

## Les plans de développement de l'aquaculture dans les pays méditerranéens

Breuil C.

Aquaculture planning in Mediterranean countries

Zaragoza : CIHEAM

Cahiers Options Méditerranéennes; n. 43

1999

pages 17-22

Article available on line / Article disponible en ligne à l'adresse :

<http://om.ciheam.org/article.php?IDPDF=99600250>

To cite this article / Pour citer cet article

Breuil C. Les plans de développement de l'aquaculture dans les pays méditerranéens. *Aquaculture planning in Mediterranean countries*. Zaragoza : CIHEAM, 1999. p. 17-22 (Cahiers Options Méditerranéennes; n. 43)



<http://www.ciheam.org/>  
<http://om.ciheam.org/>

# Les plans de développement de l'aquaculture dans les pays méditerranéens

**C. Breuil**

Division des Politiques et de la Planification des Pêches  
Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture (FAO), Rome, Italie

---

**RESUME** - La planification de l'aquaculture correspond globalement à un mode de gestion et d'allocation de ressources budgétaires pour promouvoir un développement durable du secteur aquacole. Quelle que soit l'approche en matière de planification de l'aquaculture dans les pays méditerranéens en fonction du contexte économique, institutionnel et politique, les pays disposent généralement de plans de développement du secteur. La définition et le contenu d'un plan de développement sectoriel est variable en fonction de la terminologie utilisée. De même, selon les pays, leur contenu peut être très différent. Il est cependant reconnu qu'une étude comparative des plans de développement en vigueur pourrait donner des indications précieuses pour évaluer l'état de la planification du secteur dans la région. L'objet de ce papier est de rappeler les principales définitions attribuées aux plans de développement et leur place dans le processus de planification, et de proposer une méthodologie permettant de réaliser, le cas échéant, une analyse comparative des plans de développement de l'aquaculture, par sous-secteur, en Méditerranée.

**Mots-clés** : Aquaculture, Méditerranée, plans de développement, processus de planification.

**SUMMARY** - "Aquaculture development plans in Mediterranean countries". Aquaculture planning can be assimilated to a mode for managing and allocating budgetary resources to promote the sustainable development of the aquaculture sector. Whatever the approach is in terms of aquaculture planning in the Mediterranean countries due to economic, institutional and political contexts, sectoral development plans are generally made available in the countries. The definition and the content of a sectoral development plan is variable according to the terminology used. Also, the content can greatly vary depending on the country concerned. It is believed however that a comparative analysis of the current sectoral development plans could contribute substantially to assessing the general situation of planning aquaculture in the region. The purpose of the paper is to briefly present the main definitions conferred to the development plans and their insertion in the planning process and to propose a methodology which would enable, if needed, the realization of a comparative analysis of the aquaculture development plans, by sub-sector, in the Mediterranean.

**Key words**: Aquaculture, Mediterranean, development plans, planning process.

---

## Introduction

Le secteur de l'aquaculture en Méditerranée connaît un essor continu depuis une décennie dans le domaine de la conchyliculture et de l'élevage de poisson. La production totale en 1995 a été estimée entre 750 000 et 800 000 tonnes. Le contexte naturel, technologique, économique, historique et humain a permis un tel développement. Mais le développement a également résulté de la combinaison, et parfois de la convergence, d'initiatives publiques et privées.

Les initiatives du secteur privé - qui comprend tous les différents agents économiques de la filière (promoteurs, aquaculteurs, banques, assurances, etc.) - ont relevé, dans une certaine mesure, de stratégies "classiques" d'entreprises. Ces stratégies ont pris des formes différentes selon le contexte politico-économique dans lequel elles s'inséraient, de même qu'elles ont pu se développer plus ou moins facilement selon la qualité de l'environnement sectoriel global (accès aux financements, transfert de technologie, appui technique, etc.). Les initiatives publiques ont généralement eu comme finalité de modifier et d'améliorer l'environnement sectoriel global. Parfois, les initiatives publiques se sont cependant limitées à soutenir les activités opérationnelles de l'administration de tutelle du secteur.

Les initiatives du privé et du public se sont inscrites, soit conformément à un cadre de planification préalablement défini, soit sur la base de certaines composantes de ce cadre (ex. fiscalité, accès au

crédit). Dans tous les cas, la planification de l'aquaculture - ou l'intervention publique en faveur du secteur - doit être considérée comme un facteur de développement. Le cadre de planification a été national dans la plupart des pays méditerranéens, à l'exception de celui des pays membres de l'Union européenne (UE) pour lesquels un cadre supranational continue d'influencer sa nature et son contenu.

Il est de plus en plus reconnu au sein des instances nationales, et internationales (cf. le Code de conduite pour une pêche responsable et notamment son article 9 relatif au développement de l'aquaculture, adopté par la Conférence de la FAO en 1995), qu'une des conditions préalables au développement *durable* de la filière aquacole réside dans la mise en oeuvre d'une planification sectorielle effective.

A l'origine, l'objet du présent papier était de faire le point de la situation concernant les plans de développement de l'aquaculture dans les pays méditerranéens, en distinguant le cas échéant les principaux sous-secteurs (aquaculture continentale, aquaculture marine nouvelle, conchyliculture), et de présenter les principales conclusions d'une analyse comparative de la situation à l'échelle de la région. Une telle analyse comparative des plans de développement aurait pu en effet fournir des indications précieuses pour une évaluation globale de l'état de la planification de l'aquaculture en Méditerranée.

Un questionnaire a été préparé à cet effet, et envoyé à une vingtaine de pays méditerranéens, avec le soutien du CIHEAM de Saragosse (cf. annexe). Cependant, en raison du faible taux de réponse, il n'a pas été possible de répondre à l'ensemble des objectifs du présent papier. Par conséquent, ce dernier a principalement pour objet d'apporter des éléments de réflexion et de discussion sur différentes notions liées à la planification et aux plans de l'aquaculture en Méditerranée.

## **Les plans de développement dans le processus de planification**

Lors d'un Séminaire organisé dans le cadre du projet MEDRAP sur la planification du développement de l'aquaculture (Alger, juin 1992), la planification a été principalement abordée sous l'angle de la faisabilité technique, économique et environnementale des projets (publics et privés). La planification de l'aquaculture recouvre cependant des notions et des concepts plus larges. *La planification de l'aquaculture peut être définie globalement comme un mode de gestion et d'allocation de ressources budgétaires (intervention publique), dont l'objectif principal est de promouvoir et soutenir un développement durable de la filière aquacole.* La planification peut prendre cependant différentes formes en fonction du contexte politico-économique dans les pays concernés. On distingue généralement la planification indicative, la planification incitative et la planification stratégique.

La planification peut être indicative lorsque celle-ci accorde la priorité à la programmation des activités de l'administration dans le court-moyen terme, souvent dans le but de démontrer la faisabilité de projets susceptibles de servir de modèles pour le secteur privé. La planification peut être largement incitative comme dans certains pays du nord du bassin méditerranéen où des politiques d'aide à l'investissement permettent de favoriser des modes de production donnés tout en diminuant les risques financiers à court-moyen terme pour l'entrepreneur. La planification peut enfin être considérée comme stratégique lorsque l'intervention publique se traduit par la combinaison de programmes destinés au secteur privé et au secteur public (administrations, recherche, universités) dans une perspective durable de court et de moyen-long terme.

L'une des principales composantes de la planification consiste en la formulation d'un plan devant, en théorie, orienter les initiatives publiques et encourager le développement de l'initiative privée, en vue de réaliser des objectifs sectoriels quantitatifs ou qualitatifs de développement, et ainsi contribuer à la réalisation des objectifs économiques nationaux. L'élaboration, la mise en oeuvre et le suivi-évaluation d'un plan s'inscrivent dans le cadre du processus de planification.

*Le processus de planification de l'aquaculture peut être défini comme l'enchaînement logique, ou la succession, des différentes étapes nécessaires à la planification.* Les définitions, les concepts et les méthodologies relatives aux différentes étapes du processus de planification de l'aquaculture continuent de faire l'objet de controverses en raison notamment de la confusion régnant sur la terminologie. De même, l'ordre de succession des étapes dans le processus est variable selon les

pays. On peut cependant distinguer les principales étapes suivantes, et leur ordonnancement "logique", comme suit :

(i) Analyse-diagnostic des principales contraintes et opportunités de développement du secteur à moyen et long terme, dans le contexte national et international. Cette étape s'effectue sur la base d'une revue sectorielle complète et pluridisciplinaire, où sont généralement distingués les différents sous-secteurs (aquaculture marine nouvelle, conchyliculture, aquaculture continentale). Celle-ci permet d'identifier les problématiques de développement, et par conséquent les éléments de politique sectorielle à résoudre dans le moyen-long terme, pour doter le secteur d'un environnement économique et institutionnel favorable au développement durable et responsable du secteur.

(ii) Identification des objectifs généraux à moyen-long terme assignés au développement du secteur, compte tenu de ses problématiques et de la politique économique du pays (objectifs économiques et sociaux prioritaires) ; et traduction de ces objectifs sectoriels généraux en objectifs spécifiques quantitatifs et/ou qualitatifs à court-moyen terme.

(iii) Elaboration d'une stratégie de développement du secteur (ou des stratégies de développement différenciées par sous-secteur), ce qui revient à identifier l'ensemble des objectifs opérationnels (ou axes stratégiques) à réaliser par ordre de priorité, afin d'atteindre les objectifs spécifiques à court-moyen terme, et ainsi de contribuer à la réalisation des objectifs généraux sectoriels à moyen-long terme. Pour élaborer la stratégie (ou les stratégies), d'autres documents de politique peuvent être pris en considération comme les plans d'aménagement du territoire ou les plans de gestion des zones côtières.

(iv) Programmation/budgétisation des activités à conduire pour réaliser les différents objectifs opérationnels pendant toute la durée du plan de développement en distinguant :

- L'ajustement (révision, création ou suppression) des principaux instruments de politique (ex. législation, réglementation, fiscalité, code des investissements, subventions, etc.), dont la responsabilité incombe aux services concernés de l'Etat.
- La conception de projets dont la gestion est placée sous la responsabilité de l'administration de tutelle (ex. fermes pilotes de démonstration, études de marché, cartographie des zones potentielles, etc.).
- L'allocation de budgets spécifiques pour la recherche et la formation en aquaculture.

(v) Mise en oeuvre du plan de développement et mise en place des outils nécessaires à son suivi, son évaluation *ex-post* et à son réajustement périodique :

- Organisation des programmes de travail et activités de l'administration et des institutions concernées par l'aquaculture.
- Gestion de systèmes d'information (statistiques de production et données économiques, sociales et environnementales).
- Mise en place de mécanismes de concertation intra-sectorielle (ex. réunions avec le secteur privé) et intersectorielle (ex. réunions avec d'autres ministères techniques concernés par la mise en valeur du littoral ou par l'aménagement des bassins versants).

Le processus de planification ainsi défini implique une participation aussi bien du secteur public que du secteur privé dans sa mise en oeuvre, avec cependant des degrés d'implication différents selon l'étape concernée. Ainsi, la réalisation de l'étape (i) relève généralement de la responsabilité de l'administration de tutelle du secteur ou d'un centre de recherche mandaté par l'administration. La réalisation de l'étape (ii) relève principalement de considérations politiques inhérentes au pays. Pour les autres étapes, le degré d'implication, ou de participation du secteur privé, est variable en fonction du particularisme des pays, en particulier compte tenu des traditions institutionnelles, des moyens de l'administration et du niveau de développement de l'activité aquacole.

Le plan de développement englobe généralement les phases (ii), (iii) et (iv). Dans le bassin méditerranéen, le contenu des plans varie selon les pays, également en fonction du particularisme des pays, mais aussi en fonction de la terminologie employée par les responsables de la planification dans la mesure où les frontières entre politiques, objectifs, stratégies et projets inscrits dans les plans sont souvent poreuses.

## Les plans de l'aquaculture dans le contexte méditerranéen actuel

Le plan de développement constitue principalement, en théorie, un instrument de programmation de l'action publique nécessaire à la mise en oeuvre de la politique aquacole. Par conséquent, la notion de plan de développement ne doit pas recouvrir celle de planification : le plan doit être considéré principalement comme une composante, certes importante, de la planification.

La notion de plan de développement (en système d'économie de marché) est toutefois assez large, ainsi que l'attestent les différentes définitions qui lui sont attribuées. Les définitions suivantes ont pu être relevées dans une série de publications dont la liste n'est évidemment pas exhaustive :

(i) *Maine et Nash (1987)*<sup>1</sup>. En tant que composante d'un Plan national de développement économique, un plan sectoriel pour l'aquaculture devra permettre une meilleure connaissance et compréhension des besoins du secteur aquacole pour que celui-ci puisse bénéficier justement d'une partie des ressources (budgétaires de l'Etat). A travers le plan sectoriel, un environnement favorable à l'investissement au sens large du terme (financier, recherche, identification des zones, allégement de la fiscalité, etc.) pourra ainsi être mis en place. Sur la base d'une identification des objectifs et d'une revue du secteur, le plan de développement de l'aquaculture doit permettre une sélection des options de développement les plus prometteuses et leur intégration dans un programme d'investissement (succession de projets ou groupes de projets) et d'un programme de support (formation, recherche, encadrement, études de marché, etc.).

(ii) *Hamlisch, 1988*<sup>2</sup>. Le plan sectoriel, en concourant à la réalisation des objectifs du plan économique, a pour objet de définir les buts assignés au développement du secteur (en respectant leur conformité avec les objectifs du plan), et d'identifier les politiques/stratégies et les actions à conduire dans le secteur pour atteindre ces buts. La planification sectorielle implique une forme de participation de l'Etat dans le processus de planification. Une distinction est faite entre la planification indicative - qui consiste à définir l'allocation des ressources budgétaires nécessaires à l'atteinte de certains objectifs/buts, et à laisser le soin au secteur privé de décider de suivre les orientations prises - et la planification incitative - qui consiste à mettre en place des systèmes d'incitation économique qui encourageront l'initiative privée (en favorisant une meilleure rentabilité des investissements par exemple). La terminologie suivante est couramment employée : objectifs ; buts ; politiques ou stratégies ; instruments et mesures de politique ; programmes, projets et activités.

(iii) *Labonne, 1991*<sup>3</sup>. Le plan sectoriel permet la réalisation concrète dans le moyen-long terme de la stratégie de développement et des objectifs sectoriels à long terme préalablement définis. Le plan choisit des objectifs quantifiés de moyen terme (3-5 ans en général) dans la ligne des orientations stratégiques, et indique précisément les mesures à prendre et les moyens à mobiliser pour les accomplir. Ces moyens et les modalités de leur mobilisation font l'objet de programmes, qui trouvent leur application dans un ensemble de projets identifiés dont les conditions de faisabilité sont connues.

(iv) *Panayoti et Couteaux (1992)*<sup>4</sup>. L'objectif d'un plan directeur de l'aquaculture est essentiellement de se fixer des objectifs de production à moyen et long terme, de définir une stratégie de développement du sous-secteur aquaculture, d'établir un cadre institutionnel, juridique et financier adéquat, de fixer le rôle respectif des secteurs public et privé, de fournir aux principaux intervenants (promoteurs, banques et organismes d'agrément des projets) les informations nécessaires et suffisantes sur le sous-secteur, de mettre à leur disposition des méthodes standards d'évaluation de projets aquacoles et enfin d'accorder éventuellement des avantages à ceux qui s'engagent dans des productions prioritaires.

Les quelques définitions données ci-dessus, bien que sensiblement différentes en ce qui concerne le contenu d'un plan aquacole, permettent néanmoins de mieux cerner les attentes supposées vis-à-vis d'un plan. En règle générale, un plan aquacole peut être considéré comme un outil majeur du Gouvernement pour catalyser le développement de l'aquaculture et l'orienter vers les filières les plus "porteuses" du point de vue socio-économique. Cependant, quelques divergences de point de vue peuvent apparaître quant à la nature même d'un plan aquacole. Deux principales questions se posent en particulier :

<sup>1</sup> Maine, P.D. and Nash, C.E. (1987)

<sup>2</sup> Hamlisch, R. (1988)

<sup>3</sup> Labonne, M. (1991)

<sup>4</sup> Panayoti et Couteaux (1992)

(i) Un plan peut-il avant tout mettre en oeuvre la politique économique nationale dans le secteur de l'aquaculture en suivant des "directives" générales concernant notamment les objectifs et les stratégies, ou alors doit-il s'affranchir du cadre de planification global de l'économie pour ne considérer que les problématiques sectorielles, la question sous-jacente étant de veiller *in fine* à mobiliser justement et rationnellement l'aide publique en faveur du secteur.

(ii) Un plan doit-il contribuer à mettre en oeuvre une politique aquacole à long terme, qui aurait été préalablement définie, pour une période de temps donnée (le court-moyen terme), ou alors doit-il traduire et mettre en oeuvre la politique aquacole en ne considérant que le court-moyen terme (trois à cinq ans maximum).

*Dans le contexte méditerranéen actuel*, il est important de prendre également en compte d'autres considérations de manière à mieux appréhender la notion de plan aquacole. Ces considérations sont les suivantes :

(i) On assiste à l'heure actuelle à une convergence croissante des systèmes et politiques économiques des pays méditerranéens. Le sens même des mots "planification" et "plans" a changé, et l'intervention de l'Etat tend à se situer de plus en plus aujourd'hui, pour l'ensemble des pays, dans le cadre de systèmes d'économie de marché. Un processus d'harmonisation de la nature des plans à l'échelle de la région est en cours, dans lequel le plan tend à devenir pour l'ensemble des pays un document d'orientation de l'intervention publique en faveur du secteur public et du secteur privé ainsi qu'un moyen d'articuler les relations entre le secteur public et le secteur privé dans un souci de convergence et de complémentarité des initiatives de chacun des deux partenaires.

(ii) Dans les années 80, les politiques aquacoles étaient orientées vers la promotion du développement de l'aquaculture sur des bases essentiellement techniques puis technico-économiques. Aujourd'hui, les politiques aquacoles tendent à intégrer de plus en plus de concepts liés à la gestion durable d'un secteur reposant sur l'exploitation de ressources naturelles, où les décisions, et donc l'intervention publique, doivent reposer sur des paramètres technico-économiques mais également commerciaux, socio-économiques et environnementaux, et aussi prendre en compte les contraintes institutionnelles et juridiques.

(iii) L'environnement global du secteur aquacole (marchés, technologies, institutionnel, juridique, etc.) évolue rapidement dans le bassin méditerranéen et les plans aquacoles doivent pouvoir être évalués et ajustés régulièrement pour répondre dans les meilleurs délais à ces changements. Le caractère "figé" du plan devrait par conséquent progressivement disparaître à mesure de l'augmentation des capacités d'expertise des pays méditerranéens en matière de planification de l'aquaculture.

### **Proposition de méthodologie pour une analyse comparative des plans de développement de l'aquaculture en Méditerranée**

Les premières réponses reçues à travers le questionnaire fourni en annexe attestent de son intérêt potentiel dans la perspective d'une analyse comparative des plans de développement et *in fine* de l'évaluation de l'état de la planification de l'aquaculture dans la région. Parmi les questions importantes concernant la planification auxquelles ce questionnaire permettrait d'apporter des éléments de réponse, on peut mentionner les suivantes :

(i) Les plans sont-ils différenciés par sous-secteur (aquaculture marine nouvelle, conchyliculture, aquaculture continentale) si l'on se réfère par exemple au rattachement institutionnel des administrations compétentes en matière d'élaboration et de suivi du plan, à l'orientation et aux priorités des programmes de recherche, ou encore aux spécificités du cadre réglementaire en fonction du sous-secteur concerné.

(ii) Les plans aquacoles sont-ils inscrits dans un cadre de planification plus large incluant par exemple la pêche, l'agriculture voire l'aménagement du territoire.

(iii) L'analyse du contenu des plans aquacoles permet-elle d'avoir un bon aperçu de la politique aquacole du pays (stratégies de développement ou de gestion, en particulier) et des instruments de

politique mis en oeuvre (ex. mesures fiscales directes ou indirectes, accès au crédit rural ou spécialisé, etc.).

(iv) Les plans de développement sont-ils encore principalement des instruments de programmation des activités de l'administration (type planification indicative).

(v) Comment est abordée la question importante des objectifs de développement : est-elle uniquement traitée sur la base de critères quantitatifs d'augmentation de la production, etc.

A cela, le questionnaire contient d'autres données et informations pouvant revêtir un intérêt dans le cadre de la coopération régionale en matière de planification de l'aquaculture. Des problématiques d'intérêt commun pourraient en effet être identifiées à l'échelle de la région. On pourrait par exemple constater la convergence de certains objectifs, comme l'amélioration de la qualité des produits, la réduction des coûts de production, etc. A contrario, on pourrait mettre en exergue les limites de l'application de plans de développement qui ne tiendraient pas suffisamment compte de problématiques qui, par nature, sont des problématiques régionales. On peut par exemple mentionner le marché pour certaines filières de production : en sommant l'ensemble des objectifs quantitatifs de production nationale par catégorie commerciale, on pourrait contribuer à une analyse de la nécessaire adéquation entre les capacités de production et les capacités d'absorption du marché, à l'échelle de la région.

Les experts du réseau SELAM du Comité de l'aquaculture de la Commission générale des pêches pour la Méditerranée (CGPM), présents à l'Atelier de travail de Tanger, sont invités à évaluer le bien-fondé de cette analyse comparative de la situation des plans de développement de l'aquaculture, ainsi que sa faisabilité sur la base du questionnaire (Annexe).

## Références

- Hamlisch, R. (1988). Methodology and guidelines for fisheries development planning (with special reference to the developing countries in the African region). FAO Fish. Tech. Pap. No. 297. FAO, Rome.
- Labonne, M. (1991). Planification régionale du secteur agricole : Notions et techniques économiques. Documents de formation pour la planification agricole (26). FAO, Rome.
- Maine, P.D. and Nash, C.E. (1987). *Aquaculture sector development: a guideline for the preparation of a national plan*. Aquaculture development and coordination programme (ADCP/REP/87/27). FAO, Rome.
- Panayoti et Couteaux. (1992) Proposition de termes de référence pour l'élaboration du "plan directeur de l'aquaculture" en Tunisie. Projet PNUD/FAO TUN/90/04. FAO, Rome.