

Les processus de planification de l'aquaculture marine nouvelle en Méditerranée

Breuil C.

Aquaculture planning in Mediterranean countries

Zaragoza : CIHEAM

Cahiers Options Méditerranéennes; n. 43

1999

pages 127-144

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

<http://om.ciheam.org/article.php?IDPDF=99600265>

To cite this article / Pour citer cet article

Breuil C. Les processus de planification de l'aquaculture marine nouvelle en Méditerranée. *Aquaculture planning in Mediterranean countries*. Zaragoza : CIHEAM, 1999. p. 127-144 (Cahiers Options Méditerranéennes; n. 43)



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

Les processus de planification de l'aquaculture marine nouvelle en Méditerranée

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 - Le présent papier propose une analyse et une évaluation globales des processus de planification de l'aquaculture de loup et dorade en Méditerranée depuis le début des années 90. La démarche retenue repose principalement sur la comparaison de la situation dans trois pays ayant opté pour des processus de planification différents. Des études de cas sur la Grèce, la Turquie et l'Égypte sont ainsi présentées dans une première partie. Sur la base des principaux résultats de celles-ci, une analyse comparative des processus de planification mis en oeuvre dans la région est réalisée. Cela conduit à procéder à une catégorisation des processus de planification et à évaluer leur impact respectif *a posteriori* sur le développement durable du secteur. En conclusion, le papier souligne l'incidence de l'environnement macro-économique et politique sur la nature des processus mis en oeuvre dans les pays méditerranéens, et propose des éléments de discussion sur des points spécifiques susceptibles de les améliorer. Les questions relatives aux stratégies de développement, aux fonctions des administrations de tutelle du secteur, à la participation du secteur privé, et au rôle de la coopération régionale y sont notamment abordées.

Mots-clés : Aquaculture marine (loup et dorade), Méditerranée, processus de planification, stratégies de développement.

SUMMARY - "The planning process for marine aquaculture in the Mediterranean". The present paper contributes to a global analysis and assessment of planning processes in mariculture for seabass and seabream in the Mediterranean since the beginning of the 90's. The methodology mainly consists in comparing the situation in three countries promoting different planning processes. Case studies on Greece, Turkey and Egypt are presented in the first part of the paper. Based on the major findings, a comparative analysis of planning processes in the region is undertaken. This leads to distinguish different types of planning processes and to evaluate their impact *a posteriori* in terms of their contribution to the sustainable development of the sector. In conclusion, the paper underlines that the processes as promoted by the Mediterranean countries are strongly influenced by macro-economic and political considerations. The paper also proposes a guideline for discussion on specific issues which might improve current and future planning processes, such as the development strategies, the functions of the aquaculture-related administrations, the participation of private sector and the role of regional co-operation.

Key words: Marine aquaculture (seabass and seabream), Mediterranean, planning process, development strategies.

Introduction

La planification aquacole, en système d'économie de marché, correspond à un mode d'intervention publique pour favoriser un développement durable du secteur. Le processus de planification de l'aquaculture peut être défini comme l'enchaînement logique, ou la succession, de différentes étapes nécessaires à la planification.

Sur la base d'une analyse comparative des processus de planification de l'aquaculture marine nouvelle en Méditerranée (loup, dorade), mis en oeuvre depuis le début des années 90 dans quelques pays, le présent document propose d'apporter des éléments de réponse aux questions suivantes :

(i) En quoi les processus de planification se différencient-ils aujourd'hui selon les pays, et peut-on distinguer au sein de la région des groupes de pays ayant opté pour des processus similaires?

(ii) Quelles sont les forces et les faiblesses des différents types de processus de planification, et peut-on évaluer leur efficacité en termes de retombées sur le développement durable et responsable de l'aquaculture marine en Méditerranée?

(iii) La question qui découle du point précédent est de savoir s'il existe un processus de planification susceptible d'être le plus adapté aux particularismes d'un pays sur les plans macro-économique, géographique, et institutionnel.

(iv) Si l'on admet que les processus de planification devraient de plus en plus reposer sur un partenariat entre les acteurs du secteur public et du secteur privé, au niveau de quelles étapes la participation accrue du secteur privé est-elle souhaitable?

Les pays retenus dans le cadre de l'étude ont été sélectionnés de manière à pouvoir comparer les processus de planification dans des pays ayant opté pour des approches différentes en matière de planification (planification indicative, planification incitative et planification stratégique), ainsi que des niveaux de développement différents de l'aquaculture marine nouvelle au début des années 90. Les pays étudiés sont la Grèce, la Turquie et l'Egypte. Des compléments d'information sont également pris à partir de l'expérience d'autres pays méditerranéens, et en particulier l'Italie, pour renforcer le cadre de l'analyse comparative des processus de planification dans la région.

1^{ère} Partie : Les processus de planification de l'aquaculture marine nouvelle (études de cas)

Principales caractéristiques du secteur

Grèce

En Grèce, la production de loup et dorade a connu une croissance régulière et considérable depuis le début des années 90. L'industrie aquacole grecque est uniquement privée. Les raisons de son succès doivent être recherchées dans la conjonction de différents facteurs naturels et économiques relatifs au contexte euro-méditerranéen : conditions hydroclimatiques et géographiques (abondance de sites protégés) favorables ; proximité de marchés porteurs dans les pays de l'UE ; incitations financières significatives (subventions européennes et nationales) ; et coût relativement faible de la main d'œuvre. Le rôle décisif joué par le secteur privé doit également être souligné. Les réussites en matière de transfert de technologie sont par exemple principalement imputables aux initiatives privées, à travers notamment le recrutement d'expatriés.

On peut également mentionner les capacités de réaction rapides de l'industrie grecque face à l'évolution des enjeux économiques de la culture du loup et de la dorade. Celle-ci a notamment initié un processus général d'intégration horizontal et vertical de ses unités de production, de même que certaines grosses compagnies sont en train de renforcer leurs capacités en matière de recherche et développement de manière significative, dans les domaines de la nutrition, de la qualité et de la diversification des produits.

Turquie

En Turquie, le second pays producteur de loup et dorade d'élevage en Méditerranée après la Grèce, les conditions du succès de l'industrie aquacole turque sont assez similaires à celles de la Grèce, avec notamment des facteurs naturels favorables, la proximité de marchés porteurs dans les pays de l'UE (avec des termes préférentiels d'échanges commerciaux) et l'existence d'un secteur privé très dynamique (le transfert de technologies et leurs adaptations aux conditions socio-économiques locales ont été par exemple principalement réalisés suite à des initiatives privées). La croissance du secteur a néanmoins été freinée depuis le début des années 90 pour diverses raisons dont le manque d'incitations financières, les faiblesses du cadre institutionnel et juridique et la compétition pour l'accès aux zones côtières avec d'autres activités économiques dont le tourisme. D'autres contraintes macro-économiques, non spécifiques à l'aquaculture, comme un taux d'inflation élevé, ont freiné la réalisation d'investissements à long terme.

La structure de l'industrie est assez hétérogène, avec une prédominance de fermes artisanales (production inférieure à 30 t/an) utilisant des techniques de grossissement relativement rudimentaires et étant entièrement dépendantes pour l'approvisionnement en alevins de la collecte en milieu naturel. Les propriétaires de ces fermes artisanales ne sont pas toujours titulaires d'une licence, ce qui explique la difficulté de leur recensement. Les fermes artisanales représentent environ 40-50% du

nombre total d'installations aquacoles. A l'autre extrême, il y a une minorité d'entreprises industrielles (souvent issues de groupes agro-alimentaires), dotées d'installations aquacoles performantes et développant des stratégies d'intégration verticale ambitieuses (écloserie, cages flottantes, conditionnement, export).

L'évolution récente de la structure de l'industrie aquacole indique une diminution constante du nombre de fermes artisanales, pour des raisons financières. Cela tient notamment à la dégradation progressive des avantages comparatifs de la Turquie par rapport aux autres pays méditerranéens producteurs de loup et de dorade. En parallèle, les moyennes entreprises ainsi que les entreprises industrielles développent des systèmes de gestion technico-économique de plus en plus performants, en dépit de problèmes d'ordre juridique relatifs notamment à la sécurisation des investissements à terre ou en mer.

Egypte

En Egypte, il existe une longue tradition en matière d'aquaculture extensive d'espèces dulçaquicoles et d'eaux saumâtres/marines. La production aquacole, en augmentation constante, a été en 1996 de l'ordre de 75 000 t, dont 2 500 t de loup et dorade. Le secteur public, à travers le GAFRD, assure environ 10% de la production totale aquacole, marine et continentale confondue.

Les contraintes au développement de l'aquaculture marine en Egypte ont été diverses : peu de sites protégés sur la côte, inadaptation du cadre institutionnel et juridique vis-à-vis de la sécurisation des investissements privés, faiblesse des coûts d'opportunité pour intensifier les techniques "traditionnelles" de production, et faiblesse relative du niveau de développement humain de la population. En plus de ces contraintes, l'échec d'un projet privé d'aquaculture de loup et dorade en cages au début des années 90, a constitué un frein supplémentaire au développement des initiatives privées. Sur le plan économique, l'Egypte aurait pu développer au début des années 90 un secteur de l'aquaculture marine nouvelle compétitif à l'échelle de la Méditerranée, sur la base de modes de production faiblement capitalistiques. Aujourd'hui, en raison des changements sectoriels survenus dans le bassin méditerranéen (changements dans la structure des coûts de production et baisse des prix de vente du poisson), les avantages comparatifs de l'Egypte paraissent moins évidents, hormis la possibilité de développer des modes de production orientés vers les marchés domestiques.

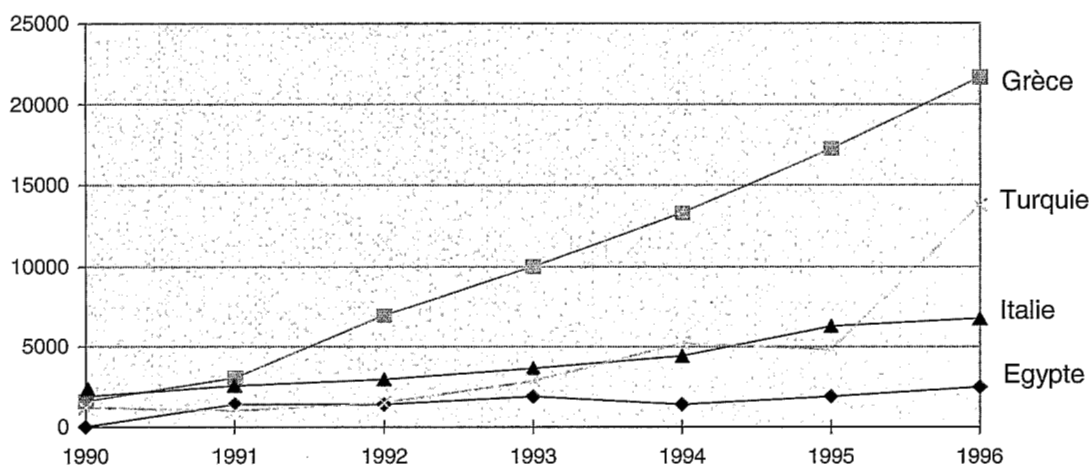


Fig. 1. Production de l'aquaculture de loup et dorade sur la période 1990-96 (tonnes). Source : Table 1 (annexe).

Les techniques de production, uniquement extensives, reposent sur des systèmes d'enclos rudimentaires mais relativement bien adaptés aux conditions socio-économiques locales de production et de marché. L'approvisionnement en alevins s'effectue essentiellement à partir du prélèvement en milieu naturel, sous le contrôle du GAFRD. Il existe une seule écloserie, publique, de

loup et dorade en activité, créée dans le cadre d'un projet de développement. L'écloserie produit et vend actuellement des alevins, non sevrés, de loup et dorade dans la région d'Alexandrie.

En annexe, des tableaux fournissent des données sur les principales caractéristiques de l'industrie de l'aquaculture marine nouvelle dans les pays étudiés. Pour une vision plus globale du secteur de l'aquaculture marine nouvelle en Méditerranée et de ses enjeux, le lecteur est également invité à se référer utilement aux diverses publications portant sur le sujet (cf. notamment Paquotte *et al.*, 1997 ; CIHEAM, 1995 ; EAS, 1996 ; Muir *et al.*, 1996).

Les processus de planification

Grèce

La planification de l'aquaculture en Grèce a principalement consisté à faciliter le développement des initiatives privées, à partir de la mise en place de programmes d'aides à l'investissement (subventions nationales et communautaires pouvant représenter jusqu'à 50% des investissements totaux, et facilités de financement), et de procédures relativement peu contraignantes pour l'accès au foncier maritime. Comme dans tous les autres pays membres de l'UE, le plan de développement de l'aquaculture s'inscrit en conformité avec les priorités énoncées dans le programme IFOP (Instrument financier d'orientation de la pêche). Pour la Grèce, le programme IFOP a été négocié sur la base d'une proposition de programme opérationnel, préparée par l'administration en charge de l'aquaculture - qui relève du Ministère de l'agriculture. Le programme en vigueur, d'une durée de cinq ans, couvre la période 1994-99, et prévoit des investissements publics et privés dans des domaines ayant trait à la production, la transformation et la commercialisation des produits.

En raison du contexte particulier favorable à l'essor du secteur en Grèce, et aussi compte tenu de la faiblesse des moyens administratifs, il n'a pas été préparé de revue sectorielle approfondie depuis le début des années 90. Pour appuyer la prise de décision, et en particulier pour sélectionner les dossiers de demande de subvention, l'administration a principalement concentré ses efforts sur l'évaluation des capacités techniques de production des fermes en activité ou en cours d'extension ou de création. Jusqu'à présent, les paramètres économiques, écologiques et sociaux de la production, de même que les conditions de marché des produits de l'aquaculture, ont été relativement peu étudiés et pris en considération par l'administration. L'administration gère toutefois une banque de données sur les quantités produites et les prix de vente à la production.

Depuis peu, une étude portant sur le zonage a été initiée par l'administration avec le concours de la recherche, qui relève d'un autre Ministère, sur un financement du Ministère de l'environnement. Dans le cadre de la préparation du prochain exercice de programmation prévu en 1999, il est prévu que l'administration lance une étude de marché importante pour évaluer les perspectives de commercialisation des produits grecs sur les marchés européens.

Les objectifs généraux inscrits dans le plan aquacole ne sont pas directement reliés aux objectifs économiques du pays. Jusqu'à présent, l'aquaculture marine devait contribuer à réduire les importations de poisson et à développer les exportations (de dorade en particulier). A l'heure actuelle, les priorités tendraient à s'orienter vers la pérennisation des entreprises existantes, afin de prévenir ou de réduire les coûts socio-économiques liés aux faillites. Cela se traduit notamment par une meilleure prise en compte des critères économiques, de marché et environnementaux lors du traitement des dossiers administratifs de demande de subvention. Cela se traduit également par un gel *de facto* des licences pour la création de nouveaux sites, la priorité étant désormais donnée aux projets d'extension (ex. ajout d'une écloserie) et de modernisation ou de diversification de la production. Les objectifs "sociaux" et "environnementaux" de l'aquaculture sont pour leur part pris en compte au cas par cas, au niveau préfectoral, par les services déconcentrés de l'administration, lors du règlement des litiges ou au moment de la préparation de plans de gestion des zones côtières.

Les objectifs spécifiques, inscrits dans le programme opérationnel 1994-99, visent une production de loup et dorade de 31 000 t/an. Ce chiffre a été dans un premier temps évalué par l'administration, puis revu à la baisse par Bruxelles lors de la négociation du programme IFOP dans un souci de maintien des équilibres sur les marchés européens.

Les fonctions de facilitateur et de conseiller technico-économique auprès des producteurs et promoteurs sont assurées en grande partie par des services techniques spécialisés de la Banque agricole de Grèce, une banque publique. Les services techniques spécialisés de la Banque recensent notamment, au niveau du siège et des succursales provinciales, des ingénieurs agronomes spécialisés en aquaculture ainsi que des économistes. Grâce à son statut juridique, la banque propose des services bancaires adaptés aux conditions particulières de l'aquaculture marine, et notamment des prêts avantageux par rapport à d'autres institutions bancaires. La banque gère par ailleurs un système de suivi de l'information technico-économique (production, prix de vente des produits à différents stades de la filière et coûts de production fixes et variables).

La recherche aquacole en Grèce est restée quelque peu en retrait jusqu'à présent dans le processus de planification, faute de financements publics réguliers et conséquents. La recherche n'est pas directement associée à la préparation du plan même si, depuis peu, elle participe au Comité national d'évaluation des projets qui décide de l'éligibilité des projets d'investissement au programme de subventions. Elle participe cependant indirectement à la réalisation des objectifs du plan à travers la conduite de petits programmes de recherche appliquée en zootechnie, la réalisation de missions ponctuelles d'appui-conseil auprès des producteurs (nutrition et pathologie notamment), et la mise en place d'un système de suivi de la qualité de l'environnement marin autour de sites aquacoles. Certains des programmes de recherche appliquée sont financés en partie par des groupes de producteurs. D'autres instituts de recherche, non spécialisés en aquaculture, ainsi que des universités, conduisent par ailleurs des programmes orientés vers les sciences économiques et la réalisation d'études de marché. Certaines universités font également de la formation.

Le principal instrument de politique réside, comme on l'a vu précédemment, dans le programme d'aide à l'investissement, et notamment dans le programme de subventions. L'administration n'est pas impliquée dans la gestion de projets publics significatifs. Une écloserie marine publique continue de produire, mais à des fins de repeuplement uniquement.

Le mouvement associatif s'est développé à partir du début des années 90. Il existe aujourd'hui trois fédérations nationales d'aquaculteurs, dont certaines sont membres de la Fédération des producteurs aquacoles européens (FEAP). Par le biais de ces associations, les producteurs tendent à être de plus en plus associés au processus de planification. Cela se traduit néanmoins essentiellement par la participation à des réunions *ad hoc* (ex. réunion d'information), car les associations sont encore faiblement associées au processus décisionnel. On peut néanmoins souligner une initiative récente émanant des associations de producteurs, visant à faire publier un guide à caractère administratif sur les questions concernant le cadre juridique de l'aquaculture. A l'échelon préfectoral, des réunions de concertation tendraient par ailleurs à s'institutionnaliser.

L'attribution de licences repose sur une procédure impliquant une dizaine de ministères. La procédure est longue mais ne semble pas constituer un blocage au développement de l'activité, et le cadre juridique en général semble adapté à la libération des initiatives privées. Cependant, en raison de sa complexité, un guide pourrait être prochainement publié sur la base d'une proposition émanant des associations de producteurs.

Turquie

La planification de l'aquaculture en Turquie réside principalement dans l'allocation de fonds publics pour réaliser des projets gérés et exécutés par l'administration en charge de l'aquaculture. Cette dernière relève du Ministère de l'agriculture et des affaires rurales (MARA). Ces projets publics ont pour objectif de faciliter le développement de l'initiative privée (ex. fermes pilotes, centres de formation, centres de recherche, éclosiers, conduite d'études spécifiques). Les dépenses publiques sont décidées chaque année au niveau du cabinet du Premier Ministre, avec l'appui de l'Organisation de la planification d'Etat (SPO), sur la base d'un Plan de développement quinquennal. Les sources de financement proviennent du Trésor public et de l'assistance extérieure. Le plan en vigueur couvre la période 1996-2000. Il a été élaboré par le SPO à partir d'une proposition de l'administration.

Des facilités bancaires spécifiques à l'aquaculture, ainsi que des exonérations fiscales non spécifiques à l'aquaculture, sont par ailleurs accessibles aux producteurs titulaires d'une licence. Les facilités bancaires s'effectuent à travers la Banque agricole turque, une banque publique. Les procédures d'accès à ces aides ne concernent toutefois pas directement l'administration en charge de l'aquaculture.

Une étude sectorielle visant à estimer les potentialités de production de l'aquaculture marine, toutes espèces confondues, a été réalisée en 1993 dans le cadre d'un projet de coopération bilatérale. Cette étude, destinée à appuyer la planification aquacole, a permis d'identifier les principaux sites favorables à l'aquaculture marine côtière sur le plan technico-économique. L'étude n'a cependant pas pu aborder les questions liées à l'occupation de l'espace côtier. Cette étude continue à être utilisée par l'administration mais sa diffusion auprès du secteur privé demeure confidentielle. Une étude de marché pour les produits de l'aquaculture turque est par ailleurs en cours de finalisation, dans le cadre d'un projet de coopération. Une autre étude, coordonnée par le MARA, serait également en préparation, dont l'objectif est de dresser un inventaire de l'occupation actuelle de l'espace côtier (tourisme, urbanisme, aquaculture, etc.).

L'administration gère également un système d'information sur la production et les prix. Ce système demeure néanmoins perfectible, en raison notamment de la dispersion des lieux de production et du nombre important de sites non répertoriés sur le plan juridique. Le système de suivi a principalement pour objet de suivre l'état de l'exécution du Plan et de ses objectifs de production.

Les objectifs généraux sectoriels ne sont pas énoncés de manière explicite dans le plan quinquennal. Le Plan énonce surtout des éléments de stratégie, comme l'amélioration de la conduite de l'élevage, la création de conditions favorables à l'investissement privé, l'amélioration du cadre institutionnel, etc. Le Plan affecte ensuite des dépenses publiques aux différents services de l'administration en charge de l'aquaculture (production, recherche, statistiques, etc.). Les objectifs de production pour le loup et la dorade ont été fixés à 30 000 t/an d'ici l'an 2000, sur la base de l'étude de 1993 portant sur les potentialités aquacoles.

En dehors de son engagement dans la gestion de projets de développement et le suivi du secteur, l'administration n'est pas toujours en mesure d'assurer pleinement ses fonctions de conseiller et de facilitateur auprès des producteurs. Cela tient notamment au manque de clarté dans la définition de ses compétences institutionnelles dans le secteur de l'aquaculture par rapport à d'autres ministères. Les faiblesses du cadre juridique, combinées à une bureaucratie importante, se traduisent également par de sérieuses difficultés pour les différents partenaires pour faire aboutir les procédures de licences. Or, toutes les aides publiques à l'investissement auxquelles peuvent prétendre les producteurs ne peuvent être obtenues que pour les détenteurs d'une licence.

La Banque agricole turque, qui relève d'un Ministère d'Etat indépendant, joue un rôle important dans la stratégie de développement de l'aquaculture, à travers ses programmes de prêts bonifiés (ex. taux d'intérêt inférieur au taux d'inflation) et ses conditions de remboursement avantageuses, ainsi qu'à travers ses services de conseil technico-économique auprès des producteurs. La Banque dispose d'un département spécialisé dans les questions pêche et aquaculture, avec des représentations au niveau local via ses succursales. Une banque de données sur les aspects techniques et économiques est également régulièrement remise à jour. Il n'y a pas de réunions régulières avec les autres administrations et institutions concernées par l'aquaculture. En revanche, la Banque produit un rapport au SPO au moment de la préparation du Plan quinquennal.

Des programmes de recherche appliquée sont conduits par des services de l'administration dans le cadre de projets de développement (ex. projet PNUD de Beymelec). Des instituts de recherche ainsi que des universités (ex. Université de Izmir) conduisent également des programmes de recherche appliquée en aquaculture, dont les priorités et les fonds alloués sont décidés au niveau du cabinet du Premier Ministre via le Conseil scientifique et technique. Ce Conseil est associé au cas par cas aux réunions sectorielles organisées par l'administration. En raison de la faiblesse des moyens financiers alloués pour la conduite de programmes, la recherche joue toutefois un rôle mineur dans le processus de planification. Les universités assurent également la formation de cadres et techniciens spécialisés en aquaculture.

Jusqu'à présent, les projets de développement ont été formulés en l'absence d'un cadre de planification stratégique qui irait au delà de la simple programmation des activités de l'administration, et qui impliquerait une participation significative des partenaires privés. Il est possible que les projets n'aient pas toujours répondu aux besoins prioritaires du secteur. De même, les résultats des projets pilotes ont été jusqu'à présent difficilement transférables au secteur privé compte tenu d'une prise en compte insuffisante des contraintes socio-économiques auxquelles sont confrontés les producteurs.

L'absence d'une législation qui soit spécifique à l'aquaculture est par ailleurs souvent perçue comme l'une des principales contraintes à la planification et au développement durable de

l'aquaculture en Turquie. En effet, en plus de permettre une meilleure définition des compétences entre les différents ministères concernés par le secteur et de faciliter la procédure de licences, une législation spécifique faciliterait une meilleure reconnaissance de l'activité sur le plan politique et économique. Cela pourrait se traduire par un rééquilibrage des rapports de force entre l'aquaculture et d'autres activités économiques côtières telles que le tourisme. En l'absence de texte de base, l'activité est réglementée au cas par cas par le biais de circulaires administratives (ex. obligation de recevoir une autorisation pour le prélèvement d'alevins en milieu naturel, obligation pour une ferme de plus de 200 t/an de capacité de production de se doter d'une écloserie, etc.).

Il existe une association de producteurs qui fédère une grande partie des aquaculteurs de la mer Égée, où est concentrée la production de loup et dorade d'élevage. La Fédération est assez récente bien que le mouvement associatif dans le secteur existe depuis la fin des années 80. Par le biais de cette Fédération, les producteurs devraient être amenés à participer de plus en plus au processus de planification, même si aujourd'hui les réunions de concertation sont encore organisées de manière *ad hoc*. La Fédération, en qualité de membre de la FEAP, participe depuis peu à des réunions internationales.

Egypte

La planification de l'aquaculture en Egypte peut être assimilée, comme en Turquie, à un mode d'allocation de fonds publics en faveur de l'administration de tutelle du secteur, en l'occurrence le GAFRD. L'administration prépare une proposition de programme quinquennal contenant des objectifs généraux de développement et une description des activités prévues par l'administration. Cette proposition est ensuite présentée pour adoption au Ministère du Plan. Le programme est cependant revu chaque année par le Ministère du Plan, avec l'appui technique de l'Institut national de la planification (INP). Le programme actuel couvre la période 1997-2002. Le rôle de l'INP, bien qu'étant doté de capacités techniques en matière d'analyse des politiques halieutiques et aquacoles, consiste essentiellement à proposer des solutions pour permettre une adéquation entre les demandes de financement émanant du GAFRD et les ressources financières (incluant l'aide extérieure) disponibles.

Il n'existe pas de systèmes d'incitations financières dont pourraient bénéficier les aquaculteurs. Seules des incitations fiscales pour les investissements conséquents sont théoriquement accessibles.

Une revue sectorielle approfondie a été conduite en 1988. Depuis lors, la prise de décision repose sur l'analyse des données statistiques de production et de l'évolution des prix. Un annuaire statistique est publié chaque année par l'administration. Une étude/revue sectorielle pourrait être prochainement préparée dans le domaine de la pêche et de l'aquaculture en vue de l'élaboration d'une stratégie de développement jusqu'en 2017. Un document portant sur l'identification des sites favorables à l'aquaculture marine extensive (loup/dorade, mulot, crevette) des points de vue technique et environnemental est également en cours de préparation.

Les objectifs généraux assignés au secteur ne sont pas définis dans le document de planification. Seuls des objectifs de croissance de la production sont précisés. Dans le précédent plan quinquennal 1993-97, l'objectif était d'atteindre une consommation de poisson de 9 kg/hab. (la consommation de poisson était de l'ordre de 7,1 kg/hab. en 1995), en développant, entre autres, la production aquacole.

La stratégie de développement du secteur, qui n'a pratiquement pas changé depuis une décennie, est de favoriser un développement de l'aquaculture marine à travers des initiatives publiques de démonstration et de production. Les projets de développement sont gérés et exécutés par le GAFRD, une administration dotée de moyens humains conséquents et à vocation essentiellement technique et opérationnelle. Les projets portent notamment sur l'introduction de nouvelles technologies (fermes pilotes), la construction d'infrastructures (ex. construction de canaux facilitant les échanges d'eau entre la mer et les lagunes), la formation de techniciens et la conduite de programmes de recherche appliquée. Sur le terrain, les cadres et techniciens des services centraux et déconcentrés du GAFRD assurent également de l'appui-conseil au cas par cas.

Il n'existe cependant pas de cadre stratégique qui pourrait faciliter une meilleure articulation des initiatives publiques (les projets) avec celles du secteur privé. Le projet d'écloserie dans la région d'Alexandrie s'est par exemple révélé être un succès sur le plan technique, dans la mesure où des cadres et techniciens de l'administration, formés aux USA, font maintenant fonctionner la ferme pilote de manière autonome. Cependant, les techniques mises en oeuvre sont des techniques hawaïennes,

faisant appel à des capitaux relativement importants et générant des coûts de gestion assez élevés. Pour cette raison notamment, ce mode de production n'a pas été reproduit par le secteur privé, et ne s'est par conséquent pas inséré dans le tissu socio-économique local.

Cette approche vis-à-vis de la planification de l'aquaculture pourrait néanmoins être progressivement revue, à la faveur d'un changement de mentalités concernant le type de relations entre l'administration et le secteur privé en matière de développement rural, et les modes de gestion des fonds publics. En ce qui concerne le deuxième point, il est par exemple demandé aujourd'hui une certaine rentabilité des projets publics, de manière à permettre au moins une couverture des frais de personnel et de fonctionnement.

Par ailleurs, compte tenu des contraintes foncières et environnementales importantes dans le pays, eu égard en particulier à la gestion de l'eau, le développement du secteur aquacole est également conditionné par certains projets émanant d'autres ministères techniques comme ceux de l'Irrigation, de l'Environnement, du Tourisme, de l'Industrie, etc. Le processus de planification de l'aquaculture prévoit des mécanismes de concertation interministérielle à travers la tenue de réunions. Cependant, dans la pratique, les résultats de ces réunions sont peu pris en considération au moment des exercices de programmation de chaque ministère.

La recherche appliquée et la formation aquacoles sont assurées en partie par les services compétents du GAFRD. Les programmes sont orientés essentiellement dans le domaine de la conduite de l'élevage. Des centres de recherche scientifique, ainsi que des universités, conduisent aussi des programmes en aquaculture. Les thèmes de recherche portent sur des domaines zootechniques et économiques. Certains d'entre eux participent régulièrement aux réunions de direction du GAFRD, et sont donc associés au processus de planification de manière formelle. Toutefois, dans la pratique, les priorités de la recherche scientifique peuvent diverger et ne pas toujours correspondre aux besoins exprimés par l'administration.

Le mouvement associatif est faiblement développé dans le secteur de l'aquaculture marine, en dépit de l'existence depuis longtemps du système coopératif. La représentativité des producteurs dans le processus décisionnel est de ce fait marginale.

2^{ème} Partie : Analyse comparative des processus de planification de l'aquaculture marine dans la région

Analyse des différentes étapes et catégorisation des processus de planification

Analyse-diagnostic du secteur

En règle générale, les revues sectorielles telles qu'elles sont conduites dans les pays étudiés sont assez sommaires. Elles ne permettent pas de suivre et d'analyser de manière régulière les différents paramètres techniques, économiques, sociaux et environnementaux du secteur. Dans les pays où l'aquaculture marine nouvelle a atteint un niveau de développement significatif, les différents partenaires publics et privés déplorent notamment le manque de réflexions prospectives sur l'évolution du secteur et les conséquences économiques et sociales que cela entraîne. On peut par exemple se référer à la situation de surinvestissement créée en Grèce faute de suivi et d'anticipation de l'évolution du secteur. On peut également mentionner la structure inadaptée de l'industrie turque qui, à plus ou moins longue échéance, pourrait se traduire par la faillite de nombreuses fermes artisanales.

En Egypte, et dans une moindre mesure en Turquie, l'exercice de revue sectorielle ne paraît toutefois pas indispensable compte tenu des besoins actuels de la planification dans ces pays, c'est à dire de la programmation des activités de l'administration. Mais avec l'évolution possible des approches dans ces pays vis-à-vis de la planification, qui pourrait reposer sur une meilleure prise en compte des initiatives privées, cette étape dans le processus de planification pourrait être mieux appréhendée dans l'avenir.

D'autres pays méditerranéens initient des processus de planification faisant une large place à la réalisation de cette première étape. On peut notamment citer les cas du Maroc et de la Tunisie, où

des revues sectorielles pluridisciplinaires ont été conduites, avec l'assistance technique de la FAO¹, et qui ont permis d'apporter un éclairage appréciable pour la prise de décision concernant l'affectation de fonds publics en faveur du secteur.

En Italie, la réalisation périodique d'une revue sectorielle approfondie est également à la base de la planification. Un groupe composée d'une vingtaine d'experts, représentant les principaux partenaires institutionnels et privés du secteur (administration, recherche, universités, producteurs, etc.), commence le travail de revue sectorielle environ un an et demi avant la révision du plan triennal. Le coordinateur du groupe d'experts, désigné par l'administration de tutelle du secteur, prépare une ébauche de revue qui est ensuite discutée et amendée au cours de plusieurs réunions.

On peut également mentionner les travaux de recherche conduits dans certains pays comme la France en matière de développement d'outils informatiques technico-économiques d'aide à la prise de décision pour les investissements publics et privés. Des outils de simulation, reposant sur la prise en compte d'un certain nombre de critères techniques, biologiques et financiers pertinents, permettent d'évaluer les conséquences de choix d'investissement sur la trésorerie et la rentabilité des entreprises (Calleja et Paquotte, 1995).

Identification des objectifs généraux et spécifiques

L'aquaculture marine nouvelle ne représente pas réellement un enjeu majeur dans la mise en oeuvre des politiques économiques et sociales des pays sur le littoral méditerranéen. D'autres secteurs plus lucratifs, ou revêtant un intérêt plus stratégique, comme le tourisme, la pêche, l'urbanisation, les transports, ou la défense, sont souvent considérés prioritaires. Ces secteurs bénéficient aussi d'un engagement plus important de la part des pouvoirs publics, en particulier dans le cadre de la gestion des zones côtières. C'est l'une des principales raisons pour laquelle les objectifs généraux assignés au développement du secteur aquacole demeurent imprécis et ne s'inscrivent pas forcément en conformité avec les objectifs politiques nationaux.

Les objectifs spécifiques de l'aquaculture marine nouvelle sont généralement quantifiés en termes de production, sur la base de la projection des capacités de production de l'industrie existante et en cours de création et/ou d'extension. Le choix de ce critère rend le suivi et l'évaluation des politiques aquacoles relativement aisés pour l'administration. Le choix d'autres critères, comme par exemple le taux d'autosuffisance en alevins, permettrait néanmoins une évaluation *ex-post* plus fine des politiques.

Elaboration d'une stratégie de développement

En règle générale, les stratégies de développement (= ensemble des objectifs opérationnels à réaliser par ordre de priorité pour atteindre des objectifs donnés) ne sont pas clairement énoncées dans les documents de planification. Cela conduit à un manque certain de visibilité dans l'action des pouvoirs publics en faveur du secteur, ce qui constitue une contrainte importante au développement de l'initiative privée.

Des éléments de stratégie peuvent néanmoins être décrits et analysés à travers l'étude du type de planification aquacole mis en oeuvre dans les pays. On peut ainsi distinguer trois grands types de planification dans le domaine de l'aquaculture marine nouvelle en Méditerranée, comme suit :

(i) *La planification indicative* ("approche projet public"), qui vise à conférer la responsabilité au secteur public de tester et démontrer la faisabilité de certains modes de production et ainsi indiquer au privé les voies de développement à suivre. Ce type de planification repose essentiellement sur la programmation des activités de l'administration et privilégie le court-moyen terme et la sécurisation des investissements publics (ex. Turquie, Egypte).

¹ Au Maroc, un projet de coopération technique de la FAO (PCT/MOR/5612), intitulé "Appui à l'étude des potentialités de développement en aquaculture", est en cours de finalisation. Il a pour objectif d'aider le Gouvernement à mener une évaluation stratégique des potentiels, en particulier dans les zones côtières, en vue de faciliter l'identification des orientations d'une politique de développement de l'aquaculture ainsi que les besoins d'analyse technico-économiques plus détaillées des potentiels et des mesures de soutien (légalisations foncières, crédits, système de contrôle de l'environnement, etc.), qui seraient nécessaires pour la formulation éventuelle d'un plan de développement.

(ii) *La planification incitative* ("approche projet privé"), qui vise à mettre en place des politiques d'aide à l'investissement et à la gestion des entreprises pour encourager des entrepreneurs privés à développer le secteur sur la base de modes de production donnés et à moindre risque, les risques financiers étant assumés en partie par les pouvoirs publics. Ce type de planification privilégie le court-moyen terme et la sécurisation des investissements privés (ex. Grèce).

(iii) *La planification stratégique*, qui repose sur une combinaison de programmes et d'aides en faveur du secteur privé dans le but notamment de diminuer les risques financiers pour les entrepreneurs, mais aussi en faveur du secteur public et para-public dans le but d'améliorer l'environnement global du secteur (recherche, formation, cadre institutionnel et juridique, etc.). Ce type de planification se différencie de la planification incitative dans la mesure où des programmes publics sont également pris en compte dans une perspective de développement durable du secteur privé dans le moyen-long terme (ex. Italie, France).

Programmation/budgétisation

Dans les trois pays étudiés, les documents de planification de l'aquaculture font principalement référence à une seule catégorie d'instruments ; à savoir les projets, publics ou privés, dont la gestion administrative ou technique relève du ministère responsable du secteur. L'exercice de programmation consiste surtout en une procédure de négociation sur le montant des fonds publics alloués au secteur, entre l'administration et les décideurs politiques. L'arbitrage peut dans certains cas s'effectuer par l'intermédiaire d'un organisme indépendant compétent en matière de planification.

Des activités spécifiques comme la révision de textes juridiques peuvent être inscrits dans les plans, mais celles-ci ne représentent qu'une composante marginale des plans. D'autres instruments de politique importants, comme les mesures d'exonération fiscale ou les mécanismes de financement bancaire avantageux, qui devraient figurer théoriquement dans un plan de développement, ne sont par ailleurs généralement pas mentionnés, car leur gestion relève d'autres Ministères.

Pour les mêmes raisons, les fonds alloués à la recherche et à la formation aquacoles, ainsi que le contenu des programmes mis en oeuvre, ne transparaissent pas dans les plans aquacoles des pays étudiés. A contrario, dans d'autres pays méditerranéens comme l'Italie, les activités de la recherche sont précisées et budgétisées dans les plans de développement (cf. Table 1).

Table 1. Quinto piano triennale della pesca e dell'acquacoltura 1997-1999

Les activités de la recherche en Italie, telles que prévues dans le plan triennal du secteur pêche et aquaculture, ont été programmées, par thème, de la manière suivante (les pourcentages donnent une indication de la répartition de la dotation financière totale en faveur de la recherche - qui est de la compétence de centres de recherche, d'universités et de coopératives) :

A. Ressource biologique (Evaluation des stocks, Ecologie appliquée)	39%
B. Technologie de la pêche et de l'aquaculture	5%
C. Aquaculture (Reproduction artificielle et génétique appliquée, Pathologie, Alimentation artificielle, Ecologie appliquée, Structures expérimentales, Etudes sur le repeuplement)	39%
D. Hygiène et qualité des produits	4%
E. Economie et sociologie de la pêche et de l'aquaculture (Suivi des indicateurs économiques, Modèles de développement durable, Sociologie)	5%
F. Droit de la pêche et de l'aquaculture	2%
G. Activités fonctionnelles de la recherche halieutique et aquacole (Communication, Séminaires, Echanges culturels et scientifiques, Coopération avec la FAO)	6%

On peut par ailleurs souligner que les pays se dotent de plus en plus aujourd'hui d'un instrument de politique appréciable dans un contexte méditerranéen où la compétition spatiale dans les zones côtières est importante, à savoir la carte des sites aquacoles potentiels, en intégrant le cas échéant les contraintes techniques, environnementales et économiques.

Mais en règle générale, les documents de planification de l'aquaculture peuvent être considérés comme "incomplets", car ils ne permettent pas en soi une bonne lecture des politiques aquacoles gouvernementales. Cela a des conséquences certaines sur la qualité du suivi et de l'évaluation *ex-post* des politiques aquacoles, si l'on ne considère que les activités prévues dans les plans.

Mise en oeuvre et suivi du plan de développement

Selon les pays, l'implication de l'administration dans la mise en oeuvre des plans aquacoles est plus ou moins grande, en fonction du type de planification. Dans le cas des pays ayant opté pour la planification indicative, le degré d'implication de l'administration est évidemment important : en plus de la gestion de projets publics, l'administration assure également des missions régulières de formation et d'appui-conseil via ses services techniques déconcentrés. Dans le cas de la planification stratégique, l'administration mobilise également des moyens importants pour mettre en oeuvre le plan, en déléguant néanmoins un nombre important de fonctions techniques et opérationnelles à des centres de recherche et des universités. C'est dans le cas de la planification incitative que l'administration semble jouer un rôle assez mineur dans la mise en oeuvre du plan.

En Grèce et en Turquie, les banques publiques ont par ailleurs joué un rôle considérable dans la réalisation des objectifs des plans de développement, même si elles n'ont pas été directement associées au processus de planification du secteur puisque leurs activités n'étaient pas inscrites dans les plans. En effet, en plus de la vente de services bancaires avantageux, les banques publiques ont en effet contribué au développement de l'initiative privée à travers leurs missions d'appui-conseil sur les questions économiques et financières.

Les centres de recherche et les universités ne semblent pour leur part n'avoir joué qu'un rôle mineur dans la mise en oeuvre et le suivi des plans de développement dans les trois pays étudiés. Au contraire, dans d'autres pays méditerranéens, la recherche exerce une fonction essentielle dans la planification à travers ses missions de recherche fondamentale et appliquée, mais également à travers ses missions d'appui-conseil sur les questions techniques, économiques et administratives. On peut par exemple citer le cas de l'IFREMER dans la planification de l'aquaculture marine en France.

Participation du secteur privé

Dans les pays étudiés, la participation des partenaires privés dans le processus de planification a été relativement faible jusqu'à présent. Cela ne s'est fait qu'au cas par cas, à l'occasion de réunions avec les administrations et les institutions concernées par le secteur. Dans d'autres pays méditerranéens, les associations de producteurs sont au contraire associées de manière systématique aux différentes étapes de la planification (ex. Association des pisciculteurs italiens, API, dans le cas de l'Italie).

La participation du secteur privé dans le processus de planification de l'aquaculture pourrait favoriser une meilleure utilisation des dépenses publiques, ainsi que le développement de synergies entre les initiatives des pouvoirs publics et celles de l'industrie. En Turquie, par exemple, le manque d'implication du secteur privé au moment de la conception des projets publics (financés par la communauté internationale et le Gouvernement), s'est traduit par une adéquation insuffisante des activités des projets aux besoins du secteur. Un meilleur partenariat permettrait aussi de mieux coordonner les politiques gouvernementales - voire supranationales dans le cas des pays membres de l'UE - avec les politiques d'entreprise développées par les producteurs. Le secteur privé exprime d'autant ce besoin de participer aux prises de décision que chaque choix de gestion d'entreprise est associé à un risque financier qui s'avère de plus en plus élevé dans le contexte actuel de l'aquaculture marine nouvelle.

La création de fédérations/associations de producteurs, dans un premier temps, et leur reconnaissance par les pouvoirs publics, dans un deuxième temps, constituent les conditions préalables à la mise en place des mécanismes de partenariat. Si la première condition prend relativement peu de temps à être satisfaite, la deuxième condition est en revanche plus longue, dans la mesure où les relations entre le secteur public et le secteur privé, quelque soit le secteur économique, sont traditionnellement animées de suspicion mutuelle. Dans le domaine de l'aquaculture marine en Méditerranée, une stratégie des partenaires privés tend à se dessiner, qui

visé à accélérer leur adhésion au processus de planification. Il s'agit de leur participation à des réunions internationales afin de renforcer leur représentativité et ainsi gagner indirectement de l'audience au niveau des sphères décisionnelles nationales. Cela se fait aujourd'hui notamment à travers la FEAP pour les pays du nord de la Méditerranée. Ces initiatives internationales servent également des intérêts économiques privés immédiats. On peut mentionner à cet égard le projet commun entre plusieurs associations européennes de mise en place d'un réseau d'information sur le prix du poisson (Théodorou, 1996).

Catégorisation des processus de planification

La signification du mot "planification" peut être très différente selon les pays. De même, il existe différents types de processus de planification, en fonction notamment du type de planification mis en œuvre (planification indicative, incitative ou stratégique). Par souci de simplification, il est proposé d'utiliser cette même classification, en précisant néanmoins qu'une classification plus fine des processus de planification serait nécessaire afin de pouvoir distinguer au sein d'une même catégorie les pays ayant opté pour des stratégies de développement différentes. A titre d'exemple, si l'on se réfère aux cas de la Turquie et de l'Égypte, qui peuvent être rangés dans la catégorie des pays où la planification est avant tout indicative, une distinction devrait cependant être faite entre les deux pays. En effet, l'Égypte mise encore essentiellement sur le développement du secteur public pour promouvoir le développement du privé. En Turquie, l'intervention publique demeure largement axée sur le développement des activités de l'administration (toujours dans le but de favoriser le développement de l'initiative privée), mais elle prévoit également des instruments de politique d'incitation pour le privé à travers une banque publique.

La décision d'opter pour un type de processus relève certainement de choix stratégiques. Mais elle est également largement imputable au contexte macro-économique, politique, et institutionnel dans lequel s'inscrivent les politiques publiques. Par exemple, le choix d'une planification incitative en Grèce a été fortement influencé par l'existence en parallèle d'un cadre de planification communautaire. En Turquie, si la planification indicative a été encouragée, avec toutefois des lignes budgétaires directement orientées vers le secteur privé, c'est certainement lié au fait qu'il y avait dans le pays à la fois des ressources budgétaires disponibles, une aide extérieure significative (qui s'intéresse principalement à la réalisation de projets publics), et une économie libéralisée en pleine croissance. En Égypte, on peut considérer que le choix d'une planification indicative *sensu stricto* traduit, dans une certaine mesure, l'histoire politique, économique et institutionnelle récente du pays, le faible niveau de développement humain (ex. niveau d'éducation de la population) et la présence d'une aide extérieure importante.

En fonction du type de planification, c'est tout le processus de planification, et en particulier l'ordre de succession des différentes étapes qui est influencé. Par exemple, dans le cas de la planification indicative, la séquence logique de planification aura tendance à s'inverser.

Efficience apparente des différents processus de planification sur le développement

Évaluer les retombées d'un type de processus de planification sur le développement aquacole sur un plan quantitatif est un exercice complexe, dans la mesure où l'état initial de l'environnement naturel, économique et humain conditionne aussi de manière prépondérante la croissance du secteur. Un tel exercice nécessiterait une étude approfondie, qu'il n'a pas été envisageable de réaliser dans le cadre de ce papier. Il conviendrait en effet d'évaluer, dans un premier temps, la part de développement qui peut être imputable à l'environnement initial du secteur et la part qui résulte du choix de planification, en considérant que le principal objectif de la planification est de modifier l'environnement général de manière à créer des conditions de développement plus favorables. Dans un deuxième temps, une telle étude devrait pouvoir disposer de toutes les informations d'ordre quantitatif concernant les fonds publics alloués au secteur et dont la gestion a été confiée non seulement à l'administration en charge de l'aquaculture, mais aussi aux administrations et institutions concernées (banques publiques, administration fiscale, centres de recherche, universités, etc.). En effet, comme on l'a vu précédemment, l'étude des politiques aquacoles et de l'intervention publique dans le secteur ne doit pas se rapporter uniquement à l'analyse des plans de développement sectoriels tels qu'ils sont conçus aujourd'hui dans la plupart des pays.

En revanche, on peut raisonnablement procéder à une évaluation de nature qualitative des processus de planification, en soulevant un certain nombre de remarques :

(i) En Turquie, malgré les faiblesses du processus de planification, le secteur de l'aquaculture marine nouvelle a connu un essor considérable, comparé à d'autres pays de la région. Cela tendrait à montrer que la qualité de l'environnement global initial du secteur, et en particulier économique, a constitué un facteur de développement fondamental. Cependant, on peut se poser la question de savoir si avec une meilleure planification, la croissance du secteur n'aurait pas été plus rapide et si le niveau de développement n'aurait pas été plus élevé aujourd'hui en raison de l'atténuation de certaines contraintes d'ordre juridique et institutionnel (ex. procédures de licence, sécurisation des investissements, appui technique, problèmes de bureaucratie, conflits d'intérêt entre les différents ministères concernés par le secteur, etc.). On peut surtout se poser la question de savoir si le secteur ne porterait pas aujourd'hui davantage les germes d'un développement durable si l'action publique avait pu mieux appréhender certaines problématiques aquacoles comme la situation de précarité économique d'un nombre important de fermes artisanales, la dépendance de l'approvisionnement en alevins vis-à-vis du milieu naturel, les conflits en zones côtières avec le secteur touristique, ou encore les faiblesses dans l'organisation des marchés.

(ii) En Egypte, force est de constater que la planification indicative n'a pas apporté tous les résultats escomptés pour développer l'aquaculture marine nouvelle. Cette approche, apparemment efficiente pour soutenir les modes de production traditionnels extensifs en milieu rural (aquaculture continentale), semble en revanche inadaptée pour les modes de production semi-intensifs à intensifs. Le secteur privé, faute de coûts d'opportunité - malgré l'existence de marchés domestiques porteurs - et peut-être aussi en raison du manque de dynamisme et d'éducation du tissu socioprofessionnel, n'a pas été en mesure de, ou n'a pas voulu, s'approprier et reproduire les modes de production encouragés par les pouvoirs publics. Le contexte socio-économique dans lequel s'insèrent les projets publics et sa prise en compte lors de l'élaboration des stratégies de développement, s'avère par conséquent fondamental.

(iii) En Grèce, la planification incitative a permis une croissance continue du secteur, qui place aujourd'hui le pays au rang de premier pays producteur de loup et dorade en Méditerranée. Cependant, compte tenu des insuffisances du processus de planification (ex. manque d'éclairage concernant les perspectives de marché à moyen-long terme, manque de stratégie clairement définie concernant la structure de l'industrie, faible participation du secteur privé, isolement de la recherche, faiblesses du système de suivi du secteur), cinq ans après la croissance spectaculaire du secteur, la Grèce se retrouve aujourd'hui confrontée à de sérieux problèmes de surinvestissement se traduisant par la faillite et parfois le rachat de nombreuses petites et moyennes entreprises. L'administration grecque est cependant en train de reconsidérer son approche, initialement orientée vers le développement, et de réorienter ses activités vers une meilleure gestion du secteur en prenant d'avantage en compte les facteurs économiques, sociaux et environnementaux. La Grèce tendrait ainsi vers une planification plus stratégique.

(iv) En fonction des instruments de politique mis en oeuvre pour favoriser l'investissement privé (subventions, prêts bonifiés, exonérations fiscales, etc.), le mode de financement des entreprises diffère selon les pays ce qui a des répercussions sur la structure de l'ensemble de l'industrie aquacole. En Turquie, les faiblesses du cadre juridique et financier s'est par exemple traduit par le développement concomitant d'un nombre important de fermes artisanales utilisant des modes de production et de gestion peu rigoureux, et d'un nombre limité de fermes industrielles mobilisant des investissements importants et dotés d'outils de gestion performants. En Grèce et en Italie, un nombre important d'entreprises de dimension moyenne s'est développé, à la faveur de l'existence de facilités de financement relatives. Pour illustrer ceci, on peut utiliser un ratio de productivité moyenne des entreprises (production / nombre d'entreprises). Pour la Turquie, il est de l'ordre de 40 t alors que pour la Grèce et l'Italie il est d'environ 100 t. Un autre ratio peut être utilisé pour tenter d'évaluer de manière qualitative l'impact des différents types de processus de planification sur la structure de l'industrie. Il s'agit du ratio "production d'alevins (en milliers) / production aquacole (en t)". Dans le cas de la Turquie (planification indicative) il est de 0,7. Dans le cas de la Grèce (planification incitative) il est de 4,3. Dans le cas de l'Italie (planification stratégique), il est de 7.

(v) Un autre critère d'évaluation, bien que relativement subjectif, pourrait être utilisé pour distinguer et évaluer l'impact des différents types de processus de planification sur le développement du secteur. Il s'agit du degré d'implantation de l'aquaculture dans le tissu socio-économique et de sa

représentativité aux niveaux local et national. Ce degré apparaît d'autant plus élevé que les entreprises bénéficient d'une reconnaissance tant sur le plan juridique que sur le plan économique, et que les associations de producteurs participent aux différentes étapes du processus de planification. Dans le contexte méditerranéen, les questions relatives à la représentativité politique du secteur dans les sphères décisionnelles revêtent une importance toute particulière compte tenu de la compétition spatiale accrue, qui s'exprime notamment au moment de la préparation des plans de gestion des zones côtières.

(vi) Une évaluation plus fine des processus de planification devrait également prendre en considération leur degré de prise en compte du concept de développement durable et responsable du secteur. Ces questions se réfèrent en particulier à la pérennité des entreprises sur le plan économique et au maintien d'une certaine paix sociale, ainsi qu'à l'insertion des politiques aquacoles dans les politiques environnementales. En ce qui concerne ce dernier point, l'objectif global est de préserver les capacités naturelles du milieu aquatique pour permettre le développement de l'aquaculture et de s'assurer en même temps que le développement de l'aquaculture ne constitue pas à son tour une contrainte à la satisfaction d'autres usagers du milieu aquatique. Du point de vue des sciences économiques, l'approche de la théorie économique des externalités tend à être de plus en plus utilisée pour aborder ces questions de politique environnementale (Bailly and Paquette, 1996). Dans le contexte de l'aquaculture marine nouvelle en Méditerranée, les principales problématiques d'ordre environnemental se réfèrent à la pollution du milieu aquatique, à la compétition spatiale en zones côtières, et au prélèvement d'alevins en milieu naturel². Celles-ci soulèvent les commentaires suivants :

- Pollution du milieu aquatique : Ces questions sont aujourd'hui prises en considération, quelque soit le type de processus de planification, à travers la procédure de licence qui requiert notamment la réalisation d'une étude d'impact environnemental. Cela correspond toutefois à la mise en œuvre du principe de précaution eu égard au caractère polluant de l'activité, en raison du manque de données scientifiques sur le sujet. Des pays, comme la Grèce, commencent toutefois à mettre en œuvre des programmes de suivi de la qualité de l'environnement autour des sites de production aquacole. En revanche, il ne semble pas que les textes relatifs à l'environnement, du moins en Europe, permettent une bonne protection de l'aquaculture contre les risques de pollution générée par d'autres activités économiques (Bailly and Paquette, 1996).

- Compétition spatiale en zones côtières : Comme cela a été souligné précédemment, les politiques publiques en matière de gestion des zones côtières ont des répercussions indéniables sur le développement de l'aquaculture. Cependant, cette problématique est insuffisamment prise en compte aujourd'hui dans les processus de planification. Beaucoup de partenaires publics et privés déplorent par exemple l'absence d'organismes indépendants chargés de l'aménagement du littoral. De tels organismes pourraient en effet permettre de diminuer les pressions exercées par des groupes économiques en ce qui concerne l'accès au domaine maritime, d'accélérer les procédures de licence, et d'offrir un cadre adéquat pour la gestion des litiges et conflits avec les autres usagers de l'espace maritime côtier.

- Prélèvement d'alevins en milieu naturel : Ce problème a surtout été identifié en Turquie et en Egypte. Il résulte principalement de l'absence de cadre juridique clairement établi, du manque de données scientifiques et de l'existence d'une activité de collecte et revente d'alevins offrant des opportunités d'emplois et de création de richesse non négligeables en milieu pêcheur. Ce problème ne peut toutefois pas être analysé à travers l'étude des processus de planification car cela relève davantage de considérations politiques.

Conclusions

Les conditions naturelles constituent un facteur de développement essentiel pour l'aquaculture marine nouvelle en Méditerranée. La mise en valeur de ces potentialités naturelles pour un développement durable de l'aquaculture est cependant fortement tributaire de la qualité de

² D'autres préoccupations d'ordre environnemental comme le respect des droits de l'animal dans la conduite de l'élevage (densité, manipulations génétiques, médication, manipulation, etc.) peuvent par ailleurs être soulevées pour l'aquaculture en général (Joyce, 1996). Mais celles-ci ne semblent pas constituer aujourd'hui un domaine de réflexion prioritaire dans le cas de l'aquaculture marine nouvelle en Méditerranée.

l'environnement économique et humain. Certains éléments de cet environnement peuvent difficilement être modifiés par une action publique sectorielle (ex. existence d'un marché porteur de proximité, niveau d'éducation de la population, dynamisme du secteur privé, etc.). En revanche, d'autres éléments de l'environnement économique et humain peuvent être améliorés par le biais d'une planification aquacole adaptée visant notamment à améliorer le cadre institutionnel, financier et juridique du secteur.

Sur la base des enseignements tirés de l'expérience turque ou grecque, une planification indicative ou incitative ne semble toutefois pas constituer une contrainte majeure au développement du secteur, dès lors que des conditions naturelles, économiques et humaines favorables sont réunies. En revanche, en l'absence de cadre de planification élaboré, les modes de production qui se mettent en place ne sont pas en mesure d'internaliser, dès le début de la phase de développement, tous les coûts économiques, sociaux et environnementaux inhérents à l'activité. Ces coûts récurrents apparaissent aujourd'hui de manière de plus en plus évidente (ex. faillites d'entreprises, conflits avec d'autres usagers des zones côtières, prélèvement abusif d'alevins dans le milieu naturel, etc.).

La planification stratégique tendrait à constituer le processus de planification "idéal" pour l'aquaculture marine nouvelle en Méditerranée, entre, d'une part, des aides accordées au privé pour diminuer les prises de risque financières, et, d'autre part, la conduite d'actions publiques visant à améliorer l'environnement global du secteur et ainsi à favoriser le développement durable de l'initiative privée (ex. gestion de systèmes de suivi de l'évolution du secteur et diffusion de l'information, conduite de programmes de recherche orientés vers les besoins à court et moyen-long terme du secteur, formation, encadrement/appui technique de complément, adaptation du cadre juridique à l'évolution du secteur, etc.). Ce type de planification se rencontre dans certains pays méditerranéens comme l'Italie ou la France, en raison de la conjonction de facteurs macro-économiques, politiques et institutionnels favorables. Cela implique en effet une capacité de mobilisation de fonds publics importants et une bonne gestion des affaires publiques en général.

On assisterait toutefois aujourd'hui à une certaine convergence des différents types de planification aquacole en Méditerranée, et ce à deux niveaux. Le premier, c'est le passage graduel d'une planification pour le développement vers une planification pour la gestion durable du secteur. Le deuxième niveau, c'est l'évolution progressive de la planification indicative vers la planification stratégique, avec une "étape" transitoire de planification incitative. Le rythme de cette évolution semble néanmoins avant tout être fonction du degré de prise en considération des coûts et bénéfices attendus de l'intervention publique en termes économiques, sociaux et environnementaux.

En ce qui concerne les processus de planification, et quelque soit le type de planification, les principales faiblesses actuelles se situent au niveau des deux étapes suivantes : analyse des potentialités aquacoles et des problématiques de développement des filières, et ; identification de stratégies de développement durable adaptées. Les processus de planification accordent en effet, en règle générale, une trop grande importance aux dernières étapes du processus, à savoir les projets (publics ou privés). Les considérations de court et moyen termes priment au détriment de celles liées à la durabilité du secteur. D'éventuelles actions visant à améliorer les processus de planification de l'aquaculture dans la région devraient par conséquent être orientées vers le renforcement des capacités d'expertise de l'administration (ou des institutions) chargée(s) de la planification aquacole, dans les domaines de l'analyse et de l'identification des stratégies de développement de l'aquaculture.

Les stratégies de développement devraient en effet pouvoir être différenciées et spécifiques en fonction des pays, ou des groupes de pays. Par exemple, les pays du sud de la Méditerranée pourraient davantage mettre l'accent sur l'amélioration de l'environnement économique général (ex. construction de routes, amélioration des procédures d'import-export, meilleure gouvernance, transparence au niveau de la diffusion de l'information, promotion des produits sur les marchés domestiques, etc.), tandis que les pays du nord pourraient être enclins à centrer l'action publique vers des activités plus spécifiques (ex. recherche finalisée, gestion des zones côtières, démarches de certification qualité des produits, etc.). Un autre aspect important dans l'étude des stratégies de développement est de savoir si pour promouvoir de nouveaux modes de cultures marines adaptés aux conditions techniques, économiques et humaines de la Méditerranée, il est préférable de financer des projets publics ou alors de subventionner des projets privés.

Une autre faiblesse des processus actuels de planification, surtout dans le cas de la planification indicative, concerne la nature de l'administration compétente en matière de planification. On a pu voir

que l'étude des plans sectoriels ne permet pas toujours une analyse satisfaisante des politiques publiques du secteur. Souvent, dans la pratique, les plans sectoriels reflètent en effet principalement le programme d'activités de l'administration de tutelle du secteur. Si l'on admet que les documents de planification devraient mentionner et articuler l'ensemble des instruments de politique aquacole, y compris les activités des autres administrations et institutions (publiques et privées) concernées par le secteur, on peut se poser la question de savoir si les administrations en charge de l'aquaculture sont les plus à même de faire la planification du secteur. En effet, la planification exige des compétences techniques spécifiques (sciences sociales en particulier) que les administrations en charge de l'aquaculture ne possèdent pas forcément. De plus, une planification cohérente du point de vue macro-économique demande une certaine neutralité de l'organisme responsable, pour allouer et gérer de manière équitable et rationnelle les fonds publics en faveur du secteur. Or les administrations en charge de l'aquaculture se retrouvent souvent dans des situations où elles deviennent juge et parti à la fois.

Enfin, quelque soit le type de planification, il est important que des relations de partenariat, et non de compétition, puissent s'établir entre le secteur privé et l'administration. La situation est variable selon les pays, et semble évoluer favorablement en règle générale avec le développement du mouvement associatif. Une réflexion approfondie devrait toutefois être conduite pour identifier des mécanismes permettant d'associer systématiquement le secteur privé aux différentes étapes du processus de planification.

La coopération régionale dans la planification en aquaculture s'inscrit aujourd'hui dans différents cadres institutionnels, comme celui de la CGPM, de l'UE, de la coopération euro-méditerranéenne (Bakela and Paquette, 1996) ou encore de la Ligue Arabe (cf. réunion de Tunis en décembre 1997). En ce qui concerne la coopération dans le cadre de la CGPM sur les questions relatives aux processus de planification de l'aquaculture, quelques éléments de réflexion peuvent être mentionnés comme suit :

(i) Le cadre de planification, bien que national dans la plupart des cas, devrait également pouvoir prendre en compte des considérations régionales compte tenu de la globalisation des marchés des technologies et des produits aquacoles à l'échelle du bassin méditerranéen. Le réseau SIPAM de la CGPM pourrait contribuer à apporter un éclairage supplémentaire pour les décideurs politiques nationaux au moment de la réalisation de l'étape "revue sectorielle".

(ii) Dans la plupart des pays, la question des objectifs des politiques aquacoles est principalement traitée sous l'angle de l'augmentation de la production. Cela présente l'avantage de faciliter l'évaluation *ex-post* desdites politiques. D'autres objectifs, et critères d'évaluation relatifs à ces objectifs, devraient néanmoins pouvoir être mieux appréhendés par les décideurs politiques, comme celui de la durabilité des exploitations, de l'adéquation des capacités de production aux capacités d'absorption des marchés, de l'insertion des activités de la filière aquacole dans les politiques d'aménagement des zones côtières, etc. Un travail de réflexion mériterait d'être conduit à l'échelle de la région, dans le cadre des activités du réseau SELAM, sur les objectifs des politiques aquacoles et, le cas échéant, les méthodologies permettant l'identification d'indicateurs simples permettant une évaluation *ex-post* satisfaisante des politiques et instruments de gestion aquacoles.

(iii) On a vu précédemment que les associations de producteurs participent de plus en plus à des réunions internationales, afin d'être, de manière indirecte, davantage associés aux prises de décision au niveau national. Dans les pays du nord de la Méditerranée, le mouvement associatif européen offre un forum d'expression appréciable à cet égard. Pour les pays du sud, en particulier, la CGPM pourrait également jouer un rôle en la matière à travers ses réseaux afin d'offrir la possibilité à des représentants d'associations nationales de participer à des réunions internationales.

(iv) La CGPM, à travers son réseau SELAM en particulier, pourrait par ailleurs explorer les possibilités d'organiser des activités de formation en matière d'analyse des politiques aquacoles et d'identification des stratégies de développement / gestion durable des filières.

Références et lectures complémentaires

Agius, C. (1997). Turkey : Marine aquaculture and lagoon fisheries development. UNDP/FAO Beymelec Fisheries Project TUR/89/003. Mission report.

- Bakela, Z. and Paquotte, P. (1996). Mediterranean marine aquaculture sector : Present state of development and perspectives on co-operation. Dans : *Proceedings of the VIII annual Conference of the European association of fisheries economists*. Barcelone, 1-3 Avril 1996.
- Bailly, D. and Paquotte, P. (1996). Aquaculture and environment interactions in the perspective of renewable resource management theory. *Coastal management*, 24 : 251-269.
- Breuil, C. (1997) Les pêches en Méditerranée : Eléments d'information sur le contexte halieutique et les enjeux économiques de leur aménagement. *FAO Circulaire sur les pêches* No. 927. Rome, FAO.
- Calleja, P. et Paquotte, P. (1995). Diagnostic technico-économique et aide à la gestion d'entreprise en aquaculture. *Cahiers Options méditerranéennes*, 14.
- Charles, A.T., Agbayani, R.F., Agbayani, E.C., Agüero, M., Belleza, E.T., Gonzalez, E., Stomal, B. et Weigel, J.Y. (1997). Aquaculture economics in developing countries : Regional assessments and an annotated bibliography. *FAO Fisheries Circular* No. 932. Rome, FAO.
- CIHEAM (1995). Proceedings of the Seminar of the CIHEAM Network on Socio-economic and legal aspects of aquaculture in the Mediterranean (SELAM). *Cahiers Options méditerranéennes*. Vol. 14.
- EAS, European Aquaculture Society (1996). *Proceedings of the International Workshop on Seabass and Seabream Culture : Problems and Prospects*. EAS, Oostende.
- El-Sayed, A-F. (1996). Aquaculture potential and development in Egypt. Dans : *Proceedings of the VIII annual Conference of the European association of fisheries economists*. Barcelone, 1-3 Avril 1996.
- Ersan, O. (1996). *Status of aquaculture in Turkey*. The scientific and technical research council of Turkey.
- Girin, M. (1989). *A regional survey of the aquaculture sector in the Mediterranean*. ADCP/REP/89/34. UNDP/FAO, Rome.
- Gözgozoglul, E. (1997). *The fishery industry in Turkey*. FAO/EASTFISH Fishery Industry, Vol. 2. FAO, Copenhagen.
- Harache, Y. and Paquotte, P. (1996). The development of marine fish farming in Europe : A parallel with salmon culture. Dans : *Seabass and seabream culture : Problems and prospects*. Handbook of contributions and short communications. Verona, Italie, 16-18 Octobre 1996.
- Hough, C.A.M. (1996). Effects of the common fisheries policy and environmental legislation on the market potential for aquaculture. Dans : *Seabass and seabream culture : Problems and prospects*. Handbook of contributions and short communications. Verona, Italie, 16-18 Octobre 1996.
- Insull, D. and Shehadeh, Z. (1993). Policy directions for sustainable aquaculture development. *FAO Aquaculture Newsletter*, 13(Août 1993).
- Iokimides, S. (1995). Identification of economic support and constraints to aquaculture development. *Cahiers Options méditerranéennes*, 14.
- Joyce, J.R. (1996). But fish are livestock too! - A review of the potential ethical and legislative problems in fish farming. Dans : *Seabass and seabream culture : Problems and prospects*. Handbook of contributions and short communications. Verona, Italie, 16-18 Octobre 1996.
- Lacroix, D.G. (1995). La production aquacole dans les pays méditerranéens : Synthèse 1992-1994. *Cahiers Options Méditerranéennes*, 14.
- Lacroix, D.G. (1996). Seabass and seabream market situation and potential in Mediterranean Maghreb countries. Dans : *Seabass and seabream culture : Problems and prospects*. Handbook of contributions and short communications. Verona, Italie, 16-18 Octobre 1996.

- Muir, J.F. (1992). Environmental planning for aquaculture development. Dans : *MEDRAP II Seminar : Planning of aquaculture development*. Algiers, 1-3 Juin 1992.
- Muir, J.F., Young, J.A. and Smith, A.P. (1996). Mediterranean aquaculture : Crisis or challenge? Dans : *Proceedings of the VIII annual Conference of the European association of fisheries economists*. Barcelone, 1-3 Avril 1996.
- Paquotte, P., Bakela, Z., Franquesa, R. et Basurco, B. (1997). L'aquaculture méditerranéenne : Situation actuelle et perspectives. *La pêche maritime*, Mars-Avril 1997.
- Rad, F. et Koksai, G. (1996). Turkish aquaculture sector : With emphasis on the economical aspects of rainbow trout. Dans : *Proceedings of the VIII annual Conference of the European association of fisheries economists*. Barcelone, 1-3 Avril 1996.
- Shehadeh, Z. and Feidi, I. (1996). Aquaculture development and resource limitations in Egypt. *FAO Aquaculture Newsletter*, 14 (Décembre 1996).
- Stephanis, J. (1996). Mediterranean aquaculture industry trends in production, markets and marketing. Dans : *Seabass and seabream culture : Problems and prospects*. Handbook of contributions and short communications. Verona, Italie, 16-18 Octobre 1996.
- T.C. Ziraat Bankasi (1997). *Bank annual report 1996*. Ankara.
- Theodorou, J. (1996). Pan-European aquaculture data base project by FEAP : The Greek contribution. *Cahiers Options méditerranéennes*, 17.