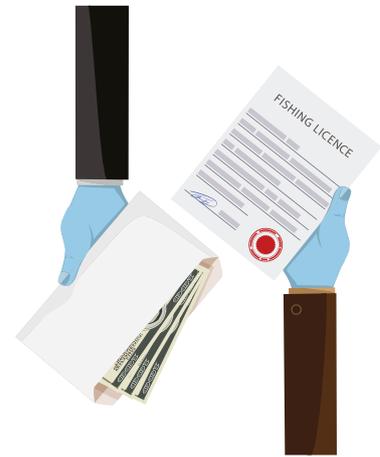
La pêche : Un secteur sujet à la corruption



L'une des principales conclusions de nombreuses recherches sur la corruption est qu'elle existe dans toutes les sociétés et dans la plupart des industries. Alors, qu'en est-il de la pêche maritime? Très peu de cas de corruption dans ce secteur ont fait la une des journaux ces dernières années, et les Décideurs politiques, les ONG et les universitaires n'ont accordé que peu d'attention à cette question.

Toutefois, un examen rapide suggère qu'il existe un risque élevé que la corruption existe déjà dans le secteur des pêches :

» **Pression économique** : La pêche commerciale est soumise à d'énormes pressions en raison de la surcapacité. On estime que le nombre de navires de pêche opérant en mer a augmenté de 500 % depuis les années 60, tandis que les volumes de poissons capturés stagnent ou diminuent depuis les années 80.⁷ Une part croissante de l'effort est consacrée à la capture d'une quantité décroissante de poissons. Étonnamment, le secteur des pêches a continué d'attirer des investissements financiers privés substantiels et il reçoit d'énormes volumes de subventions destinées à renforcer ses capacités. L'industrie de la pêche est donc 'surcapitalisée'. Tout cela peut provoquer une volatilité économique, des niveaux malsains de prise de risque et de concurrence au sein du secteur. La tentation est donc grande de tromper ou d'exercer une influence indue sur les législateurs, les régulateurs et le personnel chargé de l'application de la loi afin de maintenir les prises, d'augmenter les profits et de se soustraire aux réglementations en matière de santé et de sécurité. En outre, la pêche présente une forte dimension géopolitique. Les 'guerres du cabillaud' ou les frictions et conflits entre États autour de l'accord de Brexit ne sont que deux exemples marquants. Certaines des nations les plus puissantes du monde en matière de pêche, comme la Chine, la Russie, la Corée du Sud, le Japon et les pays membres de l'Union européenne, sont de plus en plus en lutte pour les ressources halieutiques. Ces États surveillent de plus en plus les eaux territoriales des pays pauvres et s'interrogent sur la mesure dans laquelle ils s'assurent que leurs entreprises pratiquent une pêche durable et éthique.



⁷ Données officielles compilées par l'Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture (FAO).

» **Valeur du secteur** : La valeur du poisson est souvent sous-estimée. En termes monétaires, le poisson est le produit agricole le plus commercialisé dans le monde ; la valeur du poisson commercialisé au niveau international est supérieure à celle de nombreux autres produits alimentaires, comme le café, le thé et le sucre, réunis. Les consommateurs apprécient également les produits de la mer, qui sont très nutritifs et dont l'empreinte carbone est plus faible que celle des autres protéines animales ; ce qui contribue à la demande croissante de poisson et de produits de la mer. Mais cette demande est satisfaite par une diminution des capacités d'approvisionnement. Selon la FAO, plus d'un tiers des stocks de poissons marins évalués sont exploités à des niveaux non durables – un chiffre qui a triplé au cours des 40 dernières années.⁸

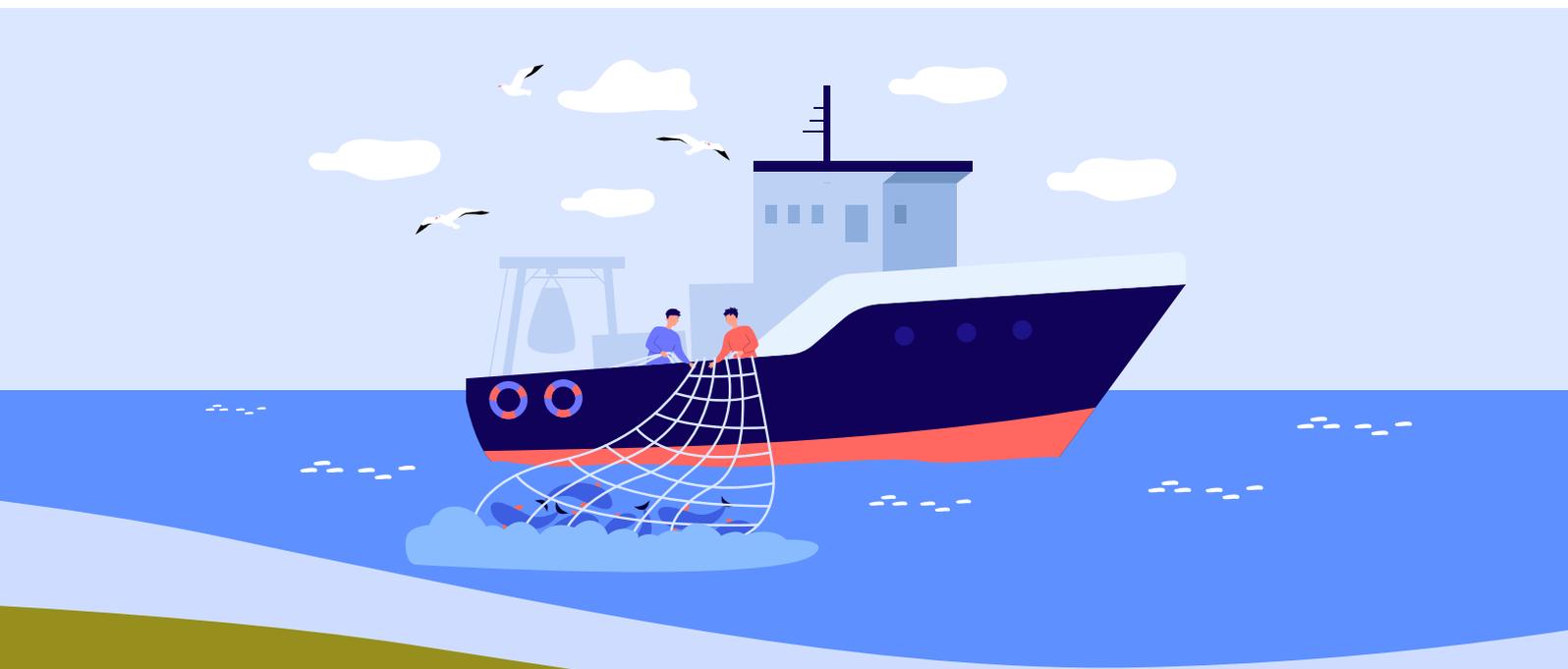
Les secteurs compétitifs et lucratifs offrent des conditions propices à la corruption. Parmi les autres conditions (dites 'drapeaux rouges') présentes dans les pêcheries, citons un secteur de plus en plus réglementé, une forte dépendance à l'égard des agents tiers, des chaînes de valeur mondiales complexes qui s'étendent sur plusieurs autorités, pays et juridictions, et des structures de contrôle souvent faibles ou inadéquates. Tout cela combiné donne une image convaincante d'un secteur très exposé à la corruption.

» **Lorsque la police lui a demandé pourquoi il avait braqué la banque, le voleur a répondu :**

„Parce que c'est là que se trouve l'argent“.



⁸ FAO (2020) 'La situation mondiale des pêches et de l'aquaculture', Rome : FAO.



Zones à risque typiques dans le secteur des pêches

Comment la corruption affecte-t-elle potentiellement la pêche ? Selon l'Office des Nations unies contre la Drogue et le Crime (ONUDC), *'la corruption... menace la réglementation efficace et la prévention de la criminalité à tous les stades de la chaîne de valeur de la pêche, en l'exposant à un large éventail de risques, depuis la préparation de fausses licences et la sous-déclaration des quantités de poissons capturés au débarquement jusqu'à la vente de poissons mal étiquetés, entre autres.'*⁹ Voici quatre exemples courants de la manière dont la corruption peut nuire à la gestion durable des pêches.

1 Décider qui peut pêcher. Le processus par lequel les gouvernements accordent des autorisations de pêche peut être source de conflits et de désaccords. Comme indiqué ci-dessus, la plupart des pêcheries sont confrontées à une concurrence intense pour l'accès, souvent entre des entreprises et des groupes ayant une influence politique très différente. La prise de décision des gouvernements sur qui obtient quelle proportion des prises autorisées est donc une zone à risque majeur de corruption, d'extorsion et de conflit d'intérêts. La corruption est devenue un problème généralisé qui affecte les accords d'accès à la pêche étrangère dans les pays en développement. En Mauritanie, par exemple, le gouvernement mène une enquête parlementaire sur un accord d'investissement avec une société d'État chinoise négocié par le gouvernement précédent.¹⁰ Cet accord accordait à la société des droits de pêche pour 25 ans et permettait à environ 45 navires chinois d'opérer dans les eaux mauritaniennes. L'accord était assorti de promesses d'investissements locaux de 100 millions de dollars, bien que l'on examine actuellement si ces engagements financiers se sont concrétisés.¹¹ Dans les îles Cook du Pacifique, un Ministre des pêches a été reconnu coupable en 2016 d'avoir accordé à une multinationale de pêche thaïlandaise, 18 licences de pêche en échange d'un prêt privé pour l'aider à acheter des biens immobiliers.¹²



9 Office des Nations unies contre la Drogue et le Crime (2019) 'Rotten Fish - Un guide sur la lutte contre la corruption dans le secteur des pêches'. Ce guide identifie également plusieurs autres domaines à risque le long de la chaîne de valeur de la pêche.

10 APA News (2020) 'La Mauritanie va enquêter sur un abus de pouvoir présumé de l'ancien président', 31 janvier 2020.

11 Dans le cadre de ses efforts pour se conformer au Standard FiTI, le gouvernement de Mauritanie a récemment publié ces Accords en ligne (voir : www.fiti-mauritanie.mr/normes-fiti/).

12 Nouvelles en ligne de RNZ (2016) « La députée Cooks Teina Bishop reconnue coupable de corruption », 21 juillet 2016.

2 Déterminer les règles qui régissent les activités de pêche. Les règles de gestion de la pêche sont, entre autres, destinées à protéger les populations de poissons et à conserver la biodiversité marine. Ces règles fixent des limites quant à la quantité de poissons qui peuvent être capturés, la quantité qui peut être 'rejetée', les méthodes de pêche autorisées, les endroits et les périodes où la pêche est interdite, etc. Dans de nombreux pays, cependant, ces règles sont délibérément édulcorées. Il existe plusieurs exemples où les réglementations visant à contrôler la pêche ont été liées à des paiements de pots-de-vin, à des pressions politiques ou à des conflits d'intérêts, notamment lorsque les élites politiques ont des intérêts directs dans des entreprises de pêche commerciale. Au Mozambique, par exemple, la gestion désastreuse de la pêche lucrative aux crevettes s'explique par le fait que des sociétés étrangères de 'joint-venture' ont inclus des élites militaires et le président du pays.¹³ La pratique des 'portes tournantes' peut également avoir un effet négatif sur la manière dont les règles de gestion sont décidées, aggravé par le fait que la pêche est un sujet très spécialisé. Au Royaume-Uni, l'ancien Chef de la Direction de l'Organisation de gestion marine du gouvernement a occupé un poste de haut niveau dans une grande entreprise de pêche britannique. Dans un communiqué de presse, l'entreprise a déclaré que 'le flux de compétences et d'expériences entre les autorités de réglementation et le secteur des pêches est une évolution positive. 'Les portes tournantes' et le croisement des compétences ne peuvent qu'améliorer le secteur'.¹⁴

3 Faire respecter ces règles. Il est bien établi que dans presque toutes les pêcheries du monde, certaines entreprises de pêche ne respectent pas les règles. Les faibles niveaux de détection de la 'pêche illégale' sont souvent liés au manque de capacité des Autorités nationales à faire respecter les règles. Mais même celles qui se font prendre peuvent souvent continuer à opérer en toute impunité. L'ONUSD a répertorié plusieurs exemples dans son rapport 'Rotten Fish : Un guide sur la lutte contre la corruption dans le secteur des pêches'. L'entreprise multinationale de pêche Hout Bay Fisheries en est un exemple frappant. À la fin des années 1990, Hout Bay était l'une des plus grandes entreprises de pêche d'Afrique du Sud, employant 400 personnes et exportant des millions de dollars de poisson vers les États-Unis. Les enquêtes menées par les procureurs américains sur la contrebande et la fraude ont permis de découvrir que Hout Bay avait obtenu des permis d'exportation frauduleux en soudoyant 14 Inspecteurs en Afrique du Sud. Selon une estimation prudente, cette opération a causé des dommages d'environ 50 millions de dollars aux pêcheries de homards d'Afrique du Sud, une pêcherie qui a été extrêmement importante pour la subsistance de milliers de pêcheurs sud-africains.



13 Buur, L., Baloi, O. et Mondlane Tembe, C. (2012) 'Mozambique Analyse de synthèse : Entre Poches d'efficacité et Capture d'Elite', Document de travail DIIS No. 01, Copenhague : Institut danois d'Etudes internationales.

14 Waterdance Ltd. (2019) 'Le monde, la Pêche et l'Aquaculture '«Le Gestionnaire des Pêches et des Quotas rejoint Waterdance», communiqué de presse, 7 mars 2019.

4 Gestion des revenus. Ce que les gouvernements tirent de la pêche devient une source importante de revenus, notamment les revenus directs de la vente des licences et des accords d'accès, ainsi que les amendes et les pénalités. Cependant, la manière dont les gouvernements gèrent les revenus est un sujet sous-exploré dans le domaine de la pêche. En 2019, un exemple a été mis au jour, celui de la plus grande entreprise islandaise, Samherji, qui a été surnommé le 'scandale de la pêche'. L'entreprise a été accusée d'avoir versé des millions de dollars à de hauts fonctionnaires du gouvernement namibien pour obtenir des quotas de pêche, en contournant les règles nationales d'attribution des quotas.¹⁵ Cette affaire a montré comment les pots-de-vin peuvent prendre différentes formes et comment une relation de corruption s'est formée sur de nombreuses années, impliquant des vacances somptueuses en Islande. Elle a également révélé comment des millions de dollars de fonds publics ont été détournés vers des comptes bancaires privés, au lieu d'être versés au Trésor public. Les revenus de la pêche peuvent être particulièrement vulnérables aux détournements, car il est extrêmement difficile pour des non-experts de vérifier combien de licences de pêche sont vendues ; les entreprises opérant à terre sont beaucoup plus faciles à repérer que celles qui opèrent en mer et hors de vue.

Ce n'est pas seulement dans la pêche à grande échelle que la corruption peut se produire. Un nombre croissant de cas documentés suggère que la corruption est également un problème sérieux dans la pêche à petite échelle, avec des conséquences désastreuses pour les communautés locale de pêche côtière.¹⁶



15 Lennon, J. (2019) 'Des capitaines celandiques et russes arrêtés alors que le scandale Fishrot s'aggrave', blog Jade Lennon, 22 novembre 2019.

16 Sundström, A. (2013) 'La corruption dans les biens communs: Pourquoi la corruption entrave-t-elle l'application des réglementations environnementales dans le secteur de la pêche en Afrique du Sud', Revue internationale des biens communs 7(2): 454- 472.



Comment la transparence peut-elle aider à lutter contre la corruption ?

Étant donné la nature imbriquée et insaisissable de la corruption, il est clair qu'aucune formule unique ne pourra toujours la contrer. C'est le cas de la transparence, même si elle est souvent saluée comme une solution évidente pour enrayer la corruption. L'hypothèse courante selon laquelle la transparence peut avoir un fort impact sur la corruption repose généralement sur deux convictions :

1. Le rôle de la transparence dans la prévention ou la dissuasion de la corruption : On prétend que les personnes au pouvoir (par exemple, les fonctionnaires) sont dissuadées de se livrer à la corruption si elles savent qu'elles devront rendre compte de leurs actes. Cela réduit alors les possibilités de corruption.

2. Le rôle de la transparence dans la détection de la corruption : On affirme que de nombreuses formes de corruption prospèrent parce que les abus ont lieu à l'abri des regards. L'accès à l'information peut révéler des anomalies qui peuvent faire l'objet d'une enquête, être révélées et, le cas échéant, sanctionnées (poursuites pénales, révocation (y compris par des élections), ou humiliation publique).

Ces deux convictions ont fait l'objet de recherches approfondies, avec des avis divergents sur l'efficacité de la transparence. Ce qui est clair, c'est que la transparence seule ne conduira pas 'comme par magie' à un changement positif. Au contraire :

» la transparence ne doit être considérée que comme la première étape dans la lutte contre la corruption;

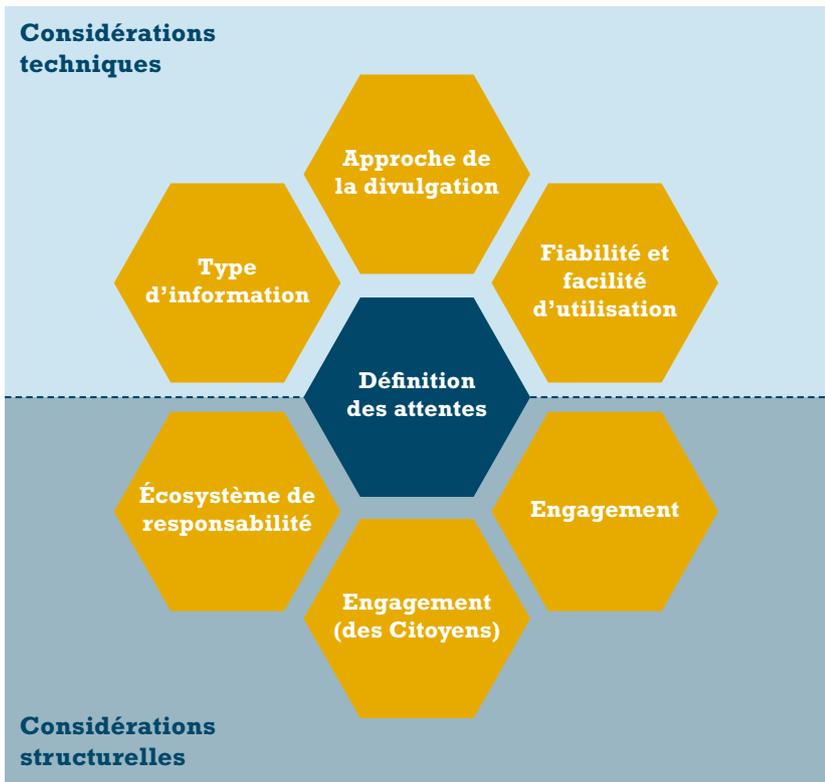
» la transparence ne peut être efficace dans la lutte contre la corruption que si nous comprenons comment la corruption fonctionne et quels sont les systèmes qui la rendent possible.

Heureusement, un ensemble de travaux universitaires a étudié en détail pourquoi différents types de transparence peuvent aider à lutter contre certaines formes de corruption dans certains contextes – mais pas dans d'autres.

Pour évaluer si la transparence est susceptible d'être efficace dans la lutte contre la corruption dans le secteur des pêches, il convient d'appliquer diverses considérations, comme le montre le schéma ci-dessous.



17 Voir, par exemple, Etter, L. (2014), 'La transparence peut-elle réduire la corruption? Preuve de l'impact de l'Initiative pour la Transparence dans les Industries extractives (ITIE) sur la corruption au Pérou et au Mali', document préparé pour la conférence 'Doing Business' à l'université de Georgetown, Washington, DC ; ou Lopez, S. (à paraître) 'La transparence favorise-t-elle la réduction de la corruption ? Des preuves du monde entier', projet disponible sur le site de l'ITIE.



Définition des attentes

Dans notre premier tBrief, nous avons déjà exploré comment la mesure dans laquelle la transparence peut atténuer les graves problèmes qui se posent dans le secteur des pêches maritimes dépend largement de ce que l'on comprend des différents objectifs, approches et attentes associés à la mise à la disposition du public des informations gouvernementales. Sans une telle compréhension, les efforts de transparence peuvent être mal ciblés et produire des résultats décevants. Les termes de corruption peuvent avoir une signification différente selon les personnes. Au lieu d'utiliser le terme général de 'corruption', il convient d'identifier explicitement les types spécifiques à cibler, tels que les pots-de-vin, les détournements de fonds et la collusion. Plutôt que de déclarer qu'il s'agit d'endiguer la corruption, il convient de préciser les approches. Par exemple, l'action vise-t-elle à dénoncer le népotisme ou à prévenir l'extorsion?

Considérations techniques

Sur la base d'un énoncé clair de ce qui est visé, un certain nombre d'aspects techniques doivent être pris en compte.

» **Type d'information** : Différents ensembles de données sont nécessaires en fonction de ce qui est visé. Les mesures visant à réduire la corruption entre les fonctionnaires et les entreprises nécessiteront des données différentes de celles visant à dénoncer les détournements de fonds publics. Par exemple, la publication des attributions de licences de pêche et des rapports sur les recettes publiques peut révéler des cas où des fonctionnaires ont détourné des droits de pêche. Dans d'autres secteurs de ressources, tels que le pétrole et le gaz, l'accès aux informations gouvernementales a révélé des cas de détournement. Après que le Nigeria ait adhéré à l'Initiative pour la Transparence des Industries extractives (ITIE) et publié les données gouvernementales sur les contrats miniers, il est apparu que des millions de dollars manquaient au Trésor public.¹⁸

Les informations sur les licences de pêche, les allocations de quotas ou la propriété effective peuvent montrer l'étendue de la concentration économique. Bien qu'une telle concentration ne soit pas en soi une manifestation de corruption, elle peut mettre en évidence des problèmes structurels sous-jacents. Au Royaume-Uni, Greenpeace a publié une recherche approfondie sur l'ampleur de la concentration économique dans l'industrie de la pêche, montrant que seules cinq familles riches détenaient la majorité des quotas.¹⁹ Cette recherche a été rendue possible par les lois et les politiques du Royaume-Uni en matière de publication d'informations sur la propriété des entreprises privées, ainsi que par sa pratique de publication d'informations sur l'attribution des quotas. Bien que les recherches de Greenpeace n'aient pas directement accusé le système britannique d'être 'corrompu', ce type d'enquête peut contribuer à révéler des abus dans le secteur des pêches.

» **Approche de la divulgation** : Il a été reconnu que la 'transparence proactive' des gouvernements peut ne pas être efficace pour exposer la corruption, et peut même semer la confusion dans l'esprit du public sur les problèmes de corruption.²⁰ D'autre part, la publication proactive d'informations pertinentes peut avoir un effet dissuasif. Si l'on sait que les informations seront bientôt rendues publiques, cela pourrait dissuader les individus de se livrer à un acte de corruption, comme la délivrance de licences de pêche injustifiées ou la signature d'accords d'accès à la pêche. La 'transparence réactive' est considérée comme un moyen plus efficace de dénoncer la corruption. Cela inclut les cas où l'accès à des données autrement confidentielles est accordé au public, par exemple par le biais de demandes faites en vertu des lois sur l'accès à l'information.



18 Initiative pour la Transparence dans les Industries extractives (2012) 'ITIE Nigeria: Faire en sorte que la transparence puisse faire découvrir des milliards', étude de cas ITIE, 20 janvier 2012.

19 Dowler, C. (2018) 'Révélation: les millionnaires thésaurisant les droits de pêche au Royaume-Uni', site Web Unearthed / Greenpeace Royaume Uni, 10 octobre 2018.

20 Lindstedt, C. et Naurin, D. (2010) 'La transparence ne suffit pas; rendre la transparence efficace pour réduire la corruption', Revue internationale de science politique 3 (31).

- » **Fiabilité et facilité d'utilisation** : Certains gouvernements peuvent accepter des réformes en matière de transparence, mais publier des informations trompeuses, incomplètes, obsolètes ou simplement fausses. Les données publiées peuvent également être fragmentées entre de nombreux services gouvernementaux ; ce qui rend leur traitement lourd et nécessite des recherches supplémentaires pour combiner les ensembles de données afin d'en tirer des conclusions. Le niveau de désagrégation des données peut être essentiel pour lutter contre la corruption. Par exemple, les gouvernements qui ne publient que les valeurs agrégées des paiements effectués par les navires pour leurs activités de pêche, sans détailler les montants par navire ou le nom de l'Autorité nationale qui a reçu le paiement, peuvent ne pas aider à identifier les détournements de fonds ou les retards de paiement.



Même si l'Initiative pour la Transparence des Pêches (FiTI) n'a pas été mise en place dans le cadre d'une lutte directe contre la corruption, elle définit pour la première fois une liste complète de 12 exigences de transparence concernant le secteur des pêches d'un pays, que les Autorités nationales doivent publier en ligne. Cette liste comprend des informations sur les droits de pêche et des informations fiscales, telles que les droits, la durée, la transférabilité et la divisibilité des droits de pêche, ainsi que les personnes légalement habilitées à délivrer ces droits, les accords d'accès à la pêche étrangère, les paiements annuels effectués par les grands navires de pêche pour leurs activités de pêche, le total des paiements effectués par les petites pêcheries en rapport avec les autorisations de pêche, les captures et les débarquements (si disponibles), et des informations sur la propriété effective.

En outre, il a été primordial d'amener les gouvernements à s'engager à publier des informations crédibles et dignes de confiance lors de la définition du Standard FiTI. Par conséquent, la FiTI est mise en œuvre dans les pays par l'intermédiaire de Groupes multipartites nationaux, composés de représentants du gouvernement, des entreprises de pêche et de la société civile organisée. Ils travaillent collectivement pour évaluer si les informations du domaine public sont considérées comme accessibles et complètes, et font des recommandations sur la manière d'améliorer les informations publiées par les Autorités nationales.



Fisheries
Transparency
Initiative

Considérations structurelles

Malgré les meilleures intentions, des attentes claires, des déclarations et des considérations d'ordre technique, les efforts de transparence ne permettent pas toujours de remédier aux défaillances de la gouvernance. Cela peut être dû à des considérations structurelles – c'est-à-dire à des facteurs systémiques qui pourraient permettre à la corruption de se produire. Trois conditions structurelles qui peuvent contribuer à prévenir la corruption sont mises en évidence ici :

» **L'écosystème de la responsabilité** : La condition structurelle la plus importante est probablement un environnement politique, juridique et institutionnel qui permet de rendre des comptes. Dans de nombreux secteurs ou pays où la corruption semble bien ancrée, de nombreuses personnes en sont pleinement conscientes. Le problème est qu'il y a peut-être très peu de possibilités de faire quelque chose pour y remédier. Les institutions de responsabilité et de justice peuvent être faibles ou être elles-mêmes impliquées dans la corruption. Dans de telles situations, l'effet dissuasif d'un meilleur accès à l'information n'aurait aucun effet si les coupables ne peuvent pas être 'deshonorés' pour changer.²¹ Les initiatives de gouvernement ouvert, dit-on, sont plus susceptibles d'avoir un effet anticorruption dans les pays où le contexte est favorable :

- 21 Fox, J. (2007) 'La relation incertaine entre transparence et responsabilité', *Développement en pratique*, 17(4): 663–671.
- 22 Kallaur, E. et Davenport, S. (2020) 'Lutter contre la corruption grâce à des initiatives de gouvernement ouvert', 7 octobre 2020, Blogs de la Banque mondiale.
- 23 Les écosystèmes de responsabilité comprennent divers acteurs, institutions, processus et caractéristiques contextuelles qui façonnent la réactivité et la responsabilité des gouvernements. Halloran, B. (2015), *De l'ouverture à une véritable responsabilité : le Rôle des MSI*, initiative de réflexion, de transparence et de responsabilité.

» Il est de plus en plus évident que l'ouverture peut faire une différence dans la réduction de la corruption lorsque d'autres facteurs favorables sont présents, comme la volonté politique, des médias libres et indépendants, une société civile solide et des mécanismes de responsabilité et de sanction efficaces. Le fait qu'une certaine réforme ou un certain programme réussisse à contribuer à la réduction de la corruption dépend entièrement du contexte.²² «

Ce message, émanant du Responsable international de la lutte contre la corruption, de l'ouverture et de la transparence de la Banque mondiale, était vraisemblablement destiné à plaider en faveur de réformes en matière de transparence. Cependant, les conditions favorables à la responsabilisation sont souvent inexistantes ou seulement partiellement dans les pays ou les secteurs d'activité où la corruption est répandue et où le manque de transparence des gouvernements est particulièrement évident. En effet, il est bien connu que dans de nombreux contextes, les efforts déployés pour rendre publiques les informations sur la corruption des hauts responsables politiques ou des fonctionnaires sont extrêmement dangereux, entraînant le harcèlement ou l'arrestation de dénonciateurs, d'acteurs de la société civile ou de journalistes.

Cela soulève la question suivante : quelles sont les réformes en matière de transparence qui peuvent réellement contribuer à freiner la corruption, en particulier dans les pays qui ne disposent pas d'un écosystème de responsabilisation ?²³



L'effet de détection de la transparence ne doit pas être minimisé. Mais il y a des limites à ce que la transparence peut accomplir si elle est utilisée uniquement pour déterrer des preuves incriminantes d'un acte illégal – ce qu'on appelle le 'pistolet fumant'.



Au contraire, on se rend de plus en plus compte que le véritable pouvoir de la transparence dans la lutte contre la corruption est indirect – en contribuant à modifier les débats politiques sur la manière dont les gouvernements fonctionnent et au profit de qui.²⁴

Ces changements peuvent se produire si la transparence est incluse comme approche de solution lors de la définition de réformes gouvernementales ouvertes. Aligner les efforts de transparence pour soutenir des débats plus fondamentaux sur les objectifs et les résultats du gouvernement peut être plus bénéfique que d'établir des réformes dans le seul but de lutter contre la corruption et (en particulier) de la dénoncer. Cela pourrait être contre-productif et trop étroit.²⁵



Les pays qui mettent en œuvre l'Initiative pour la Transparence des pêches (FiTI) ne cherchent pas seulement à accroître la disponibilité, l'accessibilité et la qualité des informations sur la gestion des pêches au fil du temps. Les pays s'engagent également à démontrer comment ces informations publiées contribuent à stimuler les débats publics sur la manière dont le secteur des pêches est géré.



Fisheries
Transparency
Initiative

» **Engagement** : La transparence du gouvernement doit être basée sur un engagement clair de la part des personnes au pouvoir. Alors qu'il y a deux décennies, la transparence était encore un concept ambitieux, elle devient de plus en plus courante. Le grand nombre de lois sur la liberté d'information promulguées dans le monde entier, les projets d'ouverture des données gouvernementales, la recherche universitaire, l'engagement en faveur d'initiatives volontaires, telles que le Partenariat pour un Gouvernement ouvert (PGO) ou l'Initiative pour la transparence des pêches (FiTI), en témoignent.

» **L'engagement [des citoyens]** : Si l'engagement des gouvernements de haut en bas en faveur de la transparence et de la responsabilité est primordial, il doit être satisfait par une demande de politiques ou d'informations de bas en haut. Les gouvernements équilibrent toujours de multiples priorités et si aucune demande ou intérêt n'est manifesté dans un domaine d'information particulier, la priorité peut être accordée à d'autres domaines. Et étonnamment, bien que les stocks de poissons soient sous pression dans le monde entier, il semble que de nombreuses communautés côtières ne ressentent aucune urgence. Cet engagement (ou ce manque d'engagement) a un impact direct sur le degré de priorité politique accordé aux aspects de la gestion durable de la pêche et à ses défis, y compris la corruption.

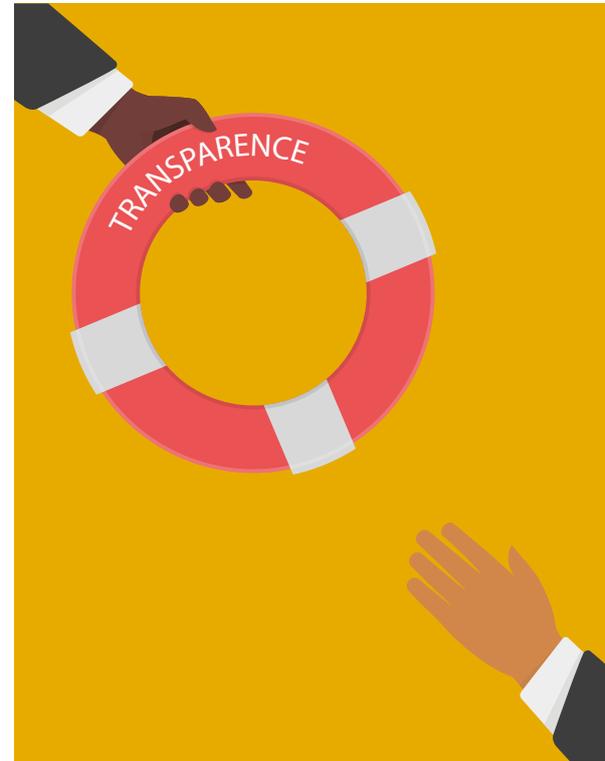
24 Johnston, M. (2018) 'Réformer la réforme: réviser le manuel anti-corruption', *Daedalus* 147(3): 50–62.

25 Rothstein, B. (2018) 'Lutter contre la corruption systémique: la stratégie indirecte', *Daedalus* 147(3): 35–49.

Conclusion

Il ne fait guère de doute que la pêche est vulnérable à de vastes problèmes liés à la corruption – quelle que soit la définition qu'on en donne – et que, jusqu'à récemment, la corruption était évitée et négligée dans les discussions sur les réformes de la pêche. Alors que les débats sur la corruption dans le secteur des pêches s'intensifient, l'appel à une plus grande transparence risque de se faire plus fort. Si la corruption se nourrit souvent de secret et que la transparence peut apporter la lumière dont elle a tant besoin, il arrive que l'effet de la transparence soit décevant - ou pire encore, qu'elle donne aux élites corrompues une fausse légitimité. Il est essentiel que les partisans de la transparence dans le secteur des pêches ne tombent pas dans le piège d'imaginer qu'il s'agit d'une solution 'unique'.

L'appel à la transparence comme solution pour lutter contre la corruption doit tenir compte de plusieurs questions pertinentes : Quel type de transparence s'attaque à quel type de corruption? Quel type d'information est nécessaire? Quel type d'environnement politique, juridique et institutionnel est disponible pour soutenir l'ouverture des données gouvernementales? Des approches créatives sont nécessaires, notamment en concevant les réformes de transparence de manière à ce qu'elles soient moins conflictuelles et davantage axées sur des questions fondamentales concernant la manière dont les ressources sont utilisées pour des avantages sociaux et écologiques plus larges, plutôt que d'utiliser la transparence principalement comme un moyen de produire des preuves incriminantes. La transparence doit donc être considérée comme une première étape dans la lutte contre la corruption.



Perspectives pour le prochain tBrief

Le manque d'informations sur la gestion des pêches ou la publication de données incomplètes ou inexactes signifie souvent que l'ensemble du secteur se voit accorder moins de visibilité dans les débats nationaux qu'il ne le mérite. Certains groupes ou sous-secteurs de la pêche finissent par être marginalisés ou sous-évalués de ce fait. Notre sixième édition de la série des tBriefs se penchera sur l'importance de la transparence pour la pêche artisanale, les groupes indigènes et le rôle des femmes dans le secteur des pêches.



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 ?

Nos tBriefs sont disponibles en anglais, en français et en espagnol
sous www.fiti.global