



## RÉSISTER À L'ENVIE D'INDEXER :

Les arguments contre le classement des efforts de transparence en matière de pêche

### Messages clés :

- 1** Les indices ont un certain nombre d'objectifs et d'utilisations différents. Ils sont utilisés comme outils de recherche pour améliorer la compréhension du fonctionnement de la société, ou comme stratégies de plaidoyer – parfois pour faire l'éloge, mais souvent pour indexer et faire honte. De nombreuses organisations qui produisent de tels indices y voient également un moyen efficace de sensibiliser le public sur une question particulière.
- 2** Alors que les indices ont proliféré, certains ont été critiqués à juste titre. On peut douter de la validité de simples scores, de l'ambiguïté de ce qu'ils mesurent et de l'hypothèse selon laquelle des entités souvent diverses, comme les pays, peuvent être facilement comparées entre elles. Les indices impliquent également que les pays sont en grande partie responsables de leurs propres scores et qu'ils peuvent s'améliorer en "faisant la course au sommet".
- 3** L'attention portée à la transparence dans le secteur des pêches s'accroît, tout comme l'intérêt pour la création d'un indice mondial de transparence des pêches. Pourtant, il y a de nombreuses raisons pour lesquelles il faut s'y opposer. Si l'analyse de la transparence au sein des pays et entre eux est importante, la recherche doit tenir compte des contextes nationaux et des influences internationales. Soutenir des changements positifs dans le temps nécessite une collaboration et une compréhension des priorités et des ressources nationales. Un indice de transparence mondial offre, au mieux, un instrument grossier pour y parvenir - et risque de simplifier à l'excès la complexité des pêches maritimes.



## Introduction

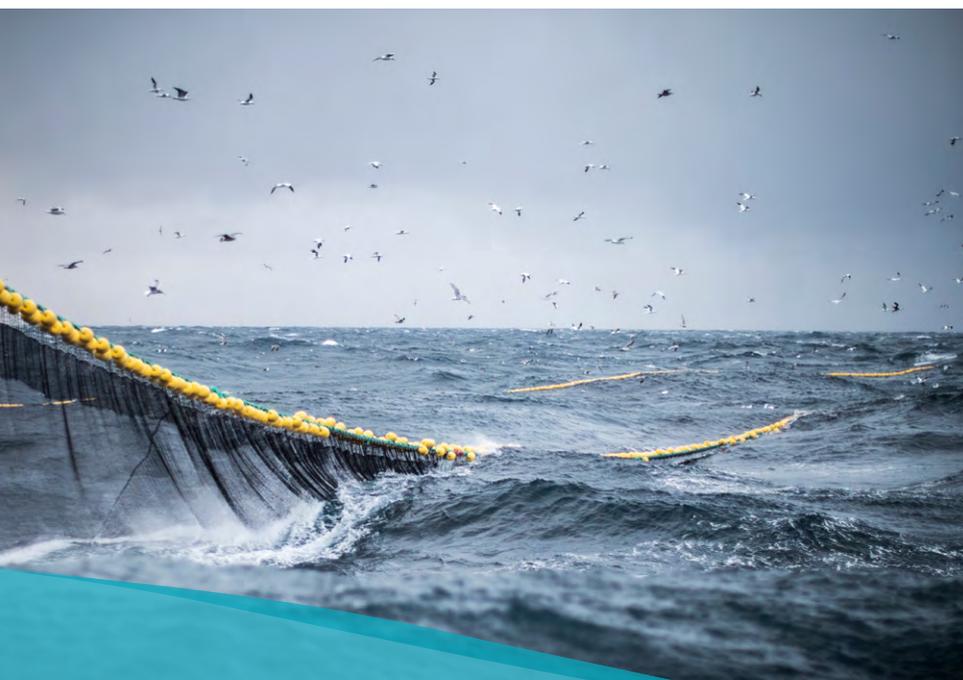
Depuis le lancement de la Fisheries Transparency Initiative (FiTI), des appels ont été lancés en faveur d'un indice de transparence mondial des pêches. Cette demande est en partie motivée par l'hypothèse qu'un indice servirait de moyen pour inciter les pays les moins transparents à s'améliorer.

La création d'un indice de transparence des pêches, avec des pays classés de bon à mauvais, ne serait pas une nouveauté. De tels indices existent et sont utilisés pour de nombreuses campagnes internationales de sensibilisation, couvrant des sujets variés tels que la corruption, la pauvreté infantile, la bonne gouvernance, les droits de l'homme, ainsi que divers aspects de la gestion des pêches.

Dès le départ, la FiTI n'a jamais eu l'intention de produire un indice de transparence des pêches maritimes. La mise en œuvre du Standard FiTI<sup>1</sup> ne produit pas non plus de résultats pouvant être directement utilisés pour noter mathématiquement le niveau de transparence d'un pays. Au contraire, la mise en œuvre de la FiTI a été conçue pour apporter un changement positif en travaillant en collaboration avec les gouvernements, la société civile et l'industrie de la pêche pour accroître l'accessibilité, la qualité et la crédibilité des informations sur la gestion des pêches nationales. Indexer, faire honte, voire blâmer les gouvernements n'a jamais été considéré comme une stratégie permettant d'améliorer la transparence des gouvernements.



1 Le Standard FiTI est le seul cadre internationalement reconnu définissant les informations sur la gestion des pêches devant être publiées en ligne par les Autorités nationales. Son objectif est de contribuer à la durabilité des pêches maritimes en augmentant l'accessibilité et la crédibilité des informations nationales sur la gestion des pêches.

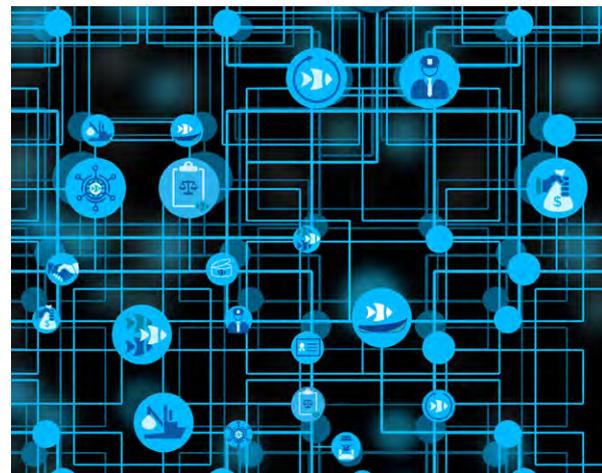


<b>Introduction</b> .....	2
<b>1. L'essor mondial des indices</b> ...	4
<b>2. Pourquoi les indices existent-ils ?</b> .....	6
<b>3. Défis et critiques</b> .....	10
<b>Conclusion</b> .....	17

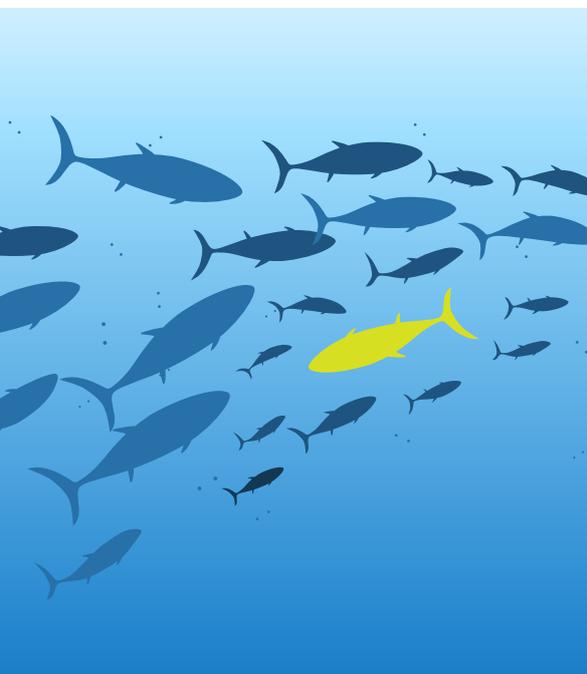
Cependant, en plus d'aider les pays à mettre en œuvre le Standard FiTI par le biais d'un effort national multipartite, nous nous sommes récemment lancés dans une entreprise complémentaire visant à évaluer le niveau d'information sur la gestion des pêches que les Autorités nationales publient déjà sur leurs sites web. Intitulées **'TAKING STOCK'**, ces évaluations montrent si les informations de base pour 38 éléments de transparence sont librement disponibles sur les sites web gouvernementaux, si elles sont à jour et faciles à trouver. Ces évaluations sont utilisées à plusieurs fins :

- » Établir des informations de base pour les gouvernements afin de démontrer comment la mise en œuvre du Standard FiTI peut contribuer à améliorer la transparence ;
- » Améliorer les connaissances sur la façon dont les gouvernements organisent et publient les informations sur la pêche, y compris la documentation des exemples de "bonnes pratiques de transparence" ;
- » Effectuer des recherches approfondies sur la transparence des pêches dans les pays qui ne sont pas susceptibles de rejoindre la FiTI (comme la Chine, l'Inde ou la Russie)<sup>2</sup>.

En bref, ces évaluations produisent des informations qui pourraient être regroupées en un score unique par pays, puis transformées en un indice de transparence mondial, qui aiderait facilement à distinguer les pays les plus transparents et ceux qui sont à la traîne.



<sup>2</sup> D'autres grands pays pratiquant la pêche maritime de capture, comme les États-Unis, le Pérou ou l'Indonésie, participent à des efforts volontaires, tels que le Partenariat pour un Gouvernement ouvert ou l'Initiative pour la Transparence dans les Industries extractives (ITIE).



**Cette septième édition de notre série tBrief est donc quelque peu différente : elle ne se concentre pas sur un aspect particulier de la pêche qui manque de transparence, mais reflète plutôt nos propres discussions - certes parfois controversées - concernant les avantages et les défis de l'évaluation des efforts de transparence et, en particulier, la tentation d'utiliser ces évaluations pour classer les pays du "meilleur au pire" dans le cadre d'un indice mondial de transparence des pêches.**

**Comme nous le verrons, les analyses quantitatives et les comparaisons entre pays sont un résultat inévitable de la recherche sur la transparence et cela peut être un moyen valable de simplifier l'information et de soutenir le plaidoyer. Mais il y a de fortes raisons, à la fois pratiques et théoriques, de résister à l'envie de produire des indicateurs de transparence et de les transformer ensuite en un indice mondial de transparence des pêches.**

## 1. L'essor mondial des indices<sup>3</sup>

Au cours des dernières décennies, on a assisté à une prolifération d'indices créés pour comprendre et influencer le fonctionnement de la société. Cela doit beaucoup à l'influence croissante des marchés financiers. L'Index Industry Association, qui a pour but d'éduquer et de réguler le marché des indicateurs financiers, compte plus de 3 millions d'indices dans le monde conçus pour aider les investisseurs privés à prendre des décisions.<sup>4</sup> Cette explosion d'indices est un phénomène relativement récent. Avant les années 1970, ils étaient peu nombreux, les plus célèbres étant dérivés des scores nationaux du Produit Intérieur Brut (PIB), un indicateur popularisé après la Seconde Guerre mondiale. Cependant, avec l'essor des marchés financiers internationaux au cours des années 1970, quelques organisations basées aux États-Unis (US) ont développé des indicateurs internationaux sur la situation réglementaire et économique des pays, principalement pour aider à informer les investisseurs américains et européens dans les pays étrangers. Il s'agissait notamment du Business Environment Risk Intelligence (BERI) et de l'International Country Risk Guide (ICRG). Ils ont inspiré des indices rivaux ou complémentaires basés sur d'autres ensembles d'indicateurs, notamment le Score mondial de Liberté Politique produit par l'organisation américaine *Freedom House*, puis plus tard les indices bien connus fournis par la Banque mondiale, notamment son indice de gouvernance ainsi que son indice de facilité de faire des affaires.

Aujourd'hui, les évaluations de performance présentées sous forme d'indices, de tableaux de bord ou même de listes noires, existent pour presque tout et à plusieurs niveaux ; elles s'appliquent aux pays, aux entreprises, aux ONG, aux écoles, aux hôpitaux, aux médecins, etc.<sup>5</sup> En se concentrant uniquement sur les classements mondiaux de pays, l'Institut international de la Paix (IPI) a élaboré en 2016 un catalogue qui en contenait plus de 200.<sup>6</sup> Ceux-ci étaient classés sous huit thèmes, couvrant les indices liés explicitement aux indicateurs des Objectifs de Développement Durable (ODD), ceux qui étaient appliqués à la paix et aux conflits, à l'environnement et au genre. Depuis lors, le nombre d'indices internationaux n'a cessé de croître, notamment sur les questions liées au changement climatique et à la biodiversité. Suivre le rythme de tous ces indices est un défi, notamment parce que de nombreux indices mondiaux sont créés en combinant les scores obtenus sur d'autres.



<sup>3</sup> Dans le contexte de cette tBrief, le terme "indice" fait référence à la compilation d'un ou plusieurs indicateurs (par exemple, le niveau de transparence) pour plusieurs entités (par exemple, des pays) afin de classer les performances de ces entités.

<sup>4</sup> Pour plus d'informations, voir [Index Industry Association](#).

<sup>5</sup> Kelley, J. G. et Simmons, B. A. (2019) ['Introduction : Le pouvoir des indicateurs de performance globale'](#). Bourse d'études de la faculté de Penn Law. 2042

<sup>6</sup> Pour plus d'informations, voir [l'Observatoire mondial](#).

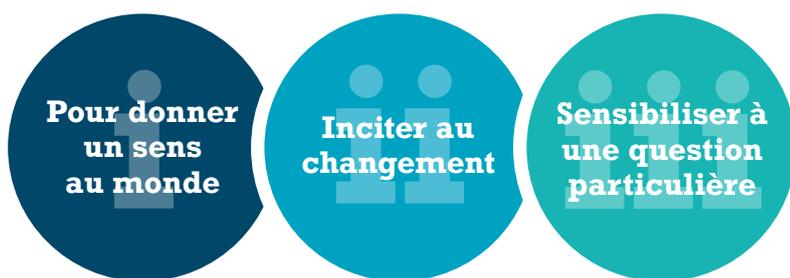


La pêche est également un domaine dans lequel les indicateurs et les indices de performance mondiaux se développent. Récemment, [l'indice de santé des océans](#), [l'indice de performance de la pêche](#), [l'indice de la pêche illégale, non déclarée et non réglementée \(INN\)](#) et, plus récemment, [l'indice mondial de la pêche](#) ont été lancés. Il existe de nombreux tableaux de bord sur les produits de la pêche, expliquant lesquels sont sûrs ou éthiques à consommer. Les entreprises de pêche sont également soumises à des indices, tels que le [Seafood Stewardship Index](#).



## 2. Pourquoi les indices existent-ils ?

Pour comprendre la popularité des indicateurs de performance et leur utilisation ultérieure dans les indices, et pourquoi ils ont connu un essor aussi remarquable au cours des dernières décennies, il est utile



**i** de comprendre les aspirations qui leur sont assignées. Pour simplifier, il semble y avoir trois motivations principales :

### **Pour donner un sens au monde**

De nombreux indicateurs de performance sont utilisés à des fins de recherche. Ils aident à comprendre pourquoi les choses sont ce qu'elles sont, et quelles pourraient être les raisons du changement. Compris de cette manière, la fonction première d'un indice est d'aider à simplifier des informations complexes en un résultat plus facilement compréhensible et utilisable. Il reflète la conviction que les méthodes scientifiques peuvent être appliquées à notre monde social. Des éléments tels que la qualité du gouvernement d'un pays, les niveaux de corruption ou la durabilité peuvent être objectivement mesurés, quantifiés et réduits à un score (par exemple, un nombre). Ce faisant, il est possible d'étudier les relations entre les variables et de produire des indices en classant ce qui est mesuré (du meilleur au pire, par exemple).

La croissance des indicateurs de performance et de leurs indices va donc de pair avec des évaluations quantitatives des aspects de la société qui sont également utilisées pour expliquer les changements dans le passé ou prédire l'avenir. Les scores des indicateurs de gouvernance mondiale de la Banque mondiale ont été utilisés pour entreprendre un grand nombre d'analyses statistiques sur la relation entre la gouvernance et la croissance économique, les taux de pauvreté ou les investissements étrangers. Ces études sont ensuite utilisées comme preuves pour des recommandations politiques, telles que l'importance de la bonne gouvernance pour attirer les

## RÉSISTER À L'ENVIE D'INDEXER :

Les arguments contre le classement des efforts de transparence en matière de pêche

investissements étrangers directs.

## 2. Pourquoi les indices existent-ils ?



- 
- 7 MRAG (2005) "Examen des impacts de la pêche illicite, non déclarée et non réglementée sur les pays en développement" .Londres : MRAG.

## RÉSISTER À L'ENVIE D'INDEXER :

Les arguments contre le classement des efforts de transparence en matière de pêche

## 2. Pourquoi les indices existent-ils ?

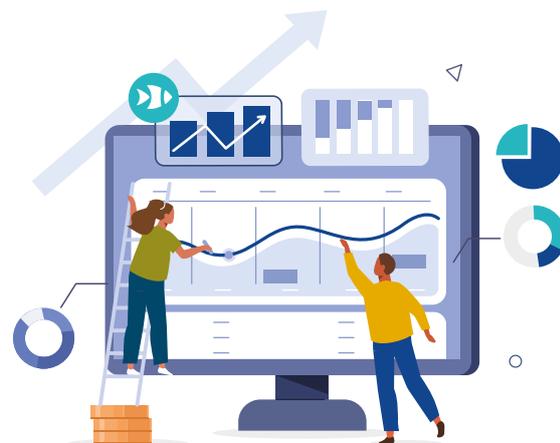
ii

La recherche sur la pêche utilise déjà divers indicateurs pour tirer des conclusions sur la manière dont les pêcheries sont gérées et avec quels résultats. Pour ne prendre qu'un exemple, les estimations des taux de pêche INN en Afrique ont été fondées sur l'idée que les pays à faible gouvernance connaissent des niveaux plus élevés de pêche illégale. En 2005, des chercheurs mandatés par le ministère britannique du développement international ont utilisé les scores nationaux des indicateurs de gouvernance de la Banque mondiale pour estimer que l'Afrique perdait un peu moins d'un milliard de dollars par an en raison de la pêche illicite et non déclarée.<sup>7</sup> Leur recherche n'était pas basée sur l'observation directe de la pêche illégale, mais sur la détermination de corrélations avec les scores des indices.



Une raison potentielle d'établir un indice de transparence des pêches serait d'entreprendre d'autres analyses comme celle-ci. Il pourrait être utilisé pour tester diverses hypothèses, y compris l'idée que les pays qui sont plus transparents ont des pêcheries plus durables et équitables. Un tel indice de transparence pourrait également fournir davantage de preuves sur le fait que des gouvernements plus ouverts attirent davantage d'investissements étrangers.

Cependant, si les indices sont destinés à nous aider à comprendre comment le monde fonctionne, leur portée et leur couverture sont primordiales. En effet, les indices nationaux les plus importants ont une couverture mondiale et sont reproduits en permanence. Un indice ponctuel, ne couvrant que quelques pays, ne produit pas de données très utiles pour "comprendre le monde". C'est un point pratique important pour imaginer un indice de transparence des pêches ; pour être utile à la recherche, un indice de transparence des pêches devrait être réalisé dans la plupart des pays de pêche, répété à intervalles réguliers et, par conséquent, nécessiterait un investissement considérable.



## iii Inciter au changement

Si les indicateurs peuvent être conçus et mis en œuvre à des fins de recherche, l'enthousiasme pour la compilation de ces indicateurs dans des indices est largement motivé par le désir d'influencer le changement. Ils sont utilisés comme d'importants "outils de gouvernance".

Par exemple, les indices mondiaux par pays sont souvent produits pour inciter les gouvernements à améliorer leurs politiques et leurs comportements. Les indices créent donc un marché concurrentiel, dans lequel ceux qui obtiennent de faibles scores sont encouragés à les améliorer ("course au sommet"), et ceux qui ont des scores élevés sont encouragés à les maintenir. On espère souvent que le pouvoir des indices réside dans leur capacité à "nommer, féliciter ou faire honte".

Les indices sont également utilisés pour informer sur la façon dont les personnes ou les institutions font des choix. Sur les marchés financiers, les indices aident les investisseurs à décider où placer leur argent. Ce sont des outils qui contribuent à atténuer le risque privé, ce qui explique pourquoi certains indices sont fournis aux utilisateurs à un coût considérable. Lorsqu'il s'agit d'indices sur la gouvernance et la démocratie - qui sont généralement publiés ouvertement et accessibles à tous - les utilisateurs comprennent plusieurs Parties prenantes différentes, telles que des entreprises, des investisseurs, des gouvernements, des agences multilatérales, ainsi que des organisations de la société civile, des médias, des universitaires et le grand public. Par exemple, les scores des indices de gouvernance bien connus sont utilisés pour éclairer les décisions relatives à l'attribution de l'Aide au développement. Aux États-Unis, le [Millenium Challenge Account](#) lancé en 2004 a pour politique explicite de sélection des pays éligibles par le biais d'un système de fiches de notation, basé sur l'agrégation des résultats de plusieurs indicateurs tiers bien connus, notamment ceux produits par Freedom House, la Banque mondiale et Transparency International. Les pays qui n'atteignent pas un seuil fixé sur la base de ces scores ne sont pas éligibles au financement.



C'est peut-être la raison la plus évidente pour créer un indice



- 8 Par exemple : Arndt, C. et Oman, C. (2008) ["La politique de la notation de la gouvernance"](#), Université de Maastricht - École supérieure de gouvernance de Maastricht, Document de travail MGSOG/2008/WP003 (voir page 10).
- 9 Hawthorne, O. E. (2012) ["Les mesures de la corruption internationale sont-elles importantes ? Évaluation de l'impact de l'indice de perception de la corruption de Transparency International"](#), Thèse de doctorat en philosophie (PhD), Études internationales, Old Dominion University, DOI : 10.25777/qcn1-v437

## 3. Défis et critiques

Bien que les indices soient si largement utilisés et qu'on s'y fie, il y a des raisons pour lesquelles beaucoup sont considérés comme problématiques ou inefficaces. Dans certains indices, la qualité des informations sous-jacentes et les choix utilisés pour pondérer les données afin de parvenir à un indicateur unique sont discutables. Par exemple, l'obtention d'un score unique pour exprimer la qualité d'un élément aussi complexe que la gestion des pêches nécessiterait deux choses :

- 1) Mesurer de multiples aspects (tels que les lois, les régimes fonciers, les évaluations de stocks, les registres de navires, l'application de la loi, les subventions, etc.) et ;
- 2) Décider d'une formule de pondération appropriée - nécessaire car les scores sur certains aspects peuvent ne pas être considérés comme aussi influents que d'autres.

L'élaboration de la méthode permettant de convenir d'un score unique implique donc des décisions subjectives et arbitraires, avec lesquelles les autres peuvent ne pas être d'accord. Cette situation est exacerbée lorsque les méthodes ou les sources de données sous-jacentes permettant d'obtenir les scores des indicateurs ne sont pas rendues publiques.<sup>10</sup>

Cependant, si ces débats méthodologiques sur la manière dont les indicateurs sont produits sont importants, il existe des défis plus fondamentaux qui méritent d'être soulignés.

<sup>10</sup> Gisselquist, R. M. (2014) ["Développer et évaluer les indices de gouvernance : 10 questions"](#), Études politiques, 35 : 5, 513-531, DOI : 10.1080/01442872.2014.946484.

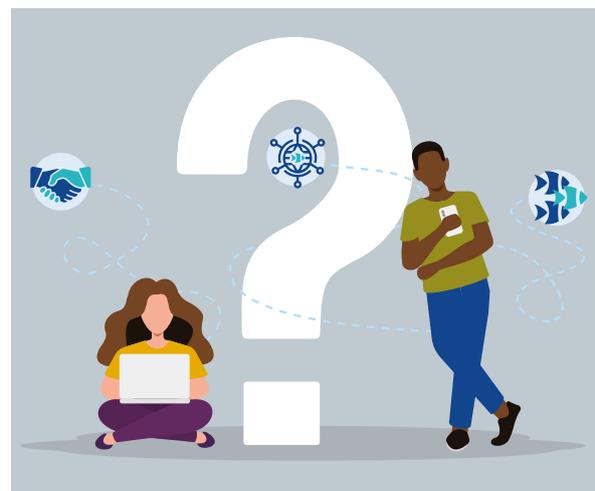


## Compréhension limitée du problème, ambiguïté conceptuelle et parti pris idéologique

Une critique de nombreux indices mondiaux complexes est qu'ils fournissent des scores uniques sur des concepts mal définis. Par exemple, l'indice de gouvernance de la Banque mondiale a été constamment contesté sur ce qu'il entendait exactement par le terme "bonne gouvernance". De même, malgré l'énorme succès de l'indice mondial de Freedom House, beaucoup se sont interrogés sur la signification de la liberté.<sup>11</sup>

Ce qui découle de l'ambiguïté conceptuelle est que les indices ont tendance à être basés sur la compréhension du problème et la pensée de ceux qui les conçoivent. Il peut s'agir d'un jugement de valeur implicite, voire d'un parti pris idéologique ou philosophique. Ce n'est pas nécessairement un problème lorsque cette pensée est claire pour tout le monde, mais elle devient litigieuse si elle n'est pas articulée par les producteurs d'indices ou comprise par ceux qui utilisent les indices. Dans ce cas, les indices peuvent être interprétés à tort comme des vérités objectives, alors qu'ils devraient être reconnus comme des évaluations subjectives basées sur des hypothèses sur la façon dont le monde devrait fonctionner.<sup>12</sup> L'indice de la facilité de faire des affaires de la Banque mondiale, aujourd'hui disparu, en est un bon exemple. Pendant de nombreuses années, cet indice a été utilisé pour mesurer l'efficacité des gouvernements dans le développement et la gestion de leurs économies. Il a même été utilisé comme un indicateur de la probabilité ou de l'improbabilité de certains types de corruption, tels que les paiements de facilitation. Pourtant, ses détracteurs ont fait valoir qu'il ne faisait qu'évaluer la mesure dans laquelle les réglementations et procédures nationales aidaient les entreprises à réaliser des bénéfices, sans tenir compte d'une panoplie d'autres critères sociaux et environnementaux. Les critiques de plus en plus nombreuses ont fini par être acceptées par la Banque mondiale, qui a cessé de le produire.<sup>13</sup>

Une mauvaise compréhension des problèmes fondamentaux due à la complexité peut également entraîner des problèmes de fiabilité ou d'utilisation d'un indice. Un exemple récent est l'indice mondial de sécurité sanitaire, qui a été produit par un groupe d'organisations de recherche médicale pour mesurer et classer l'état de préparation prévu des pays en cas de pandémie ou d'autres menaces biologiques. Le premier indice publié en 2019, dont la production a pris près de trois ans, a classé certains pays en haut de sa liste, comme les États-Unis et le Royaume-Uni, qui se sont avérés être parmi les moins performants dans la réponse à la pandémie de COVID-19, comme l'ont souligné des chercheurs de Nouvelle-Zélande et de Norvège.<sup>14</sup> Leur évaluation de l'échec de l'indice mondial de sécurité sanitaire conclut notamment qu'il convient de "résister à la tentation de fournir des chiffres, c'est-à-dire de quantifier, lorsque le problème est encore mal compris". En outre, les concepteurs de l'indice ont pris des décisions politiques. Deux des économies les plus performantes (en juin 2020), Taiwan et Hong Kong, n'ont même pas été incluses dans l'indice mondial.



11 Dans certains indices, ce problème peut sembler moins apparent. Par exemple, l'UNICEF publie un indice de la pauvreté des enfants, qui repose sur 14 critères clairement définis, chacun ayant la même valeur pour déterminer le score global final. Il s'agit, par exemple, de savoir si un enfant a accès à une alimentation adéquate, s'il a des vêtements neufs et s'il peut fêter son anniversaire. La question de savoir si cette liste est suffisante pour comprendre la pauvreté des enfants est bien sûr sujette à interprétation et le concept peut être compris différemment par d'autres experts ou dans des contextes culturels différents. L'UNICEF propose une liste succincte de critères qui définit sa vision de la pauvreté des enfants.

12 Arndt, C. et Oman, C. (2006) Usages et abus des indices de gouvernance, Centre de développement de l'OCDE.

13 Pour plus d'informations, voir [IPS Journal](#).

14 Kaiser, M., Chen, A. T. Y. et Gluckman, P. (2021) "[Les Décideurs politiques doivent-ils faire confiance aux indices composites ? Un commentaire sur les pièges des indices inappropriés pour la formation des politiques](#)". Health Res Policy Sys 19 : 40

► L'ambiguïté du concept est également un défi pour la pêche. Les indices mondiaux qui présentent des indicateurs uniques sur la durabilité des pêcheries définissent la durabilité d'une manière controversée. Les écologistes ne sont pas d'accord sur la question de savoir si la durabilité fait référence à la mesure dans laquelle la pêche commerciale peut soutenir la production halieutique, ou si elle concerne la biodiversité et les écosystèmes. D'autres interprètent la durabilité comme ayant également des dimensions sociales, notamment la capacité des communautés de pêcheurs à survivre ou à être résilientes.

Un indice de transparence pour la pêche peut également être remis en question sur cette base. Comme nous l'avons établi dans d'autres tBriefs, il existe une confusion potentielle sur la signification de la transparence. Elle n'est pas simplement obtenue par la publication d'informations, car les informations gouvernementales peuvent être incompréhensibles, difficiles à trouver ou peu fiables. De même, bien que certains pays puissent obtenir de bons résultats sur les indicateurs de transparence, c'est un acte de foi que d'imaginer que les Autorités nationales sont fortes lorsqu'il s'agit de respecter les processus démocratiques ou de répondre aux doléances. Le risque d'un indice de transparence mondial viendrait donc de la manière dont les gens interprètent ce qu'il mesure.

**La compilation de données sur la façon dont les gouvernements publient des informations sur la pêche est importante, mais la réduction de ces données à un seul score qui communique le degré de transparence ou non des gouvernements pourrait être trompeuse. Cela serait particulièrement compliqué si un score de transparence est ensuite mal interprété comme étant synonyme de gestion durable des pêches ou de comportement éthique, comme l'honnêteté et l'intégrité.**

C'est pourquoi nous avons décidé de ne pas attribuer un score unique à chaque pays pour nos nouvelles évaluations dénommées ['TAKING STOCK'](#). Au lieu de cela, ces évaluations fournissent des scores individuels ainsi que des scores composites pour chacun des éléments de transparence évalués - provenant des 12 domaines thématiques du Standard FiTI. Les 38 éléments actuels indiquent si les informations sont librement accessibles en ligne, actualisées et faciles à trouver. Nous avons estimé que les risques d'induire le public en erreur avec des scores simplifiés par pays l'emporteraient clairement sur les avantages éventuels d'une comparaison qui ferait la une des journaux.



## L'illusion de la comparabilité

Les indices reposent sur l'hypothèse que les unités faisant l'objet d'un classement sont suffisamment similaires. Or, les unités sous-jacentes mesurées par des critères standardisés - par exemple les pays - ne le sont souvent pas, d'où la critique de cette hypothèse.

Ce dilemme de la comparabilité peut être observé dans la plupart des indices mondiaux les plus influents sur le développement ou la gouvernance. La logique commune de ces indices est qu'il est possible de comparer des questions telles que la qualité du gouvernement dans des pays comme les États-Unis ou l'Allemagne avec un pays comme le Bhoutan ou les Seychelles. Pourtant, on peut se demander ce que l'on obtient en appliquant des notes uniques à des pays qui sont si profondément différents les uns des autres sur toute une série de dimensions politiques et économiques. On ne sait donc pas ce que signifie un classement global qui place la Chine marginalement devant ou derrière le Vanuatu.

- » Ces problèmes sont évidents lorsqu'on réfléchit aux indices nationaux normalisés sur les pêches. Une question importante est de savoir s'il est significatif de classer les performances des gouvernements des grands pays tropicaux, caractérisés par des millions de personnes engagées dans la pêche à petite échelle où les pêcheries sont écologiquement diversifiées (avec des centaines d'espèces différentes), aux côtés des gouvernements des pays du Nord, caractérisés par des entreprises de pêche industrialisées ciblant un petit nombre d'espèces d'eau froide ?

La réflexion sur un indice de transparence unique pour la pêche nous met également en garde contre certaines difficultés majeures d'effectuer des comparaisons. Il existe des différences significatives entre les secteurs des pêches des pays et cela rend très difficile l'application d'un système de notation standardisé permettant de comparer facilement les pays entre eux. Certains possèdent de grandes flottes de navires de pêche industrielle qui opèrent dans les eaux internationales et dans les eaux d'autres pays. Certains ont des pêcheries artisanales importantes alors que d'autres n'en disposent pratiquement pas. Certains ont un secteur de la pêche récréative important et précieux, alors que d'autres n'en ont pas. Certains fournissent des millions de dollars de subventions alors que d'autres déclarent donner des montants assez faibles. Il devient presque impossible d'avoir un score unique qui couvre de manière significative tous ces scénarios.



De plus, dans certains pays, certains types de données sont très importants dans le contexte national, alors que ce n'est pas forcément le cas ailleurs. La pêche scientifique en est un exemple. Dans certains pays, les autorisations accordées aux entreprises de pêche industrielle pour pratiquer la pêche scientifique sont largement utilisées (et parfois de manière abusive). Le manque de transparence entourant cette dimension de la pêche est donc important dans ces pays. Dans d'autres pays, les autorisations de pêche scientifique sont délivrées que très occasionnellement. Le fait de ne pas publier les détails de ces autorisations peut donc ne pas être très significatif dans ce contexte. Un indice de transparence global ne tiendrait pas compte de ces contextes.

**Organiser les informations sur les niveaux de transparence en un seul score reviendrait donc à ignorer la complexité et à présenter artificiellement les pays comme étant essentiellement les mêmes partout.**

### Une stratégie de plaidoyer déficiente ?

De nombreux classements sont produits dans l'espoir de susciter un changement positif. Cependant, les preuves que les indices fonctionnent de cette manière sont assez limitées. Il est extrêmement difficile de prouver l'impact qu'ils ont et peu d'indices contrôlent leur impact de cette manière.<sup>15</sup> Il existe toutefois des exceptions.

Par exemple, l'Indice de Transparence de l'Aide (ATI), produit par Publish What You Fund (Publiez ce que vous financez), a fait l'objet d'un examen interne pour déterminer s'il faisait une différence.<sup>16</sup> Cet examen a révélé que l'indice a permis d'inciter certains donateurs (mais pas tous) à publier davantage d'informations sur leurs projets d'aide à l'étranger. Il apparaît comme un exemple positif de la façon dont les indices produisent une "course au sommet". Cependant, cette évaluation a reconnu que l'ATI était unique par rapport à de nombreux autres indices de gouvernance mondiale dans la mesure où certains donateurs ont eux-mêmes mis en œuvre l'indice de manière proactive et ont travaillé en étroite collaboration avec l'organisation Publish What You Fund. C'est cette collaboration qui explique très probablement les résultats positifs - et non la perspective de simplement lire les résultats de l'indice et d'être nommé ou humilié.

De nombreux indices mondiaux reposent sur une théorie du changement selon laquelle la honte ou les louanges peuvent stimuler des réponses positives. Toutefois, il peut s'agir d'une approche superficielle pour comprendre comment se produisent les changements dans les pays, notamment sur des aspects tels que la gouvernance, le niveau de vie ou la durabilité environnementale.



<sup>15</sup> Hawthorne, O. E. (2012) op. cit.

<sup>16</sup> Pour plus d'informations, voir [ReliefWeb](#).

<sup>17</sup> Holland, J., Thirkell, A., Trepanier, E. et Earle, L. (2009) Mesurer le changement et les résultats dans le travail sur la voix et la responsabilité. Document de travail 34, Département pour le développement international, Londres.

Les réformes nécessaires et les changements d'attitude peuvent prendre des années et sont affectés par de nombreuses forces, dont certaines ne sont pas faciles à influencer pour les gouvernements. En effet, avec la prolifération des indices internationaux, il devient presque impossible d'imaginer comment les gouvernements peuvent y répondre, d'autant plus que les indices peuvent être contradictoires (ce qui est perçu comme libérant les opérations commerciales peut être considéré comme contradictoire avec le droit du travail ou les droits de l'homme).

Un autre problème qui complique l'impact des indices est que, lorsqu'un indice mondial bénéficie d'une publicité suffisante, les cibles évalués sont tentées de manipuler leurs scores.<sup>18</sup> Des changements superficiels peuvent être apportés pour obtenir un score légèrement plus élevé. C'est un problème signalé par les bureaux nationaux de la Banque mondiale, où les gouvernements nationaux et même le personnel de la Banque mondiale sont connus pour "manipuler" les scores de gouvernance de la Banque mondiale en leur faveur.<sup>19</sup> Les efforts visant à améliorer un indicateur peuvent faire grimper le score global de manière significative, mais sans apporter de changement substantiel au thème sous-jacent que l'indice prétend mesurer.

**Cela met en lumière une question plus large : si les indices prétendent mesurer objectivement l'état du monde, le processus de mise en œuvre de l'indice influence les comportements de ceux qui sont mesurés, mais pas nécessairement de manière prévisible ou directe.**

» On peut certainement s'attendre à ce qu'un indice mondial de transparence des pêches, faisant l'objet d'une grande publicité, suscite l'attention des ministères en charge des pêches des pays situés en bas de la liste, en particulier si leur pays obtient de mauvais résultats par rapport à ses voisins. Si certains plaident pour une attitude "sensationnelle", des exemples récents remettent en question cette approche simplifiée et narrative. Le documentaire "Seaspiracy (Piraterie maritime)", qui brosse un tableau accablant des dommages causés par l'industrie à la vie des océans, a clairement braqué les projecteurs sur le secteur des pêches et, bien qu'il ait été produit avec de bonnes intentions, il a pu avoir un impact négatif sur la gestion des pêches et le mouvement de conservation des océans en faisant des "affirmations trompeuses" ou en présentant des statistiques hors contexte.<sup>20</sup> Dans de nombreux pays côtiers, où la pêche fait partie intégrante de l'économie bleue, une telle simplification pourrait faire plus de mal que de bien.

- 18 Høyland, B., Moene, K. et Willumsen, F. (2012) "[La tyrannie des classements d'indices internationaux](#)", Journal d'économie du développement, 97 : 1.
- 19 Broome, A. (2021) "[Comment les pays ont manipulé le classement des entreprises de la Banque mondiale](#)".
- 20 Pauly, D. (2021) "[Ce que le film Seaspiracy de Netflix a de faux sur la pêche, expliqué par un biologiste marin](#)".



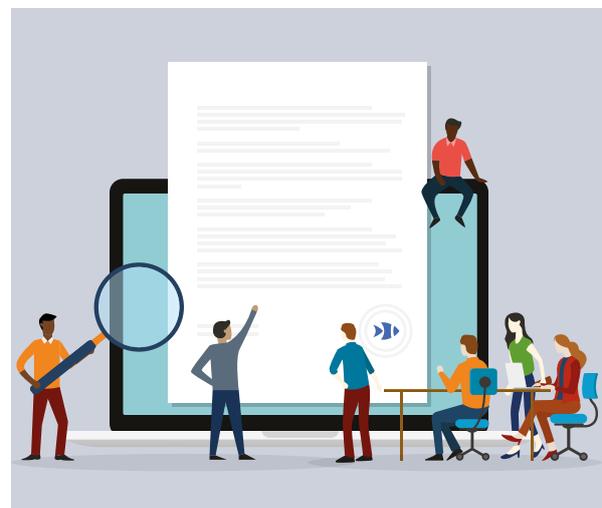
## Considérations éthiques

La théorie du changement qui sous-tend de nombreux indices mondiaux a également été remise en question pour des raisons éthiques. De nombreux indices de gouvernance internationale influents incluent des scores par pays. Cela véhicule un message selon lequel les bons ou mauvais scores obtenus par ces pays sont principalement dus à des dynamiques propres à chaque pays. Cela donne l'impression qu'il appartient en grande partie aux gouvernements de ces pays, ou peut-être à des ministères spécifiques, de mettre en oeuvre des changements pour améliorer leurs scores. Cependant, cela masque la réalité : souvent, ce pour quoi les pays sont mesurés n'est pas le simple résultat de dynamiques internes entièrement contrôlées par leurs gouvernements. Les scores sont plutôt influencés par une gamme complexe de facteurs historiques et mondiaux. La réalité déformée que les indices peuvent dépeindre devient plus litigieuse lorsqu'ils sont utilisés pour influencer des sujets tels que le financement public ou les versements d'aide au développement.<sup>21</sup>

Les pays en développement se trouvent généralement au bas du classement de la gouvernance internationale, tandis que les premières places sont généralement occupées par les pays développés. Mais le sous-développement de nombreux pays pauvres a été, et continue d'être, le résultat des relations internationales et d'un commerce abusif ou déloyal. Le Danemark, la Suède et la Norvège sont généralement les pays les mieux classés dans la plupart des indices de gouvernance et de développement mondiaux, mais il est peu probable que de nombreux pays puissent un jour leur ressembler, et ce pour des raisons sur lesquelles ils n'ont que peu de contrôle. Classifier les nations comme des équipes sportives dans un championnat de football mondial risque de faciliter une simplification trompeuse de la politique et de l'économie du développement.

- » Encore une fois, il s'agit d'un dilemme dans l'évaluation de la performance individuelle des pays en matière de transparence dans la gestion des pêches par leurs gouvernements.

**Il est trop simpliste d'imaginer la gouvernance des pêches comme le produit de choix nationaux sur lesquels les gouvernements nationaux ont un contrôle total. Certains pays plus pauvres peuvent obtenir un score faible, en grande partie parce qu'ils disposent de ressources financières, humaines ou techniques limitées. De même, si les pays traitent certaines données comme confidentielles, telles que les informations sur les contrats d'investissement étrangers, c'est parce que des partenaires étrangers puissants dans ces contrats ont exigé qu'ils le fassent.**



21 Andersson, S. et Heywood, P. M. (2009) "[La politique de la perception : usage et abus de l'approche de Transparency International pour mesurer la corruption](#)", *Etudes politiques*, 57 : 4.

## Conclusion

L'idée de fournir un indice mondial de transparence de la pêche soulève un certain nombre de questions complexes. Il existe des raisons pour lesquelles un tel indice puisse être attrayant. Il s'agit principalement de l'espoir qu'un indice puisse inciter les Autorités nationales à publier davantage de données et être également utile pour suivre les changements et obtenir plus de publicité pour la question elle-même. Mais il existe également de nombreuses raisons pour lesquelles cet indice mondial serait problématique. Il s'agirait d'une décision coûteuse et d'une utilisation discutable de ressources rares. La combinaison des résultats des évaluations pose également de nombreux problèmes - par exemple, la compilation du niveau de transparence dans plusieurs domaines en un score final. Certains aspects pourraient être considérés comme plus importants que d'autres, de sorte qu'un score composite accorderait plus de poids à une question (par exemple le registre des navires) qu'à une autre (par exemple, les informations sur les prises accessoires des navires). Cependant, il s'agirait d'une décision arbitraire qui dépendrait des priorités de la personne ou de l'institution qui sélectionne les critères de notation, et qui négligerait le fait que le manque de transparence d'une certaine catégorie d'information dans un pays est plus important que le même manque d'information dans un autre.

Arriver à un score unique pour tous les pays sur leur niveau de transparence dans le domaine de la pêche risquerait donc de créer un score subjectif qui ignore la complexité de la question. Inévitablement, cela donnerait lieu à des jugements de valeur et à un parti pris qui pourraient être critiqués par les pays et d'autres organisations. Si certains produisent un tel indice, ces pièges et dilemmes doivent être reconnus.

Pour la FiTI, ces facteurs signifient qu'un indice de transparence mondial qui classerait les pays n'est clairement pas souhaitable. Cela ne signifie pas cependant qu'il soit inapproprié d'entreprendre des comparaisons entre les pays (ou groupes de pays) ; au contraire, il est important de souligner les mauvaises performances. Il existe également des domaines spécifiques dans lesquels l'analyse comparative pourrait s'avérer utile, par exemple pour mettre en évidence les différents niveaux d'informations accessibles au public sur les licences des navires publiées par les principales nations de pêche lointaine, ou la publication d'informations sur les subventions parmi les principaux pays producteurs de poisson. Mais un indice composite de transparence qui tente de classer tous les pays côtiers, y compris la myriade de Petits États insulaires en Développement (PEID), en un seul score va trop loin.

Au lieu de cela, les nouvelles évaluations ['TAKING STOCK'](#) de la FiTI ont été développées pour offrir un aperçu des expériences et des approches des différents pays en matière de publication de données. Il s'agit d'un point de départ pour engager les gouvernements dans les avantages des réformes, et non d'une fin en soi. Entreprendre ces évaluations approfondies permet également d'apprendre comment et pourquoi les gouvernements organisent l'information, y compris leurs interprétations de la confidentialité des données. Plutôt que d'être un outil permettant de faire honte aux pays ou de les féliciter, ces évaluations ['TAKING STOCK'](#) offrent la possibilité de mettre en évidence des recommandations plus spécifiques répondant aux priorités nationales. En fin de compte, pour que la transparence se traduise par une amélioration de la gouvernance participative et démocratique, les informations doivent être significatives pour ceux qui les utilisent. Il est difficile d'imaginer comment la concurrence sur un système de classement mondial pourrait aboutir à ce résultat.



## Précédents tBriefs:



**tBrief** Edition #1

### TRANSPARENCE DANS LES PÊCHES:

Pas aussi clair que ça en a l'air?



**tBrief** Edition #2

### TRANSPARENCE DES RÉGIMES FONCIERS DES PÊCHES:

incomplète, peu fiable et trompeuse?



**tBrief** Edition #3

### PÊCHE DANS L'OBSCURITÉ:

Transparence de la Propriété effective



**tBrief** Edition #4

### 20 ANNEES DE LUTTE:

Transparence des subventions au secteur de la pêche



**tBrief** Edition #5

### LA CORRUPTION DANS LE SECTEUR DES PÊCHES :

La transparence à la rescousse ?



**tBrief** Edition #6

### INVISIBLE, SOUS-ÉVALUÉE ET SOUS-ESTIMÉE ?

La transparence de la pêche artisanale



**tBrief** Edition #7

### RÉSISTER À L'ENVIE D'INDEXER :

Les arguments contre le classement des efforts de transparence en matière de pêche

Nos tBriefs sont disponibles en anglais, en français et en espagnol sous [www.fiti.global/tbrief-series](http://www.fiti.global/tbrief-series)