

Les bénéfiques et limites de la transparence : Quelques considérations pour la réforme de la Politique Commune de la Pêche de l'Union européenne

André Standing
[standing.andre@gmail.com]

Novembre 2010.

Brouillon d'article commandité par la Coalition pour des Accords de Pêche Équitables, Bruxelles.

Pour discussion et commentaires uniquement – ne pas citer.

Résumé : L'Union européenne réforme actuellement sa Politique Commune de la Pêche. Les discussions initiales laissent supposer que les questions de l'amélioration de la transparence et de la reddition de comptes dans la pêche européenne seront prises au sérieux, et que des recommandations spécifiques seront faites en termes d'introduction de clauses anti-corruption et de transparence dans les Accords de Partenariat de Pêche européens signés avec les pays tiers. De telles recommandations arrivent à un moment où les appels pour améliorer la transparence et la reddition de comptes dans la pêche s'accroissent, non seulement de la part de la société civile, mais également de l'industrie de la pêche. La PCP représente donc une occasion pour développer les notions d'accès à l'information et de reddition de comptes dans la pêche au niveau international, et pas seulement au sein de l'UE. Pourtant, cet appel pour améliorer la transparence qui a accompagné le processus de réforme de la PCP nécessite d'être plus élaboré, les recommandations demeurant encore vagues. Ce document vise à approfondir les discussions sur la façon dont la transparence peut être atteinte à travers les réformes de la PCP, au vu des avantages et des limitations des réformes de la transparence. L'article avance quelques points de discussion principaux pouvant être employés comme base pour le développement d'une stratégie cohérente et complète pour la transparence dans la pêche, conduite par l'UE en collaboration avec les organisations partenaires, y compris les autorités des pêches des pays en développement.

1. Introduction

L'Union européenne réforme actuellement sa Politique Commune de la Pêche. Le Livre Vert sur la réforme entend redonner vigueur à la Commission européenne (CE) pour remédier aux profonds dysfonctionnements qui ont conduit les pêcheries européennes à cette crise écologique et financière – près de 88% des stocks sont surpêchés, tandis que les subventions européennes au secteur sont estimées à un milliard par an. La Commission parle d'une réforme « globale » et « en profondeur ».ⁱ

La réforme de la PCP se concentre principalement sur la manière dont l'Europe viendra à bout de son malaise et de ses problèmes structurels. Mais il existe également un consentement sur le fait que la manière dont la pêche européenne opère à l'étranger, particulièrement dans les pays en développement d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP), a besoin d'être revue et repensée. L'une des principales considérations a trait aux Accords de Partenariat Pêche de l'UE, actuellement conclus avec 15 pays en développement, dont la plupart en Afrique.ⁱⁱ Auparavant appelés « accords d'accès », il s'agit de contrats entre l'UE et un pays tiers autorisant un nombre déterminé de bateaux européens à accéder aux eaux territoriales de celui-ci, en échange d'un montant forfaitaire payé par l'UE et de paiements supplémentaires effectués par les armateurs au pays hôte pour l'utilisation de ses possibilités de pêche. Depuis 1994, une composante développementale a été liée à ces accords, destinant une part de la somme payée par l'UE à améliorer les capacités de gestion des pêches du pays tiers. Les APP étaient supposés prendre en compte cette composante développementale, bien que certains considèrent que l'ajout du mot « partenariat » était purement symbolique, un point dont fait référence la réponse faite au Livre Vert sur la réforme de la PCP par un groupe de ministres ACP.ⁱⁱⁱ

Peu d'observateurs souhaitent la fin des accords d'accès de l'UE, ceux-ci offrant un potentiel de prise de responsabilité qui pourrait être perdu en cas de suppression. Mais des critiques persistent, selon lesquelles les termes de ces accords sont inéquitables et contribuent à la surpêche. Leur vocation développementale est pauvre, et les critiques suggèrent que lier directement la somme allouée pour les besoins de développement du pays tiers au nombre de bateaux autorisés à pêcher est aussi irresponsable qu'incohérent avec la « Cohérence des Politiques pour le Développement » de l'UE, telle qu'établie par le Traité de Lisbonne.^{iv} Il y a également des plaintes régulières selon lesquelles la gestion et les performances des APP ne sont pas à la disposition de l'opinion publique ; la DG MARE publie le contenu des accords, mais choisit de garder de nombreuses informations confidentielles, y compris ses propres audits et évaluations.

Jusqu'à présent, les discussions sur la manière dont l'UE reformera sa PCP en regard des pays tiers demeurent floues, et des propositions concrètes seront faites au printemps 2011. Il semble probable qu'une attention plus grande sera prêtée au déliement de la contribution financière des APP des possibilités de pêche, et que l'aide étrangère destinée à la réforme des pêches et au renforcement des capacités – qui ne provient pas uniquement de la DG MARE mais également d'autres services de la CE – deviendra plus cohérente et concertée. La promotion des entreprises mixtes entre des entreprises de pêche européennes et des pays tiers est une autre idée, bien que celle-ci ne soit pas neuve. D'autre part, des représentants de la CE ont suggéré que des clauses anti-corruption et relatives à la transparence soient ajoutées aux APP, et que la « bonne gouvernance » soit intégrée à l'aide au développement étrangère.^v Il s'agit là d'un des sujets de réforme les plus contestés et controversés de l'UE.

La transparence et la lutte contre la corruption sont apparues comme importantes à prendre en considération dans la PCP, suggérant que la pêche rattrape les débats politiques en cours depuis un certain temps dans les études du développement et les théories économiques. Au cours de la dernière

décennie, la transparence est devenue l'un des thèmes dominants dans la lutte contre l'exploitation non-durable et non-équitable des ressources naturelles, tandis que de manière plus générale se développe un large mouvement pour une plus grande transparence dans les domaines de l'économie, de la finance et des affaires. Le 23 septembre, Barack Obama a mis l'amélioration de la transparence en avant lors de son discours à l'Assemblée Générale des Nations Unies, appelant les chefs d'États à se joindre à lui l'an prochain pour mener à des « engagements particuliers pour promouvoir la transparence, combattre la corruption, stimuler l'engagement citoyen et répandre les nouvelles technologies pour renforcer les fondations de la liberté dans nos pays ». ^{vi} Mais en dépit de ce mouvement mondial pour la transparence, les appels à une meilleure transparence dans les pêches n'ont pas pu profiter de cet élan.

Dans les principaux accords et conventions internationaux sur la gouvernance des pêches, il est fait mention de la transparence et de l'accès à l'information mais les signataires ont fait l'objet de peu de pressions pour appliquer ces obligations, et il existe peu de détails précis sur quelle information devrait être rendue publique, par qui et comment. Il n'y a pas de référence directe à la transparence et à l'accessibilité dans la Convention des Nations Unies sur le Droit de la Mer, mais dans l'accord de 1995 sur la gouvernance des poissons migrateurs, l'« Accord sur les Stocks Chevauchants », l'article 12.1 stipule que « Les États assurent la transparence de la prise de décision et des autres activités des organisations ou arrangements de gestion des pêcheries sous-régionaux et régionaux ». De même, le Code de Conduite pour une Pêche Responsable de la FAO de 1995 note que « Les États devraient veiller à ce que, dans la mesure où les lois et les règlements nationaux le permettent, les processus de décisions soient transparents et permettent de résoudre en temps voulu des questions urgentes » (article 6.13). Des Directives Technique pour l'Information et le Partage des Connaissances ont été publiées par la FAO en 2009, avec pour but d'éveiller les consciences sur ce problème et de fournir une discussion utile sur la manière d'améliorer le partage de certains types d'informations, avec une attention particulière sur la recherche scientifique. ^{vii} Cependant, ce document n'a pas réussi à avancer l'idée de transparence et d'accès à l'information comme étant un engagement obligatoire pour les autorités nationales. Plus récemment, l'accord de la FAO sur les Mesures du Ressort de l'État du Port pour combattre, empêcher et prévenir la pêche INN a souligné l'importance du partage d'informations entre les parties de l'accord, bien que le texte ait mis en avant le partage d'informations entre les autorités nationales et les ORGP, pas le grand public.

Ce flou entourant la transparence dans les pêches est évident dans les débats initiaux autour de la réforme de la PCP. Il semble que la transparence soit une idée politique jugée utile par une variété de parties prenantes, mais derrière cela peu de considération a été donnée à la raison pour laquelle la transparence est importante, aux coûts et bénéfices attendus en conséquence par les différentes parties prenantes, et à la manière dont elle pourrait être envisagée dans le contexte de la réforme de la PCP. Le but de ce document est de remédier à ces défauts. Plus spécifiquement, il décrit les aspects positifs de la transparence tels que l'amélioration de la prise de décision, la favorisation de l'expression politique et la lutte contre la corruption, et offre une discussion sur les limites de la transparence et les effets pervers associés aux règles et initiatives en matière de transparence. Cette discussion sur les coûts et bénéfices de la transparence conduit à quelques tentatives de considérations pour les débats sur la réforme de la PCP de l'UE, en espérant que celles-ci auront de plus larges répercussions pour l'amélioration de la gestion des pêches mondiales.

2. Pourquoi la transparence maintenant ?

Avant de considérer les coûts et bénéfices de la transparence, il est utile de prendre en considération la raison pour laquelle la transparence s'est imposée dans les débats actuels sur la réforme de la PCP.

Une explication évidente est que cela émane de la pression de la société civile. Depuis plusieurs années, des organisations de la société civile de l'UE et des pays ACP, telles que la Coalition pour des Accords de Pêche Équitables, demandent une plus grande transparence de la part de la CE sur les accords d'accès, travail soutenu par de nombreux parlementaires européens, dont du Groupe des Verts. C'est en effet cette pression de la société civile qui mena à la publication des accords et protocoles qui, avant 1990, étaient tenus confidentiels. Plus récemment, la question de la transparence dans les APP fut soulevée dans un rapport sur les APP en Afrique de l'Ouest produit par la Société Suédoise pour la Conservation de la Nature^{viii} et le manque de transparence au niveau européen a été épinglé comme étant un nouvel enjeu pour la coalition d'ONG travaillant ensemble à documenter la PCP, connue sous le nom d'Océan 2012.^{ix} Au-delà de la pression en Europe, le problème du manque de transparence a été signalé par un groupe de ministres ACP dans leur réponse au Livre Vert sur la PCP^x et durant une récente rencontre des Ministres Africains de la Pêche en Gambie, organisée par le « Partenariat pour les Pêches Africaines » de l'Union africaine, une coalition d'organisations de la société civile a travaillé en marge du meeting et a produit un communiqué de presse dans lequel la question de la transparence et de l'accès à l'information était l'une des priorités.^{xi} De manière générale, ces appels à la transparence, bien que quelque peu décousus, pourraient se combiner afin de convertir la mentalité des décideurs.

Cependant, la pression de la société civile doit être accompagnée d'autres développements. La question de l'accès à l'information est devenue centrale dans les efforts globaux pour combattre la pêche illégale, particulièrement en termes d'utilisation étendue des mécanismes internationaux de traçabilité conçus pour empêcher le poisson illégal d'entrer sur le marché légal et empêcher l'activité des navires de pêche inscrits sur « liste noire ». En 2010, l'UE a lancé une nouvelle législation pour combattre la pêche INN dont les exigences en termes de traçabilité du poisson en provenance de l'extérieur de l'UE étaient un aspect important.^{xii} Il y a également eu un accord de la FAO sur les Mesures du Ressort de l'État du Port pour combattre la pêche INN qui oblige les États à partager certaines données des inspections et escales des navires de pêche.^{xiii} Liée de près à cet accord de la FAO sur la pêche INN, la FAO a également ressuscité l'idée de la création d'un registre global des navires de pêche qui, jusqu'à présent, n'existe pas en tant que base de données complète. De tels efforts pour créer une traçabilité et un partage d'informations sur les navires de pêche sont ébranlés par le problème du partage inégal d'informations de la part des autorités nationales des pêches. Cependant, il devrait être noté que la lutte contre la pêche illégale par la transparence n'a pas toujours donné la priorité à la divulgation publique des informations, telle que réclamée par la société civile, seul le partage de données et d'informations entre les autorités des pêches et les organes régionaux étant considéré comme important.

Pourtant des pressions émanant également de l'industrie européenne de la pêche peuvent être pertinentes, décisives même, pour comprendre pourquoi la transparence s'est imposée dans les débats sur la réforme de la PCP. La pêche européenne, et particulièrement la pêche espagnole qui représente la plus large proportion de la flotte européenne à l'étranger, fait l'objet d'une attention de plus en plus accrue pour son rôle dans la surpêche dans les pays en développement. Dans l'industrie espagnole de la pêche, bon nombre jugent cette critique unilatérale et dramatisée. Des sources au sein d'entreprises de pêche espagnoles ont expliqué que l'Afrique n'était plus la principale priorité pour le futur de leurs activités de pêche ; la pêche y est trop imprévisible, tout comme la gouvernance, certains se plaignant du coût des pots-de-vin devenu ahurissant.^{xiv} Fait plus marquant, ils pensent que le nombre croissant de bateaux de pêche asiatiques dans les eaux africaines, ayant un bien pire casier en termes d'enfreintes aux régulations et aux Droits de l'Homme, est la véritable source du problème. Selon l'avis de ces personnes impliquées dans la pêche européenne, c'est au manque d'informations sur ces

« autres » navires qu'il faut remédier. Peut-être s'agit-il de l'une des raisons pour lesquelles la transparence s'est retrouvée sur l'agenda politique européen, et pour lesquelles une attention accrue portée sur les bateaux européens – tant par les exigences gouvernementales de traçabilité que par le souci de contrôle des ONG – est inévitablement rejointe par un appel pour une application égale de la transparence aux autres nationalités.

S'il existe donc une volonté émergente de transparence dans l'UE, elle émane de sources différentes ayant des motivations différentes. La société civile associe traditionnellement la transparence avec l'objectif de tenir le gouvernement et l'industrie de la pêche pour responsables. Pour les autorités internationales, la transparence correspond au besoin d'accroître le contrôle et les régulations sur le commerce du poisson, particulièrement de source illégale. Tandis que pour l'industrie de la pêche, la transparence est vue comme un moyen de contrer les critiques erronées et d'instaurer des conditions de concurrence loyales.

3. Le manque de transparence dans les pêches maritimes

L'intérêt émergent pour la transparence suggère que l'opacité dans la pêche est un problème considérable. Cependant, il n'est pas chose aisée de l'illustrer, en partie à cause du manque d'enquêtes empiriques montrant avec précision quelles informations du gouvernement sont rendus publiques à travers le monde. Il est néanmoins possible de souligner certaines des principales zones d'inquiétude.

La manière dont l'accès aux ressources de pêche est alloué, y compris via les accords d'accès, est probablement l'une des zones d'ombre les plus importantes de la pêche dans les pays en développement. Les accords d'accès signés entre des pays ACP et certains pays asiatiques et entreprises de pêche sont entièrement tenus confidentiels, ce qui signifie que les citoyens de ces pays n'ont pas la moindre idée du nombre de bateaux autorisés dans leurs eaux, des termes et restrictions mis en place et des revenus ainsi générés. Il n'y a pas non plus de participation des citoyens locaux dans les négociations de ces accords. En comparaison, les APP de l'UE sont maintenant plus ouverts, les contrats eux-mêmes étant publiés électroniquement et téléchargeables librement, et des notes de réunions étant parfois mises à la disposition des comités chargés de superviser la mise en œuvre des APP dans certains pays.^{xv} Certaines informations sur les performances de ces APP demeurent cependant gardées. Voici le message adressé à la CE par le groupe de ministres ACP, bien qu'il faille noter que ceux-ci reconnaissent que le problème provient également des États ACP eux-mêmes :

« Après près de trois décennies de signatures d'accords de pêche UE-ACP, et d'octroi de fonds liés à ces accords pour *la gestion des pêches, la recherche halieutique, l'évaluation des stocks*, et autres, très peu ou pas d'évaluations formelles, transparentes et librement accessibles des surplus de production disponibles pour les pays tiers ont vu le jour dans les États membres ACP. Cela doit changer, et tant les pays ACP que l'UE doivent faire des efforts pour s'engager dans de tels changements. Il est nécessaire de gérer les ressources de pêche ACP différemment et de manière plus responsable afin que les pêcheries des pays ACP évitent les crises affectant les flottes européennes surdimensionnées et l'épuisement des stocks halieutiques. »^{xvi}

Les problèmes de transparence entourant les APP ont été bien illustrés dans une étude récente de la Société Suédoise pour la Conservation de la Nature. Une demande écrite a été envoyée à la Direction Générale des Affaires Maritimes et de la Pêche de l'UE (DG MARE) afin d'obtenir des informations spécifiques sur la gestion et les performances des APP dans quatre pays d'Afrique de l'Ouest. La requête incluait des informations sur les évaluations, les audits de financement, une liste des navires de l'UE opérant sous les termes des accords ainsi que leurs armateurs, les quantités débarquées

enregistrées et leur valeur, ainsi que des informations sur la destination des poissons capturés sous les termes de ces accords. Bien que la DG MARE ait répondu à la demande de renseignements, aucune donnée n'a été fournie pour aucun des quatre pays, avec pour explication qu'une grande partie des données étaient confidentielles afin de protéger des intérêts commerciaux.^{xvii}

La Cour des Comptes européenne (CCE) a fait état d'une inquiétude similaire quant au manque de reddition de comptes dans l'évaluation des pêches européennes de 2001.^{xviii} La CCE s'est plainte des informations lacunaires mises à disposition par les États membres, ayant rendu impossible la compréhension de l'économie des pêches européennes et de leur rentabilité. La CCE a donc soumis huit fiches de données aux États membres dont elle exigeait des informations sur l'activité des flottes de pêche dans des pays tiers. Quatre de ces fiches furent retournées sans la moindre information sur les volumes de captures, et aucune des huit n'inclut de données sur leur valeur.^{xix} A une époque, les subventions européennes à la pêche, estimées à un milliard d'euros par an, étaient également très peu justifiées et le public n'avait aucun moyen de suivre la trace de leur utilisation. Cependant, l'ONG « EU Transparency » a récemment lancé un nouveau site internet « fishsubsidy.org » qui fournit des informations détaillées obtenues de la CE sur cette thématique.

Au niveau des autorités des pêches des pays ACP, il y a également de sérieux problèmes d'accessibilité et de reddition de comptes. Des recherches sont nécessaires pour illustrer l'ampleur et la nature de ce manque de transparence dans les pays ACP – c'est en tout cas le point de vue de l'auteur, dont les années d'expérience, particulièrement en Afrique, ont montré combien les citoyens des pays ACP font face à de sérieuses difficultés pour accéder aux informations de base sur la manière dont leurs ressources marines sont gérées et exploitées. En plus de la confidentialité entourant les accords d'accès, beaucoup, pour ne pas dire la grande majorité, des autorités des pêches ACP ne publient pas les détails des licences de pêche privées, y compris les noms des entreprises autorisées à pêcher et les détails des contrats. Peu de pays publient des rapports annuels contenant des informations sur les captures, sur les activités et performances des départements des pêches ou sur les audits détaillés des budgets et dépenses. De plus, seule une petite minorité de pays ACP possèdent un site internet à jour où ces informations peuvent être mises à disposition, et il peut s'avérer difficile de trouver les coordonnées de contact, adresses e-mail ou numéros de téléphone valables des autorités des pêches. Il est difficile de déterminer si l'information est délibérément retenue ou si elle est indisponible en raison d'inefficacité ou de contraintes. Il existe néanmoins un sentiment omniprésent que les autorités des pêches considèrent le partage de données et l'information du public sur la gestion des pêches commerciales comme non nécessaires. Dans un rapport sur la pêche thonière dans les Pays Insulaires du Pacifique (PIP), il était indiqué que :

« ...la gouvernance des pêches a dans l'ensemble été caractérisée par un manque de consultation ; entre les services gouvernementaux, auprès des communautés affectées, auprès des organisations non-gouvernementales sociales et environnementales, et entre le gouvernement et l'industrie... les gouvernements des PIP ne sont pas habitués à inclure les ONG et ne les considèrent pas vraiment comme des voix légitimes dans la prise de décision ».^{xx}

Le problème des données incomplètes ou manquantes ne se situe pas uniquement dans les pays en développement. Il peut être issu des entreprises de pêche étrangères qui choisissent de ne pas déclarer leurs activités et leurs captures aux autorités locales, probablement pour échapper à la fiscalité et aux règlements. Ainsi, par exemple, dans leur examen de la pêche européenne en Guinée-Bissau, Kaczynski et Fluharty prétendent que « les opérateurs des flottes étrangères ne coopèrent pas avec les

autorités locales comme prescrit par l'accord (d'accès de pêche) et par la réglementation bissau-guinéenne des licences. En conséquence, aucune donnée statistique sur l'activité de la flotte étrangère n'est fournie et l'information sur les captures est continuellement refusée au gouvernement ».^{xxi}

La situation globale de la pêche maritime dans les pays en développement fait que savoir qui pêche où, quelles quantités sont capturées, où ce poisson va, quelle somme d'argent est dépensée et comment elle est employée par les administrations nationales, demeure en grande partie hors de contrôle du public. Il existe cependant quelques exceptions notables. En Afrique, les autorités des pêches d'Afrique du Sud et de Namibie publient des informations significatives sur leurs sites internet, y compris la législation, les budgets, les listes des navires autorisés et les rapports annuels complets. En Papouasie-Nouvelle Guinée, les autorités nationales des pêches publient une liste de navires autorisés sur leur site internet.^{xxii} Cette année a également vu la publication inattendue des détails sur les navires sous licence, y compris le coût de celles-ci, par les autorités des pêches du Gabon.^{xxiii} C'était apparemment une condition imposée par la Banque Mondiale pour une augmentation de l'aide au développement.^{xxiv} Il y a également eu des exemples d'audits financiers détaillés des départements des pêches dans certains pays ACP, incités par des soupçons de fraude et de corruption, incluant la Guinée Conakry, les îles Salomon et Fiji. Cette question est abordée plus en détails plus bas. Néanmoins, de tels exemples ne représentent que de petites avancées en matière de transparence dans un nombre limité de pays.

L'hypothèse selon laquelle la pêche manque de transparence dans les pays en développement est justifiée par une masse croissante de preuves exposant le manque de reddition de comptes et d'ouverture des autorités gouvernementales en général, bien qu'il y ait des signes d'amélioration dans certaines régions. Récemment, une enquête baptisée « Open Budget Survey » menée par l'*Open Budget Partnership*, a démontré que 74 des 92 pays examinés n'ont pas réussi à répondre aux exigences de base de la reddition de comptes et de la transparence du budget, 40 pays ne fournissant presque aucune information significative à leurs citoyens.^{xxv} De nombreux pays ACP font parties des plus mauvais contrevenants, ainsi que la Chine. D'autres évaluations de l'avancement des lois sur la liberté d'information ont souligné les très lents progrès en Afrique et en Asie-Pacifique, seuls 4 pays africains ayant adopté des traités spécifiques sur la liberté d'information : l'Afrique du Sud, le Zimbabwe, l'Angola et l'Ouganda.^{xxvi} Au moins deux de ces pays n'ont montré aucun engagement à user de ces traités autrement que pour supprimer les médias et la société civile. L'opacité de la pêche correspond donc à de plus larges défis en matière de reddition de comptes et d'ouverture des gouvernements.

4. Plaidier pour la transparence dans la gestion des pêches

Plusieurs raisons de traiter de l'importance de la transparence dans la pêche sont mises en avant, bien que nous devions également tenir compte du fait que les avantages présumés de celle-ci peuvent s'avérer différents selon les parties prenantes. Afin de tenter de simplifier le plaidoyer pour la transparence, nous pouvons ici considérer trois grands thèmes.

4.1. Améliorer la qualité de la prise de décision

Il est communément admis que le renforcement de la transparence et la liberté d'information améliorent la qualité de la prise de décision et l'efficacité des services de l'État. Autrement dit, une meilleure fluidité de l'information permet un contrôle public renforcé et une reddition de comptes supérieure, imposant ainsi la discipline nécessaire aux secteurs publics. Joseph Stiglitz a reçu le prix Nobel d'Économie pour son travail sur les « asymétries de l'information », montrant comment un

accès inégal à l'information permet aux fonctionnaires et aux élites politiques de poursuivre des politiques allant dans le sens de leurs intérêts propres plutôt que dans celui des citoyens.

Dans une évaluation récente de l'efficacité de la gestion des pêches dans le monde, basée sur une enquête à laquelle ont participé plus de 1000 scientifiques et experts en matière de pêche, était mentionné que l'un des facteurs de succès principaux était le degré de transparence des autorités nationales des pêches, leur volonté de solliciter l'avis d'experts indépendants et leur disposition à suivre cet avis.^{xxvii} Pourtant, l'enquête a constaté que dans la grande majorité des pays, une telle transparence et une telle participation faisaient défaut, et que la prise de décision était fortement influencée par des pressions politiques et commerciales, ainsi que par la corruption. Seuls 1.4% des pays examinés ont obtenu une bonne note. Les auteurs du rapport ont également déclaré que la transparence et la participation étaient les facteurs les plus importants pour déterminer si la pêche est gérée durablement.

« Nos résultats indiquent que la transparence de l'élaboration des politiques est susceptible d'agir comme un 'goulet de durabilité' à travers lequel d'autres attributs positifs de la gestion des pêches sont filtrés. Par exemple, nous avons découvert que la rigueur scientifique n'influait pas la durabilité des pêches. Cela est sans doute dû au fait que, dans le processus d'élaboration des politiques, les coûts socioéconomiques, les pressions politiques ou la corruption peuvent prendre le pas sur l'avis scientifique... Si le processus d'élaboration des politiques est participatif et légitime, il est probable que même les systèmes peu renforcés tendront vers la durabilité en raison d'une mise en conformité volontaire ».^{xxviii}

Le rapport donne l'exemple du manque de transparence de la part de la Commission Internationale pour la Conservation des Thonidés de l'Atlantique, ayant échoué dans sa tentative de réduire les captures annuelles à 15.000 tonnes et de fermer les pêcheries durant deux mois en période de frai, comme recommandé par un avis scientifique indépendant. En effet, le manque de transparence et de processus participatif des ORGP en général fait l'objet de critiques récurrentes. Certains progrès ont été observés à ce sujet dans certaines ORGP, mais un rapport de *Traffic International* souligne que, dans les cas où survenaient des litiges, celles-ci avaient tendance à exclure les observateurs extérieurs.^{xxix} Un tel secret favorise indéniablement des abus de pouvoir de la part de ceux ayant un accès privilégié à l'information, qui s'avèrent aisément être ceux avec les plus grands intérêts commerciaux et financiers.

L'amélioration du flux d'informations peut également faciliter la collaboration et la création de partenariats basés sur une relation de confiance, sans laquelle ce n'est en tout cas pas envisageable. Les efforts internationaux pour combattre la pêche illégale en sont une bonne illustration. Dans une évaluation de la mise en œuvre de l'accord de la FAO sur les Mesures du Ressort de l'État du Port pour prévenir, dissuader et éradiquer la pêche INN, le *Pew Environment Group* déclara que l'un des défis clés était la réticence des autorités à échanger des informations entre elles et à les partager avec d'autres au sujet des escales portuaires et des inspections.^{xxx} L'amélioration considérable de la transparence et du partage d'informations est vitale pour permettre le succès de cette initiative.

Cette recommandation de *Pew* se focalise uniquement sur le renforcement de l'accord sur l'État du Port. Cependant, les efforts plus larges et plus localisés pour contrer la pêche illégale et rapporter des faits aux autorités peuvent également être minés par l'incapacité du public et de l'industrie à acquérir des informations sur les licences et règlements de pêche. Plusieurs cas font état d'ONG rapportant l'activité de bateaux de pêche industriels dans des zones réglementées et apprenant par la suite qu'ils y

étaient en fait autorisés par leur licence.^{xxxii} Mais le lien entre transparence et pêche illégale peut aller encore plus loin. On prend rarement en considération le fait qu'un manque d'ouverture peut encourager l'incertitude et la méfiance parmi les pêcheurs, se contentant de l'explication orthodoxe selon laquelle la pêche illégale ne se limite qu'à une approche économique guidée par des « choix rationnels ». ^{xxxii} Pourtant, le doute et le manque de certitude quant à l'uniformité de l'application des lois et des règlements peuvent s'avérer être des motifs considérables pour commettre des abus. Résumant le lien entre transparence et pêche illégale lors du *Seafood Summit 2010* à Paris, Shaun Driscoll de la FAO déclara : « La pêche illégale est un fléau qui nuira sévèrement à l'industrie légitime si il n'est pas maîtrisé. Mais le changement nécessite l'engagement absolu de tous les segments de cette industrie légitime – un engagement pour la transparence ». ^{xxxiii}

4.2. Faire face à la corruption

Le manque de transparence favorise la création d'un environnement propice à des formes de corruption et de malhonnêteté. On entend couramment, c'est en tout cas l'une des plaintes au sujet du manque de participation de la société civile dans la négociation des accords d'accès, que les accords favorables résultent en partie de paiements illicites et de commissions offertes aux représentants des administrations nationales, alors qu'il est également admis que les négociations incluent l'attrait de bailleurs, ou la menace de leur retrait. ^{xxxiv} Les conséquences de cette forme de corruption peuvent être importantes, créant une situation de « mainmise sur l'État ». ^{xxxv} Lorsque des accords d'accès sont caractérisés par le paiement de pots-de-vin et sont dépendants de prêts et de projets d'aide, cela peut miner l'indépendance des régulateurs et décideurs politiques locaux dans leur prise de décision en matière de limitation de l'intensité de pêche et d'imposition de mesures de conservation. Une fois entrés dans des affaires teintées de corruption, il peut également s'avérer extrêmement difficile pour eux de faire face à d'autres irrégularités, comme la pêche illégale pratiquée par des navires opérant aux termes des accords d'accès.

Il est difficile de déterminer dans quelle mesure l'amélioration de la transparence des accords d'accès peut contrer certaines formes de corruption et de mainmise sur l'État. Dans le cas des îles Salomon, les efforts concertés pour améliorer la reddition de comptes dans la signature des accords d'accès se sont traduits par l'augmentation du total des redevances d'accès, passant de 2 millions de dollars en 2002 à 4 millions de dollars en 2004. ^{xxxvi}

Le problème de la corruption s'étend au-delà des accords d'accès. De manière générale, la comptabilité des revenus d'État dérivés de l'exploitation des ressources marines n'a pas été contrôlée, du moins pas autant que dans les secteurs d'autres ressources. Cependant, les revenus de la pêche peuvent être substantiels, et les opportunités de détournement et de fraude sont nombreuses. Cette forme de corruption peut être encouragée par le fait que l'octroi des licences dépend souvent de la décision d'une seule personne, ce qui est une caractéristique de la gestion des pêches. ^{xxxvii} De plus, les budgets et les comptes du ministère ou du département responsable de la pêche sont souvent gardés secrets et sont peu audités.

Plusieurs cas font état de détournements des revenus de la pêche. Ce sont ces accusations qui provoquent un changement institutionnel dans les îles Salomon, puisque les allégations publiques de corruption incitèrent une enquête de l'Auditeur Général qui indiqua que le pays avait perdu 4 millions de dollars suite aux vols de redevances par le Ministère de la Pêche. ^{xxxviii} A Fiji, en 2004, le directeur des pêches fut accusé par une commission spéciale d'enquête de vendre en privé des licences de pêche à des bateaux étrangers qui, normalement, se seraient vus refuser l'accès aux eaux fidjiennes en raison des restrictions imposées à la capacité de pêche. De même, en 2008, la pression accrue sur le

gouvernement guinéen mena à un audit officiel du Ministère de la Pêche, qui indiqua que le pays avait perdu des millions d'euros suite à des pratiques douteuses en matière de comptabilité.^{xxxix} On comprend implicitement que des transactions officieuses et des paiements illicites étaient principalement mis en cause.

Ce problème de détournement et de fraude est d'un intérêt particulier pour la communauté des bailleurs. En Tanzanie par exemple, entre 1994 et 2006, le gouvernement norvégien a fourni 60 millions de dollars pour un programme de gestion des ressources naturelles, incluant un travail de conservation des ressources marines et côtières et la création d'aires marines protégées. Des investigations débutèrent en 2006 et indiquèrent que près de la moitié de cet argent avait été perdu dans la corruption et la fraude.^{xl} Il est utile de noter qu'en 2006, la Banque Mondiale a accordé un autre prêt de 55 millions de dollars à la Tanzanie pour améliorer la gestion de ses ressources marines et côtières. Les informations publiques sur la façon dont cet argent a été dépensé sont rares, et les audits annuels indépendants n'ont pas été activement communiqués.

Cette question de la corruption dans le financement par des bailleurs est pertinente pour la CE. A travers les APP, l'UE a dépensé des millions d'euros pour le développement sectoriel dans certains des pays les plus corrompus au monde. Pourtant, jamais les audits financiers détaillés de cette aide n'ont été entrepris, ou du moins n'ont été publiés. En réponse à la demande de renseignements qui lui avait été soumise par la SSCN, la DG Mare écrivit:

« Nous nous concentrons sur les résultats et sur les engagements politiques pris par le pays, pas sur la manière dont ils emploient leur propre budget, donc nous n'insistons pas trop sur l'analyse détaillée de la manière dont ces pays dépensent leur propre argent... en fait si nous nous concentrons trop là-dessus, nous tendons à oublier que l'enjeu réel réside dans les résultats qu'ils ont atteints ».

Ce n'est pas une réponse satisfaisante étant donné que les résultats de l'aide de l'UE par les APP ne sont jamais rendus publics de manière détaillée par la DG Mare, et que s'assurer que l'argent de l'UE n'est pas détourné ou employé à l'encontre du développement pro-pauvres ou des Droits de l'Homme est une dimension importante de la cohérence des politiques de l'UE.

Un dernier domaine de la corruption touche aux conflits d'intérêts, un problème facilité par le manque de transparence dans l'historique et l'actionnariat des entreprises, et en partie aggravé par des politiques favorisant les entreprises mixtes entre des entreprises étrangères et des parties prenantes locales. Les hauts fonctionnaires des pêches et politiciens peuvent à la fois posséder des navires de pêche privés ou être associés aux entreprises mixtes de pêche et de traitement du poisson. Cette situation est non seulement injuste en soi, mais elle menace également l'élaboration de politiques fortes et la mise en conformité. Ainsi, lorsque des hauts fonctionnaires sont copropriétaires de bateaux de pêche, ils sont libres de s'adonner à une série d'activités illégales, se sachant protégés contre les investigations et arrestations. En Angola, l'UE et le *South African Development Council* ont entrepris un projet visant à augmenter les capacités de surveillance marine et d'inspection. Un rapport de recherches entrepris dans le cadre de ce projet remarqua que, dans beaucoup de cas, les preuves des infractions n'avaient pas été rapportées aux autorités, sachant que des politiciens et des fonctionnaires étaient copropriétaires de ces bateaux, y compris au sein du Ministère de la Pêche. Le rapport exhorte à ce que la priorité soit mise sur la transparence dans la propriété des bateaux de pêche.^{xli}

Les conflits d'intérêts s'étendent également à d'autres sphères de la responsabilité du gouvernement. Les agents maritimes, par exemple, sont réputés pour avoir dans leurs rangs des figures politiques de haut niveau dont la position influente peut largement favoriser la contrebande de poisson illégal ou l'obtention plus aisée de licences de pêche. A Vanuatu, en 2003, fut menée une enquête cherchant à savoir pourquoi deux palangriers taïwanais avaient reçu une licence les autorisant à opérer dans la zone des 6 milles le long des côtes, une chose formellement interdite par la loi de Vanuatu. Elle découvrit que l'agent maritime de ces bateaux était également directeur de l'autorité maritime chargée de l'octroi des licences.^{xliii}

4.3. Favoriser l'expression politique ?

Enfin, bien que le renforcement de la transparence puisse aider les citoyens à contester les décisions et activités des autorités gouvernementales et entreprises de pêche et à lutter contre les formes de corruption, l'amélioration du flux d'informations des services gouvernementaux peut activement stimuler la participation de la population dans les politiques et prestations de services, tandis qu'une rétention de ces informations a tendance à diminuer l'intérêt pour de telles démarches. Dès lors, l'amélioration de la circulation d'informations sur les politiques et activités du gouvernement favorise l'expression politique et la participation, dont on reconnaît les effets bénéfiques en termes de qualité de la gouvernance en général. Comme l'ont souligné Kauffman et Beller, « la transparence et la circulation de l'information ont un rôle important à jouer pour assurer que les politiciens soient correctement incités à servir la majorité de la population ».^{xliiii}

Aucune étude illustrant ce lien entre accès à l'information et amélioration de l'expression politique dans les pêches et communautés côtières n'a, à notre connaissance, été menée, bien que l'énorme quantité de recherches et d'écrits sur l'importance de la cogestion dans la pêche s'y réfèrent. Il est cependant intéressant de prendre en considération les travaux réalisés dans d'autres domaines. L'un des plus influents fut probablement celui d'Amartya Sen, qui montra que l'accès à la nourriture en période de famine dans plusieurs pays pauvres ne s'expliquait pas par la disponibilité de nourriture en soi, mais bien par un accès inégal à l'information et par l'influence politique.^{xliv} Cette observation a inspiré une littérature croissante traitant de la façon dont l'accès à l'information est lié à la pauvreté et aux inégalités. Des études en Inde, par exemple, ont démontré que ceux ayant un plus grand accès aux journaux, aux radios et à d'autres formes de médias ont tendance à en tirer des avantages substantiels par l'attribution de fonds d'État.^{xlv} D'autre part, des enquêtes comparatives entre pays ont montré le lien entre la pénétration des médias et de l'information et la diminution des inégalités, bien qu'il soit difficile d'en isoler les causes et effets.^{xlvi}

L'importance de l'amélioration du flux d'information sur la gestion des pêches envers les pêcheurs artisans et les communautés côtières a été soulignée dans les Directives Technique de la FAO pour l'Information et le Partage des Connaissances. Il y est affirmé que « la participation du secteur artisanal est absolument déterminante pour améliorer la gestion des pêches ».^{xlvii} Il y est également noté que cette influence politique dans la pêche pourrait être minée par un flux d'information insatisfaisant au sujet du secteur artisan envers les autorités nationales de pêche. Cette observation fut mentionnée par une équipe de chercheurs en Afrique de l'Est ayant montré l'étendue des sous-déclarations dans les statistiques officielles ; au Mozambique les captures réelles du secteur artisan étaient environ 6,2 fois plus importantes que dans les rapports officiels du gouvernement à la FAO.^{xlviii} Une telle sous-déclaration peut se traduire par une sous-évaluation de la pêche artisanale, qui n'est dès lors pas considérée comme politiquement importante par les décideurs. Comme l'ont écrit des scientifiques des pêches de l'Université de Colombie Britannique : « La sous-déclaration permanente

du secteur de la pêche à petite échelle mène à des décisions politiques injustes qui favorisent la pêche industrielle (qui cible souvent les mêmes ressources) ». ^{xlix}

5. Les limites de la transparence

Il est donc fortement justifié d'améliorer la transparence en raison du renforcement de la qualité de la prise de décision, de la stimulation des processus politiques et de la lutte contre les formes de malhonnêteté et de corruption. Pourtant, de tels avantages doivent être considérés au regard des limites et pièges importants de la transparence. Certains arguments suggèrent que la transparence peut aller trop loin, et que certaines initiatives et réformes en la matière peuvent avoir des résultats pervers.

5.1. La transparence comme entrave à une gouvernance efficace et aux intérêts commerciaux légitimes

Certains renseignements d'État et processus politiques demeurent confidentiels et hors du contrôle public pour de bonnes raisons. La revendication d'une plus grande inclusion des ONG et scientifiques dans les processus décisionnels a un prix. Le fait que les négociations des accords d'accès et les délibérations au sein des ORGP se déroulent en huis-clos peut être justifié par un souci d'efficacité. L'inclusion d'un grand nombre de personnes extérieures risque inévitablement de réduire les procédures, et nécessite de simplifier les discussions et les analyses. De plus, les débats ouverts risquent d'inhiber la franchise des échanges d'idées et les discussions sur des sujets sensibles. Il a également été avancé qu'une trop grande ouverture encourage le politiquement correct et le contentement des sentiments populaires.¹ Enfin, là où se présente un excès de participation de personnes extérieures aux processus décisionnels, les véritables débats et décisions peuvent tout simplement être déplacés et avoir lieu ailleurs de manière informelle. Selon les auteurs de l'enquête internationale sur l'efficacité de la gestion des pêches, il n'est donc pas tout à fait certain que des améliorations procédurales en termes de transparence et de participation publique aux processus décisionnels soient inévitablement une chose positive, créatrice de changement.

Les progrès en termes de transparence peuvent également s'avérer être un fardeau bureaucratique pour les autorités. La révélation de certains documents et statistiques importants peut être extrêmement vitale mais risque, en excès, d'exercer une contrainte considérable sur les services gouvernementaux, pouvant mener à une obsession des rapports et formulaires publics aux dépens de l'efficacité, de la créativité et de la volonté d'aborder les questions difficiles ou impopulaires – un argument sans doute familier pour ceux qui travaillent au sein d'universités ou de grandes ONG.

Certaines informations détenues par les autorités peuvent être maintenues secrètes pour des raisons valables. Les administrations nationales ayant des soupçons d'infractions impliquant des bateaux et des entreprises de pêche peuvent avancer de forts arguments pour maintenir secrètes leur informations. Ceci peut être dû à des investigations en cours, ou à la crainte que la mise à disposition du public d'informations sur la surveillance et le contrôle puisse donner à des bateaux de pêche l'occasion d'identifier certaines failles et d'améliorer leurs possibilités de se soustraire à la loi.

D'autre part, les membres de l'industrie de la pêche argueront du fait que certaines données concernant leurs activités doivent être maintenues confidentielles pour des raisons commerciales. Les informations sur les endroits où opèrent les bateaux de pêche et les données sur les volumes capturés peuvent être gardées afin d'éviter que des concurrents n'y accèdent. En effet, dans un article concernant la corruption dans la pêche dans les îles du Pacifique, on mentionne l'inquiétude des entreprises de pêche que de telles informations soient vendues aux concurrents par les autorités

nationales des pêches.ⁱⁱ Il est difficile de soutenir que ces informations devraient être maintenues confidentielles, car il peut être avancé que les intérêts de l'environnement sont supérieurs aux intérêts commerciaux individuels des navires de pêche. Il doit d'ailleurs exister des manières de publier des données sur les activités des bateaux de pêche tout en permettant un certain respect des considérations commerciales ; par exemple, éditer des données agrégées par flottille de pêche plutôt que des données sur les activités spécifiques de chaque bateau. Ce qui est à souligner, c'est qu'un appel général à la transparence doit être nuancé en déterminant clairement quels types d'informations devraient être rendues publiques et pourquoi certaines parties prenantes pourraient formuler des plaintes légitimes quant à ce niveau d'ouverture.

5.2. L'aléa moral de l'utilisation de la transparence pour combattre la corruption

Bien que l'appel à la transparence soit largement soutenu dans le combat contre la corruption, le rôle qu'elle joue dans le découragement ou la dénonciation de formes de corruption peut être ambigu. Il s'agit en partie d'un problème de complexité. Les données sur les flux financiers, les budgets et les historiques des entreprises ne dévoilent pas de manière évidente les cas d'escroquerie. Les informations révélées grâce à des initiatives de transparence peuvent exiger beaucoup d'expertise et d'investigations postérieures pour identifier la fraude ou le délit. C'est ce qui fut reproché aux initiatives de transparence des revenus de l'extraction minière et pétrolière, ayant suscité une grande attention de la part de la communauté internationale mais n'ayant pas mené à la restitution des capitaux volés, ni même à des poursuites.ⁱⁱⁱ De même, une décennie de réformes et de nouvelles législations pour améliorer la transparence des opérations bancaires n'a pas eu beaucoup d'impact sur le blanchiment d'argent mondial.ⁱⁱⁱⁱ Une plus grande transparence peut se traduire par la prise de davantage de mesures de la part de ceux impliqués dans la corruption ou le crime afin de cacher leurs transactions, souvent avec l'aide d'avocats et de comptables,^{liv} ou peut simplement mener à la malhonnêteté dans le reportage des données ; la transparence ne garantit pas que l'information révélée est précise ou complète. Dans certains cas, une transparence accrue peut même offrir aux fonctionnaires des opportunités de nouvelles formes de rente.^{lv} Il s'agit d'une préoccupation sérieuse pour les nouvelles exigences de traçabilité dans la pêche ; cela augmente la valeur de la falsification des documents et des inspections, ce qui ouvre aux autorités malhonnêtes un nouveau canal pour des paiements illicites et des commissions.

Les engagements pour la transparence peuvent donc être inefficaces sans une fermeté considérable et des enquêtes postérieures. Dans le cas de la fraude en Tanzanie portant sur plusieurs millions en provenance de l'aide norvégienne, la véritable ampleur des détournements ne fut découverte que suite à des investigations indépendantes détaillées. Avant cela, les destinataires de l'aide avaient soigneusement rempli les formulaires et communiqué les informations sur l'avancement du projet, ce qui n'avait révélé aucun problème évident. Même un audit entrepris par l'Auditeur Général en Tanzanie avait été considéré par les donateurs comme suffisamment complexe, tant et si bien que ces derniers avaient dû faire appel à une société internationale d'audit pour interpréter les résultats de l'AG.^{lvi}

Ainsi, alors que les progrès dans la transparence peuvent conduire à ce que le public et les ONG puissent détecter des cas de corruption, nous ne pouvons pas présumer que cela se produit de manière automatique. Cela ne signifie pas que tenter d'exposer des cas de corruption par la transparence est vain. Il s'agit plutôt d'une des manières à prendre en considération pour aborder le problème. Inévitablement, la transparence exige davantage un examen minutieux des faits. Malheureusement, dans de nombreux pays où la corruption est problématique, les problèmes de gouvernance, tels que la faible liberté de la presse, le faible respect des droits civiques et les insatisfaisantes dénonciations

d'abus, font que ce contrôle – et les solutions à apporter à la corruption – sont extrêmement difficiles ou dangereux.^{lvii}

Dans les cas où la transparence ne résout pas la corruption existante apparaît un « aléa moral ». Le simple fait de se conformer aux exigences des initiatives internationales de transparence peut être employé comme un rempart à d'autres critiques ou allégations. La transparence peut dès lors donner un faux cachet d'approbation, pouvant aller à l'encontre d'une meilleure reddition de comptes. En même temps, les autorités qui répondent aux normes de transparence peuvent en bénéficier, en augmentant leur légitimité au sein de la communauté internationale, menant à davantage d'aide et à un soutien préférentiel de la part des institutions financières internationales afin de sécuriser des prêts et investissements.^{lviii}

Le problème de la transparence comme génératrice de formes de corruption non désirées peut être développé davantage. Dans certains cas, la priorité donnée aux objectifs de transparence dévalorise ou éclipse d'autres discussions politiques. C'est ce qui fut largement reproché à *l'Extractive Industries Transparency Initiative*. Bien que l'EITI ait vu le jour suite à une inquiétude généralisée au sujet de la « malédiction des ressources », l'immense quantité de fonds mis à disposition par EITI pour auditer les recettes gouvernementales en provenance des entreprises extractives a eu pour effet, selon certains observateurs, d'écarter des discussions plus difficiles et plus controversées sur la gestion mondiale du pétrole.^{lix} Cela fut considéré comme politiquement commode, vu que l'agitation internationale autour de la question de la transparence avait tendance à prendre le pas sur d'autres débats : de quelle façon les richesses issues du pétrole sont-elles dépensées ; quel est l'impact des entreprises d'extraction dans les communautés ; de quelle manière les pays en développement peuvent-ils diminuer leur dépendance aux revenus de l'extraction ; ne vaut-il pas mieux laisser le pétrole et les minerais dans le sol. Bien que la transparence semble neutre du point de vue politique, la manière dont les initiatives de transparence sont encadrées peut donc influencer des débats politiques plus larges. Sarah Bracking précise que « Les plus puissants sont souvent ceux qui arrivent à faire disparaître les problèmes dus à leur comportement. Dans ce cas-ci (EITI), la participation aux bénéfices est soustraite de l'espace politique, puisque les questions du reportage et de la transparence de la comptabilité l'en évincent ». ^{lx} Certains qualifient ce type de résultat des initiatives de transparence de « *clearwashing* ». ^{lxi}

5.3. La transparence limitée et l'interprétation sélective des données

En conclusion, nous devrions tenir compte des conséquences de la circulation d'informations limitées ou impartiales, et du rôle d'intermédiaire joué par les ONG et les médias en matière de transparence. Comme remarqué plus haut, la transparence peut permettre l'expression politique et ainsi contribuer à réduire l'inégalité des processus politiques. Un plus grand partage des données est un gage de favorisation des intérêts des personnes marginalisées, comme les communautés côtières et les pêcheurs artisans. Pourtant, la réalité dans de nombreux pays est que la capacité à accéder à l'information est inégalement distribuée, découlant en partie de la façon dont l'information est mise à disposition, mais également de l'inégalité de l'influence politique. Une enquête internationale menée par *l'Open Society Justice Initiative* sur l'accès à l'information a souligné cette tendance, démontrant que les personnes moins favorisées et plus marginalisées éprouvent plus de difficultés à obtenir l'information des services gouvernementaux que les personnes ayant un statut plus élevé, par exemple issues d'entreprises ou d'ONG internationales.^{lxii} Il fut également démontré que le genre avait une influence, et que les personnes réputées critiques envers les gouvernements étaient moins enclines à obtenir l'information que les autres.

Là où l'information est partiellement ou plus facilement disponible à certaines franges de la société, en particulier ceux qui peuvent payer ou offrir quelque chose en échange, les inégalités et désavantages peuvent s'amplifier. L'élaboration des politiques et la prestation de services peuvent être cooptées par certains groupes qui ont un accès privilégié à l'information, et cela peut inclure des organisations intergouvernementales, des ONG dotées de ressources, aussi bien que des entreprises privées et des organismes semi-publics. Nous ne pouvons pas présupposer que ces groupes ou organismes emploieront l'information ou leur accès privilégié à la prise de décision de sorte à soutenir les intérêts d'autres – trop souvent la notion de Société Civile fait référence à un bloc homogène doté d'une bonté innée, mais c'est sans compter le fait que la société civile est une sphère contestée d'intérêts et d'idées en concurrence.^{lxiii}

Il est donc important de prendre en considération la manière dont l'information est mise à la disposition des différents membres et sections de la société si l'on veut que l'amélioration de la transparence contribue à la consolidation d'une gouvernance démocratique. Tous les organismes gouvernementaux n'ont pas la capacité ni l'expertise pour relever ce défi. Assurer que l'information atteint les personnes les plus marginalisées de la société peut s'avérer excessivement onéreux et long, un facteur important dans les services gouvernementaux en manque de ressources et saturés.

Inévitablement, l'information qui découle des règles et des initiatives de transparence ne parvient pas au public sous sa forme brute. Dans certains cas, le volume et la complexité des données font qu'elles n'ont pour beaucoup de personnes aucune signification évidente. Les organismes et groupes, tels que les médias et les ONG, tendent à jouer un rôle d'intermédiaires de l'information, examinant les données et les employant de sorte à relater des faits particuliers. La théorie à l'origine des avantages de la transparence échoue souvent dans l'analyse de ce processus selon lequel l'information est employée et « conditionnée » par d'autres. On présume qu'un plus grand flux d'informations du gouvernement mènera simplement à une meilleure compréhension ; l'émergence de la vérité ou une citoyenneté mieux informée. Mais ce n'est pas nécessairement le cas. Il a été dit que beaucoup d'ONG dans les pays en développement financées par des bailleurs pour travailler sur la transparence et la reddition de comptes sont conservatrices et dépolitisées, en partie en raison de leur dépendance aux donateurs, ce qui en fait de piètres canaux d'information en termes d'expression de la voix des pauvres et des organisations locales.^{lxiv} D'un autre côté, il existe de nombreux organismes et agences indépendants pouvant étroitement vérifier les informations du gouvernement afin de les faire correspondre à leur agenda sous-jacent ou d'exposer des « scandales ». En fin de compte, « les politiciens et fonctionnaires contemporains reconnaissent ces tendances et les exploitent en révélant stratégiquement l'information via des campagnes coordonnées de relations publiques produisant des infos préconditionnées et fortement contrôlées ». ^{lxv} Ainsi, une transparence améliorée peut aider à résoudre des débats dans les pêches, fournissant des preuves concluantes pour des problèmes particuliers, là où subsistait le doute en raison de l'opacité. Mais cette transparence peut ne pas résoudre de conflit du tout, les informations et données brutes pouvant être employées sélectivement pour accorder de la crédibilité à une opinion ou un agenda particulier.

6. Conclusion : quelques recommandations pour la réforme de la PCP de l'UE

Cet article survient à une période où le problème de la transparence fait l'objet d'une grande attention politique, en particulier dans le processus de réforme de la PCP de l'UE. Le soutien pour une amélioration de la transparence semble provenir d'intérêts divergents ; les inquiétudes de la société civile quant à l'activité des bateaux européens dans les pays tiers et l'impact de l'aide au développement ; l'attention portée à la pêche illégale et à la nécessité d'un partage des données

gouvernementales afin d'améliorer les stratégies d'investigation et d'application de la loi ; et l'intérêt des entreprises européennes de pêche pour l'instauration de conditions de concurrence loyale.

Jusqu'ici les discussions sur la transparence dans la pêche ont été quelque peu générales. Les idées qui ont émergé des discussions initiales sur la réforme de la PCP semblent limitées. Inclure des clauses de transparence spécifiques et des clauses anti-corruption dans les APP semble déjà être une bonne première étape. La CE choisira-t-elle de développer la transparence dans ses propres APP, ou fera-t-elle plutôt en sorte que les pays hôtes partagent avec elle leurs données sur d'autres accords bilatéraux ? Ce n'est pas clair. On espère une combinaison des deux. Mais la réforme de la PCP est clairement une occasion pour la CE de développer la question de la transparence dans la pêche, tant du point de vue de la pêche européenne à l'étranger que de celui de la gestion de la pêche dans les pays en développement auxquels l'UE continuera de fournir une aide au développement et à la gouvernance via l'assistance financière et technique.

L'analyse proposée dans ce document suggère que la transparence a des avantages potentiels, et que l'actuel manque de transparence dans la pêche peut empêcher sa gestion responsable et équitable. L'amélioration de la transparence peut mener à un gain de qualité dans la prise de décision, elle peut aider à combattre des formes de corruption et de fraude, et peut probablement stimuler l'expression et les processus politiques. Pourtant, la transparence a des limites et des pièges sont possibles dans ce type de réforme. Mais la prise en compte de ces limites ne signifie pas que l'appel pour la transparence est mal orienté ou désespéré. Ce qu'elles impliquent, c'est une plus grande considération dans la détermination des types d'informations devant être mises à disposition, de la manière de le faire, à qui et dans quel but. D'autre part, il est nécessaire que les attentes de la transparence soient réalistes – un flux d'informations accru offre la perspective d'une amélioration de la reddition de comptes et de l'efficacité du gouvernement, mais il n'y a aucune garantie que cela se produise. L'efficacité de la transparence varie en fonction des situations et pays.

Étant donné ces complexités et limitations de la transparence, quelques considérations pratiques et zones de débat devraient être prises en compte par les parties prenantes engagées dans la réforme de la PCP de l'UE. Quatre questions paraissent importantes :

1) La première question traite de la raison pour laquelle l'information spécifique est nécessaire. Il y a un argument fort pour que la transparence soit considérée comme un droit fondamental, tel qu'énoncé dans l'article 19 de la charte des Droits de l'Homme de l'ONU. L'accès public à l'information ne doit donc pas être motivé par une raison particulière. D'ailleurs, nous ne pouvons pas prévoir comment différentes personnes et organisations emploieront la nouvelle information. Cependant, la pression pour augmenter la transparence dans la pêche serait beaucoup plus forte si les différentes parties prenantes pouvaient formuler des applications concrètes. Cela donnerait à l'appel pour la transparence une pertinence évidente pouvant aider à motiver le changement.

Le concept de transparence a été étroitement associé au combat contre la corruption et autres délits. L'amélioration de la transparence dans la pêche pourrait être envisagée dans cette optique, bien qu'il faille, comme expliqué plus haut, résister à la conclusion simpliste que la transparence peut résoudre la corruption. Au mieux, la transparence doit être considérée comme l'une des composantes du travail anti-corruption. Ce serait sans doute un développement positif si les donateurs, les décideurs politiques et les gouvernements centraux prenaient la question de la corruption politique et administrative dans la pêche beaucoup plus au sérieux.

L'amélioration du flux d'informations sur les pêches commerciales, y compris des informations détaillées sur les transactions financières, l'aide des bailleurs et l'octroi des licences, pourrait être encadrée de manière plus positive. Une suggestion serait de lier la transparence aux efforts plus larges d'estimation de la valeur des ressources marines, et du coût de leur perte. Le type d'information le plus gardé dans les pêches est précisément celui qui permettrait ces estimations, qui bénéficient à présent d'un soutien considérable pour stimuler une volonté politique de préservation des écosystèmes. La transparence peut également être liée aux efforts internationaux et locaux de réduction des formes de pêche illégale.

Le choix de se concentrer sur des initiatives de transparence implique également de déterminer les indicateurs de succès à employer. Cela nécessite davantage de réflexion, mais certaines mesures telles que les profits totaux des pêcheries sur le long terme, les progrès en matière de sécurité alimentaire, l'emploi et la contribution au budget public pourraient être des indicateurs de succès directs des réformes en matière de transparence. Il est nécessaire de donner plus de visibilité à des cas tels que celui des îles Salomon, où les progrès en matière de transparence ont apparemment mené à de considérables augmentations des revenus du gouvernement. Des recherches sur le succès des réformes de la transparence ont montré que la durabilité de celles-ci était due aux informations divulguées et aux bénéfices obtenus en retour.^{lxvi}

2) La question du besoin de transparence implique de déterminer exactement quelle information doit être rendue publique – non seulement par l'UE, mais également par les autorités nationales des pêches. Un appel pour la transparence trop vague quant aux détails risque d'être bien reçu, mais finalement inefficace. Ce qui nécessite indiscutablement d'être développé, c'est un standard clair de transparence pouvant être employé pour tenir les gestionnaires de la pêche commerciale responsables et servir de base à un suivi des progrès de la transparence au fil du temps. Les conventions et accords internationaux sur la pêche ne fournissent pas assez de détail quant aux informations qui devraient être rendues disponibles et à la façon dont elles devraient l'être. Cela laisse penser que le sujet n'est pas considéré comme important, et explique probablement pourquoi si peu d'efforts ont été faits pour imposer la transparence plus vigoureusement.

On a souvent avancé l'argument d'un besoin de transparence dans les APP. Il semble en effet évident que la CE devrait divulguer des informations sur les audits et évaluations des APP, ainsi que les noms des entreprises et navires opérant sous les termes de ceux-ci. De plus, il n'est pas déraisonnable d'attendre de la part des navires pêchant sous APP qu'ils mettent à disposition leurs données sur le volume et la valeur de leurs captures, ce qui permettrait d'une certaine manière à d'autres de comprendre la rentabilité des APP et les tendances des captures au fil du temps.

Au niveau des autorités nationales des pêches, la liste des informations potentielles qui devraient être rendues publiques pourrait inclure : la divulgation complète des accords d'accès bilatéraux, y compris la révélation des projets de contrat avant signature ; la liste complète et les prix des licences privées octroyées par les autorités nationales des pêches, y compris les contrats de ces licences avec le nom du navire et du capitaine ; la comptabilité détaillée du département responsable de la pêche comprenant les dépenses et recettes, les lois nationales et les plans de gestion de la pêche et le détail des pénalités et amendes imposées aux navires coupables de pêche illégale. En outre, les autorités de l'État du port pourraient être tenues de publier des données sur les escales des bateaux de pêche ainsi que sur les inspections, comme indiqué dans l'accord de la FAO sur les Mesures du Ressort de l'État du Port.

Mais en mentionnant ces aspects, comme d'autres l'ont fait, nous devons être clairs quant au degré d'information devant être rendu transparent. Si l'objectif des réformes de transparence dans la PCP est de permettre aux citoyens de contester les décisions politiques faites par l'UE, suffit-il de rendre publiques les évaluations des APP, ou bien la Commission européenne devrait-elle mettre à disposition les données brutes ayant servi à documenter ces évaluations ? Le moment où cette information est mise à disposition importe également – la publication de données obsolètes sur les licences peut par exemple limiter l'efficacité des informations employées par le public ou d'autres navires de pêche pour documenter des infractions.

Ces considérations sur le degré de détail exact de la transparence devraient être prises en compte, tout comme il est nécessaire de modérer les demandes de divulgations afin de ne pas saturer les autorités.

3) La troisième considération relève de la manière dont l'information est mise à disposition. Assurer que l'information est accessible est au cœur même de la contribution de la transparence à une reddition de comptes démocratique. La partialité de la transparence est donc problématique puisque, dans certains cas, l'accès à l'information et à la prise de décision n'est accordé qu'à certains secteurs et organisations dotés de ressources.

Renforcer les capacités des administrations nationales afin d'améliorer la diffusion de l'information peut s'avérer crucial. Bien que les informations sur la pêche puissent être délibérément écartées du contrôle public, ce n'est pas la seule raison du manque de transparence. Le travail de l'*Open Society Justice Initiative* sur l'accès à l'information a mis en évidence les difficultés auxquelles sont confrontés beaucoup de services gouvernementaux pour récolter et publier les informations. Certaines autorités des pêches peuvent être saturées ou manquer de ressources, avec pour résultat une incapacité à saisir certains types de données et de rapports. De plus, dans de nombreux pays, il peut ne pas y avoir d'agent chargé de communication ou de personne de contact pour recevoir la demande de renseignements, et des données qui existent peuvent être classées d'une manière qui les rend inaccessibles : les rapports techniques et les bilans enfouis dans les archives du gouvernement peuvent s'avérer difficilement consultables par les membres des communautés de pêche.

L'aide aux gouvernements pour la réforme institutionnelle, et la formation à cet égard, pourraient être incluses dans les réformes sectorielles liées aux APP et soutenues par davantage de programmes et d'efforts des bailleurs. Le simple fait de créer un site internet à jour et clair contenant des données et rapports sur la pêche semble être une recommandation aisée à suivre. Pourtant, il existe également des moyens plus innovants pour partager l'information, soit par l'utilisation des nouveaux médias (peu de pêcheurs ont un ordinateur, mais tous ont un téléphone portable), soit par l'intermédiaire de la radio, qui reste la plus importante source d'infos et d'analyses dans de nombreux pays pauvres et communautés rurales.

Dans quelle mesure le renforcement des compétences des départements d'État doit-il être joint à un renforcement similaire des compétences des ONG ? Ce n'est pas clair. Cela ne semble pas nécessaire dans le contexte européen, mais peut-être plus dans celui des pays ACP. Il pourrait être nécessaire de recourir à des bourses inconditionnelles accordées à des journalistes d'investigation pour analyser les données et assurer le suivi de la transparence. Un tel suivi devrait non seulement identifier les défauts de transparence et de reddition de comptes, mais devrait également mesurer la capacité des différents secteurs de la population à accéder à l'information, en particulier les communautés de pêche artisanale.

4) La quatrième question traite de la manière d'atteindre la transparence au sein des autorités nationales des pêches. Comment la transparence peut-elle être motivée ou imposée ?^{lxvii} La réponse se situe peut-être dans la façon dont la transparence est encadrée, et dont les avantages sont articulés. Mais la réalisation de véritables améliorations en termes de transparence peut également exiger d'entreprendre d'autres actions.

Ce qui est évident, c'est que l'UE, par la réforme de la PCP, doit devenir un exemple de bonnes pratiques, sans quoi il pourra lui être reproché d'être hypocrite et « deux poids deux mesures » en tentant d'inscrire la transparence à l'agenda international. C'est ce qui a miné les efforts internationaux pour améliorer la transparence dans les secteurs pétrolier et minier des pays en développement, où l'on a régulièrement reproché aux pays occidentaux d'imposer des engagements en matière de transparence alors qu'ils étaient incapables de résoudre ces mêmes problèmes « à domicile ».

En plus de devenir un exemple de bonnes pratiques, la CE pourrait employer la PCP comme une occasion de consolider le soutien à la transparence dans la pêche parmi d'autres bailleurs bilatéraux européens et organismes intergouvernementaux, tels que la Banque Mondiale et l'ONU. En effet, l'aide au développement fournie par l'UE et d'autres pour le développement de la pêche pourrait être conditionnée par des améliorations de la transparence du gouvernement. Mais cette méthode est susceptible de causer des appréhensions, étant donné qu'elle pousserait certains pays à favoriser des accords d'accès de pêche inconditionnels auprès des pays asiatiques. Cependant, nous ne devrions pas présumer que toutes les autorités des pêches des pays en développement sont naturellement contre une amélioration du flux d'informations, d'autant plus qu'elles peuvent être elles-mêmes frustrées d'un manque de transparence de la part des flottes de pêche et pays étrangers, y compris l'UE. Ceci fut soulevé par les ministres ACP dans leur réponse au Livre Vert, ce qui donne plus de poids à leur engagement en faveur d'une plus grande reddition de comptes.

En conclusion, l'enjeu de la transparence et de l'accès à l'information dans la pêche doit être placé dans un contexte légal plus large. La transparence doit être encadrée non pas comme geste volontaire, mais comme une chose rendue obligatoire par plusieurs textes de loi et accords internationaux importants.

En plus des accords sur la pêche, d'autres accords et législations majeurs doivent être considérés dans la réforme de la PCP. Au-delà du principe 10 de la Déclaration de Rio, il est nécessaire de revoir la « Convention sur l'Accès à l'Information, la Participation du Public au Processus Décisionnel et l'Accès à la Justice en Matière d'Environnement ». Plus connue sous le nom de « Convention d'Aarhus », elle a été ratifiée à l'origine par des pays européens et l'Union européenne. Trois principes clés la constituent : le droit de chacun de recevoir des informations sur l'environnement détenues par les services publics ; le droit de chacun de participer à la prise de décision relative à l'environnement ; et le droit de dénoncer des abus de ces droit à la justice. La Convention d'Aarhus oblige également les parties à informer le public sur la façon dont il peut accéder aux renseignements relatifs aux problématiques environnementales. Pourquoi la Convention d'Aarhus n'a-t-elle pas été appliquée à la pêche et aux APP de l'UE ? C'est une question qui mérite davantage de réflexion.

En plus de ces documents focalisés sur l'environnement, un standard de transparence dans la pêche devrait être lié aux conventions de l'ONU, du Commonwealth, ainsi qu'aux conventions régionales sur les Droits de l'Homme et sur la lutte anti-corruption, en ce compris la Convention des Nations Unies Contre la Corruption. En Afrique, la Convention de l'Union Africaine sur la Prévention de la Corruption, adoptée en 2003, fait référence au besoin d'accès à l'information et au rôle des médias et de la Société Civile qui devraient être autorisés à participer au processus de contrôle des organismes

publics. Plusieurs accords régionaux ont davantage développé ces principes. En Asie Pacifique, en 2000, l'OCDE et la Banque Asiatique de Développement s'accordèrent sur une « Initiative de lutte contre la corruption dans la région Asie/Pacifique », qui inclut des mesures pour l'ouverture et la transparence du gouvernement.

Un examen de cette législation et de la jurisprudence appropriée pourrait être une activité directement liée au processus de réforme de la PCP. Le problème de la rétention d'informations – et de savoir si elle est légitime ou non – nécessite d'être exprimé à un plus large public. Il y a notamment une confusion quant à la légalité de la justification de protection des intérêts commerciaux dans la pêche, opposée à l'obligation de publier les informations dans l'intérêt de protéger les Droits de l'Homme et l'environnement.

Ces suggestions de discussions afin de développer plus en profondeur la question de la transparence ne sont pas exhaustives ; elles sont simplement proposées pour stimuler davantage de réflexion et d'engagement sur ce large sujet. La recommandation globale de cet article est que, tout en restant un objectif politique important, l'amélioration de la transparence nécessite plus de considération et de précisions quant à la manière de la réaliser et à quelle fin. Le processus de réforme de la PCP représente une excellente occasion pour différentes parties prenantes de s'engager plus substantiellement sur ces questions.

Notes de fin

ⁱ Commission of the European Communities (2009), Green Paper, 'Reform of the Common Fisheries Policy', Brussels, p. 3.

ⁱⁱ L'UE a signé des accords d'accès avec 21 pays durant les dernières décennies. Certains d'entre eux n'ont pas été renouvelés, comme celui avec le Sénégal, tandis que d'autres sont négociés pour la première fois, comme ceux avec le Kenya et la Tanzanie.

ⁱⁱⁱ ACP position on the EU's Common fisheries policy reform, Brussels 16th December 2009. Available at: http://ec.europa.eu/fisheries/reform/docs/acp_en.pdf

^{iv} Pour une analyse des relations entre le Traité de Lisbonne et les pêches européennes, voir Client Earth (2010) 'The impact of the Lisbon Treaty on European Fisheries policy – an environmental perspective', disponible sur: www.clientearth.org.

^v La compréhension qu'a l'auteur de ces débats est en partie due à la participation à divers séminaires avec les parties prenantes européennes, ainsi qu'à des communications avec la DG-MARE.

^{vi} <http://www.accessinitiative.org/blog/2010/09/president-obama-calls-for-global-commitments-on-open-and-accountable-government>

^{vii} FAO Technical Guidelines for Responsible Fisheries, (2009) 'Information and knowledge sharing', Food and Agriculture organization of the United Nations, Rome.

^{viii} Swedish Society for Nature Conservation, 'To draw the line: EU fisheries agreements in West Africa', Stockholm.

^{ix} Voir www.ocean2012.eu

^x ACP position on the EU's Common fisheries policy reform, 2009, para 18.

^{xi} La Déclaration de Banjul est disponible à: http://www.cape-cffa.org/IMG/pdf/BANJUL_CIVIL_SOCIETY_DECLARATION_FR.pdf

^{xii} http://ec.europa.eu/fisheries/cfp/illegal_fishing/index_en.htm

^{xiii} L'accord de la FAO relatif aux « mesures du ressort de l'Etat du port visant à prévenir, contrecarrer et éliminer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée » est disponible sur le site internet de la FAO : <http://www.fao.org/Legal/treaties/list1-e.htm>

^{xiv} Ces opinions ont été exprimées à l'auteur par des représentants d'entreprises espagnoles de pêche, notamment lors d'une réunion organisée par le ministère espagnol des pêches à Las Palmas en mai 2010, lors de laquelle l'auteur fit une présentation sur le thème de la corruption dans la pêche.

^{xv} Certaines, mais pas toutes, sont disponibles sur le site internet de la CE: http://ec.europa.eu/fisheries/cfp/international/agreements/index_en.htm

^{xvi} ACP position on the EU's Common fisheries policy reform, 2009, para 18

^{xvii} Swedish Society for Nature Conservation (2009) 'To draw the line: EU fisheries agreements in West Africa', Stockholm, p.27.

^{xviii} European Court of Auditors. 2001. 'Concerning the commission's management of the international fisheries agreements, together with the commission's replies'. Special Report, p.3.

^{xix} Ibid. para 18.

^{xx} Barclay, K. and I. Carthwright (2007) Governance of tuna industries: the key to economic viability and sustainability in the western and central Pacific ocean, Marine Policy 31, 3 p.355

^{xxi} Kaczynski, V. and D. Fluharty. 2002. 'European policies in West Africa: who benefits from fisheries agreements?' Marine Policy 26, 4 p.75.

^{xxii} Tsamenyi, M and Hanich, Q (2008), "Addressing corruption in Pacific Island Fisheries", Report prepared for the IUCN Profish Law Enforcement, Corruption and Fisheries Project, available from www.iucn.org, p. 10.

^{xxiii} http://www.finances.gouv.ga/IMG/pdf_registr_licences_peche_publie_09_DGPA_cle01f96f.pdf

^{xxiv} L'auteur attend de plus amples informations au sujet de cette condition requise par la Banque Mondiale au Gabon. Il serait intéressant de voir si cette condition sera étendue à d'autres pays dans le futur.

^{xxv} International Budget Partnership (2010), 'Open budgets. Transforms lives. The open budget survey 2010'.

^{xxvi} Banisar, D (2006) Freedom of information around the world: A global survey of access to information government laws', Privacy International, Washington.

^{xxvii} Mora C, Myers RA, Coll M, Libralato S, Pitcher TJ, et al. (2009) Management Effectiveness of the World's Marine Fisheries. PLoS Biol 7(6)

^{xxviii} Ibid, p. 7

^{xxix} A. Willcok and Lack, M (2006) 'Follow the leader: Learning from experience and best practice in regional fisheries management organisations' WWF International and Traffic International, p. 38—40.

^{xxx} Pew Environment Group, (2010) 'Preliminary findings from a gap analysis: A comparison of RFMO port state measures to prevent, deter and eliminate illegal, unreported and unmanaged fishing', briefing report

^{xxxi} Par exemple, le documentaire sur la pêche illégale filmé en Afrique de l'Ouest par Environmental Justice Foundation. Voir www.ejf.org

^{xxxii} L'explication selon laquelle la pêche illégale résulte du fait que les navires comparent les coûts et bénéfices de cette activité est répandue. Voir par exemple High Seas Task Force (2006), Closing the net: Stopping illegal fishing on the high seas. Governments of Australia, Canada, Chile, Namibia, New Zealand, and the United Kingdom, WWF, IUCN and the Earth Institute at Columbia University.

^{xxxiii} S. Driscoll (2010) 'Improving transparency and eliminating illegal fish from the supply chain through recent/proposed international initiatives', présentation donnée au Seafood Summit, Paris, 10 avril 2010.

^{xxxiv} Ce point est soulevé dans plusieurs publications, notamment, Clover, C (2005), The end of the line; how overfishing is changing the world and what we eat, London, Ebury Press. Mwikya, M (2006), "Fisheries Access Agreements: Trade and Development Issues", Natural Resources, International Trade and Sustainable Development Series Issue Paper 2, International Centre for Trade and Sustainable Development, Geneva. Barclay, K. and I. Carthwright (2007) Governance of tuna industries, p.352, and Tsamenyi, M and Hanich, Q (2008), "Addressing corruption in Pacific Island Fisheries", rapport préparé pour le projet IUCN Profish Law Enforcement, Corruption and Fisheries, disponible à www.iucn.org, p. 10.

^{xxxv} Pour une discussion sur la mainmise sur l'État, voir Kaufmann, D and Vincente, P (2005), Legal Corruption, World Bank Institute, Washington.

^{xxxvi} Barclay, K and I Cathwright (2007) Governance of tuna fisheries, p.352.

^{xxxvii} Tsamenyi, M and Q. Hanich (2008) 'Addressing corruption in Pacific Island fisheries', p. 9—10.

^{xxxviii} Ibid.

^{xxxix} Pour plus de détails, voir Standing, A (2009) 'Corruption and industrial fisheries in Africa, p. 19.

^{xl} Jansen, E. (2009) Does aid work? Reflections on a natural resource programme in Tanzania. U4 Issue 2009:2

^{xli} Cederrand, S (2004) 'Report of the surveillance voyage to Angola waters of the Namibian fisheries protection vessel 'Anna Kukurakaze Mungunda' April-May 2004', working paper 31, European Union & Southern African Development Council, p.28.

^{xlii} Ferrieux-Patterson, M (2003), "Conflicts of Interest—Vanuatu's Experience", paper presented at the 4th regional conference of the ADB/OECD Anti-Corruption Initiative for Asia and the Pacific, Kuala Lumpur, p.3.

^{xliii} Kaufmann, D and A. Bellver (2005) 'Transparenting transparency: Initial empirics and policy applications', World Bank, p.12

^{xliv} Sen, A. (1981), Poverty and famines: An essay on entitlement and deprivation, Oxford University Press.

^{xlv} Besley, T. R. Burgess and A. Prat (2002), 'Mass media and political accountability', in 'The right to tell: the role of mass media in economic development', World Bank Institute: Washington.

^{xlvi} Pour une discussion utile, voir Kaufmann, D and A. Bellver (2005) 'Transparenting transparency'.

^{xlvii} FAO (2009) 'Information and knowledge sharing', p. 56

^{xlviii} Jacquet, J. H. Fox, H. Motta, A. Ngasuru, and D. Zeller, (2010) 'Few data but many fish; marine small-scale fisheries catches for Mozambique and Tanzania', African Journal of Marine Science, Vol 32, No. 2.

^{xlix} Jacquet, J., D. Zeller and D. Pauly (2010) 'Counting fish; a typology for fisheries catch data', *Journal of Integrative Environmental Sciences*, Vol 7, No. 2. p. 141.

^l Fenster, M (2006) 'The opacity of transparency', *Iowa Law Review*, 91, p. 910.

^{li} Tsamenyi, M and Q. Hanich (2008) 'Addressing corruption in Pacific Island fisheries',

^{lii} Voir par exemple, Kolstad, I and A. Wiig, 'Is transparency the key to reducing corruption in resource-rich countries?', *World Development*, vol 37, no. 3

^{liii} Voir Naylor, R (2002) 'Wages of crime', Cornell University Press

^{liv} Moran, H 2006. How multinational investors evade developed country laws. Working Paper No. 79. New York: Centre for Global Development.

^{lv} Voir, par exemple, Yang, D. (2005), 'Can enforcement backfire? Crime displacement in the context of customs reform in the Philippines', Ford School of Public Policy, University of Michigan.

^{lvi} Jansen, E (2009) 'Does aid work?'

^{lvii} Pour une discussion sur les complexités de la lutte contre la corruption, y compris les dérives de la transparence dans certains cas, voir Johnston, M (2005) 'Syndromes of corruption: wealth, power and democracy', Cambridge University Press.

^{lviii} Bracking, S (2009) Hiding conflict over industry returns: A stakeholder analysis of the extractive industries Transparency Initiative, Working Paper 91, Brooks World Poverty Institute, University of Manchester, p.7.

^{lix} Shaxson, N (2009) Nigeria's extractive industries transparency initiative: Just a glorious audit?, Chatham House, London, p. 28, and Muller, M (2010) Revenue transparency to mitigate the resource curse in the Niger delta?, Occasional Paper V, Bonn International Centre for Conversion.

^{lx} Bracking, S (2009) 'Hiding conflict over industry returns', p.7.

^{lxi} Rowell, A, Marriott, J and Stockman, L 2005. The next gulf: London, Washington and oil conflict in Nigeria. London: Constable, p.187.

^{lxii} Open Society Justice Initiative (2006), 'Transparency and silence: A survey of access to information laws and practice in 14 countries', Open Society Institute, New York.

^{lxiii} Voir par exemple, Mercer, C (2002) 'NGOs, civil society and democratization: a critical review of the literature', *Progress in development studies*, vol2/1.

^{lxiv} Ibid.

^{lxv} Fenster, M (2006) 'The opacity of transparency', *Iowa Law Review*, 91, p. 926.

^{lxvi} Fung, A. M. Graham and D. Weil, (2003) The Political Economy of Transparency What Makes Disclosure Policies Sustainable?, John F. Kennedy School of Government Harvard University Faculty Research Working Papers Series.

^{lxvii} L'incapacité à répondre à cette question est probablement la principale faiblesse des Directives Techniques de la FAO sur l'Information et le Partage des Connaissances. Ces directives fournissent une discussion utile sur le besoin d'amélioration de l'accès à l'information dans la pêche, mais sont dépourvues de recommandations concrètes sur la manière d'y parvenir ou sur les obligations de transparence des autorités.