

Novembre 2010



منظمة الأغذية
والزراعة
للأمم المتحدة

联合国
粮食及
农业组织

Food
and
Agriculture
Organization
of
the
United
Nations

Organisation
des
Nations
Unies
pour
l'alimentation
et
l'agriculture

Продовольственная и
сельскохозяйственная
организация
Объединенных
Наций

Organización
de las
Naciones
Unidas
para la
Agricultura
y la
Alimentación

COMITÉ DES PÊCHES CONTINENTALES ET DE L'AQUACULTURE POUR L'AFRIQUE

Seizième Session

Maputo, Mozambique, 16 – 18 novembre 2010

DÉFIS DE L'AMÉLIORATION DE LA GOUVERNANCE DE L'AQUACULTURE POUR LES PROGRAMMES NATIONAUX ET RÉGIONAUX: UNE PROPOSITION DE COOPÉRATION ACCRUE À MULTINIVEAUX

RÉSUMÉ

Ce document a pour objectif de passer en revue les développements récents dans la gouvernance de l'aquaculture en Afrique, en mettant en exergue les aspects exceptionnels et en proposant ensuite des stratégies d'atténuation. Avec l'élaboration des politiques, stratégies et plans nationaux, la promotion des organisations d'aquaculteurs, la publication des lois et codes nationaux portant sur l'aquaculture ainsi que des directives concernant le développement durable de l'aquaculture dans plusieurs pays, avec l'établissement du SPADA et de l'ANAF à l'échelon régional, d'importants progrès ont été accomplis au cours de la dernière décennie pour traiter les questions concernant la gouvernance de l'aquaculture. Cependant, comme illustré par les conflits sur les sites d'aquaculture dans certains pays, les éruptions de maladies aux niveaux national et sous-régional, l'incapacité de certains producteurs d'avoir accès aux ressources fondamentales de production telles que les alevins, les aliments et le capital ou de répondre aux besoins de consommateurs en matière de normes de qualité, conjugué au développement inadéquat du sous-secteur dans plusieurs juridictions malgré les conditions d'offre favorables et la forte demande de produits aquatiques, la gouvernance de l'aquaculture demeure une question importante dans la région. Le développement et le renforcement de la coopération à plusieurs niveaux pourraient être l'un des meilleurs moyens de calmer ces inquiétudes. Le Comité est invité à: réviser, au besoin, les informations présentées dans ce document; partager les expériences nationales en gouvernance de l'aquaculture; examiner la possibilité d'établir un groupe de travail *ad hoc* en vue d'identifier les directives concernant le développement d'une coopération fonctionnelle à plusieurs niveaux pour l'avancement de l'aquaculture dans la région; conseiller sur l'intérêt de définir une stratégie régionale en matière d'aquaculture y compris l'identification des difficultés réalistes à entreprendre cette tâche et à mettre en œuvre la stratégie si elle est approuvée; et, donner des conseils sur la meilleure façon d'aborder la question de l'amélioration de la gouvernance de l'aquaculture en Afrique.

INTRODUCTION: QUELLE EST L'IMPORTANCE DE LA GOUVERNANCE DE L'AQUACULTURE?

1. Depuis presque deux décennies, l'aquaculture à travers le monde affiche une croissance impressionnante constante, parmi les plus rapides de tous les secteurs alimentaires. Ce faisant, l'aquaculture mondiale s'est développée pour devenir une industrie solide en matière de sécurité alimentaire et de croissance de plusieurs économies.

2. En 2008, le sous-secteur de l'aquaculture a produit environ 37 pourcent des produits aquatiques dans le monde entier¹; plus de 68 million de tonnes de produits aquatiques avec une valeur estimée de 106 milliards de dollars EU. Bien qu'il y ait peu d'information sur le commerce de produits issus de l'aquaculture, tout porte à croire que des quantités importantes de produits aquacoles ont fait l'objet du commerce mondial, rapportant ainsi beaucoup d'argent aux économies nationales, contribuant parfois de manière significative à leur balance commerciale. Une estimation récente de la FAO de l'emploi dans le domaine de l'aquaculture indique que le sous-secteur offre plus de 30,5 millions d'emplois à plein temps, comprenant environ 21,5 millions d'emplois sur les exploitations aquacoles et presque 9 millions d'emplois hors des exploitations aquacoles.

3. Bien que ce développement soit louable dans l'ensemble, il a eu des effets très variables dans toutes les nations, plutôt positifs dans les pays où les entrepreneurs privés ont eu du succès; laissant supposer que cette croissance résulte essentiellement de la participation active du secteur privé dans le sous-secteur.

4. En Afrique, en raison de l'afflux progressif des investissements commerciaux privés à petite, moyenne et grande échelle depuis la fin des années 90, le sous-secteur de l'aquaculture a donné des signes encourageants de devenir une source importante de la fourniture de produits alimentaires pour ces pays participants. En 2008, le continent a produit en peu moins d'un million de tonnes (soit 955 237 tonnes) de poissons d'une valeur estimée de 1,9 milliards de dollars EU². Il est estimé aussi que, s'agissant de l'emploi à plein temps, l'aquaculture en Afrique a employé 685 000 personnes, comprenant environ 306 000 personnes dans les exploitations aquacoles et 378 000 personnes engagées dans les activités en amont et en aval du sous-secteur.

5. Bien que cette performance représente une nette amélioration par rapport à l'année 1998 quand l'Afrique a produit moins de 0,2 million de tonnes (soit 190 800 tonnes) de poissons d'une valeur d'environ 0,45 milliards de dollars EU³, elle montre également que la contribution de l'Afrique à la production aquacole mondiale, ainsi qu'à la sécurité alimentaire et au développement économique, demeure relativement négligeable (c'est à dire, la production aquacole en Afrique en 2008 représentait à peine 1,4 pourcent du total mondial, et le sous-secteur a produit un peu plus de sept pourcent de la production aquatique du continent). Il est donc nécessaire de développer davantage le sous-secteur de manière à accroître sa contribution à la production aquacole mondiale et au bien-être socioéconomique du continent.

¹ La production aquacole dans l'ensemble représentait presque 43 pour cent de la production aquatique mondiale.

² FAO FishStat, 2010.

³ De 1998 à 2008, la production de l'aquaculture en Afrique a augmenté de 5,1 fois en volume (et de 4,3 fois en valeur), ce qui représente un taux de croissance moyen de 17,5%, par rapport à 6,5% du chiffre mondial. De plus, la production de 1998 représentait 0,52 pour cent du total mondial en volume et 0,96 pour cent en valeur, par comparaison avec la production de 2008 qui représentait 1,4 pour cent de la production mondiale en volume et 1,84 pour cent en valeur.

6. Pour atteindre cet objectif, il sera nécessaire d'attirer et de garantir le succès continu des investissements privés dans le sous-secteur, tout en étant conscient de l'utilisation responsable des importantes ressources naturelles du continent.

7. L'une des raisons principales du succès des investisseurs dans certains domaines par rapport à d'autres réside dans la gouvernance⁴. La gouvernance de l'aquaculture est aussi cruciale à la réussite du sous-secteur que le capital, les aliments, les alevins et la technologie. Sans la bonne gouvernance, les activités relatives à l'aquaculture n'apparaîtront pas, ou ne seront pas durables. Il peut y avoir des marchés et des intrants, mais s'il n'y a pas des personnes prêtes à consacrer du temps et dépenser de l'argent, en prenant des risques, les activités menées dans le domaine de l'aquaculture ne pourront pas être soutenues. Ces preneurs de risque sont les entrepreneurs du secteur privé; ce sont les meneurs de l'aquaculture durable. Leurs opérations peuvent être de petite, moyenne ou de grande envergure, à forte intensité de capital ou à faible niveau d'intrants, mais, comme pour l'agriculture, leur motivation est le profit ajusté au risque.

8. Donc, en plus des politiques qui favorisent l'accès au capital et à d'autres ressources de production, les conditions minimum pour encourager les entrepreneurs privés à investir sont, entre autres, les droits garantis et exclusifs à la propriété et aux recettes ainsi que la protection contre la confiscation arbitraire des exploitations agricoles et d'autres installations. Ces instruments de gouvernance comptent parmi les éléments qui soutiennent «l'environnement propice» assuré par le gouvernement. Les autres éléments comprennent la stabilité politique et économique, la responsabilisation, l'efficacité et l'efficience des services du gouvernement ainsi que l'équité et la prévisibilité des lois et règlements. Si ces éléments sont en place, et les marchés et les intrants existent, les entrepreneurs sont plus enclins à investir dans l'aquaculture.

9. Toutefois, l'expérience a démontré à maintes reprises que, dans leur quête de profits, beaucoup d'entrepreneurs ne tiendront pas compte des impacts négatifs de leurs actions. Ainsi, ils doivent être surveillés et contrôlés. C'est-à-dire que leur comportement doit changer pour que leurs intérêts soient compatibles avec ceux de la société.

10. Ce comportement égoïste peut être maîtrisé et modifié par des instruments économiques tels que les mesures incitatives et dissuasives, l'influence des pairs, ou par l'autorégulation ou des mesures contraignantes. L'idéal serait l'autorégulation, car à ce moment-là le sens de la gouvernance des entreprises amènerait les entrepreneurs à apprécier toutes les parties prenantes, y compris les générations futures.

11. Malheureusement, il existe des problèmes au sein de la société qui n'ont pas été créés par les exploitants eux-mêmes et qui ne peuvent pas être atténués mêmes par des pratiques responsables. Ces problèmes – souvent dus aux dysfonctionnements sociaux – soulignent la nécessité d'une réglementation contraignante.

⁴ Il existe plusieurs interprétations de la gouvernance. Dans ce document, la gouvernance ne couvre pas seulement les voies et moyens, dans un contexte apolitique, par lequel un gouvernement exerce l'autorité dans la gestion des ressources sociales et économiques de son pays ou d'une industrie particulière (sous-secteur) comme l'aquaculture, étant l'un des utilisateurs de ces ressources pour son développement général, mais aussi les processus par lesquels les décisions sont prises et mises en œuvre. En intégrant les processus, la gouvernance complète le concept traditionnel du «gouvernement», qui est centralisé et a des élites qui prennent les décisions. La gouvernance est réalisée à travers les politiques, institutions, lois et règlements. Implicite dans cette approche est la dimension de la responsabilité; la responsabilité étant attribuée aussi bien à ceux engagés dans les processus de prises de décisions qu'à la mise en œuvre des actions qui en résultent.

12. Dans l'ensemble, toutes ces mesures sont des instruments de gouvernance qui ont été appliqués dans une certaine mesure au sous-secteur de l'aquaculture avec plus ou moins de succès; les résultats de l'application de ces mesures par le passé offrant d'importantes leçons tirées.

ÉVOLUTION RÉCENTE DE LA GOUVERNANCE DE L'AQUACULTURE EN AFRIQUE

13. Dans pratiquement tous les pays africains, l'aquaculture a commencé comme une activité de subsistance principalement soutenue par l'État visant à produire une source de protéines «bonne marché» pour la consommation de la famille en s'appuyant essentiellement sur le soutien extrabudgétaire des bailleurs de fonds (c'est-à-dire, les dons). De telles activités relatives à l'aquaculture appartenant ou menées par l'Etat ont dominé le sous-secteur pendant une long période, jusqu'à tout récemment lorsqu'il est devenu évident que l'aquaculture de subsistance n'avait pas réussi à répondre même aux attentes les plus modestes.

14. Vers la fin des années 90, et surtout au début des années 2000, la tendance de l'aquaculture de subsistance promue par le secteur public a disparu progressivement dans plusieurs pays. Avec cette nouvelle prise de conscience, les approches au développement de l'aquaculture ont commencé à évoluer vers un plus grand accent sur l'autosuffisance et la culture commerciale menée par le secteur privé.

15. À l'échelle internationale, une illustration de ce changement de priorités réside dans l'engagement des Chefs d'Etat et des Gouvernements africains à promouvoir et à protéger les pêches et l'aquaculture en tant que produits stratégiques avec d'autre cultures suivant le Sommet sur le Poisson pour Tous organisé par le NEPAD en 2005. Un autre exemple est l'initiative de la FAO de lancer le Programme Spécial pour le Développement de l'Aquaculture en Afrique (SPADA), qui suit de près le Plan d'Action pour le Développement des Pêches et Aquaculture Africaines du NEPAD dont le pivot est la promotion de l'aquaculture en tant que business (c'est à dire, des aqua-businesses), surtout pour les petits et moyens investisseurs.

16. Au niveau national, les organisations de producteurs, sous une forme ou une autre sont présentes et jouent souvent un rôle de catalyseur dans le sous-secteur; facilitant la circulation de l'information et l'échange des expériences; accélérant l'accès aux intrants et marchés ainsi que dans l'établissement des programmes et priorités à travers l'amélioration des capacités de lobbying. Dans certains pays, ces organisations s'unissent en réseaux nationaux d'aquaculture qui encouragent l'action synergique dans le domaine de l'aquaculture aux niveaux national et local ainsi que de relier en amont aux structures sous-régionales et régionales [par exemple, les réseaux intra- et interrégionaux, les sociétés et les groupes]. Dans le contexte élargi du SPADA, l'une de ces structures de collaboration régionale est le Réseau d'Aquaculture pour l'Afrique (ANAF⁵). ANAF, établi sur le modèle de la NCSA réussie en Asie, est prévu comme une Organisation Intergouvernementale (OIG), structure régionale officielle qui aura à promouvoir de manière durable les principes du SPADA, favorisant un environnement propice aux investisseurs et au développement de l'aquaculture responsable dans la Région.

⁵ ANAF a pour objectif de coordonner et de faciliter l'échange des informations techniques et scientifiques, la collaboration régionale, la recherche, la formation, la vulgarisation et le transfert de la technologie de manière à optimiser l'utilisation des ressources rares. ANAF est ouvert à tous les pays de l'UA, et compte actuellement parmi ses membres le Cameroun, le Ghana, le Kenya, le Mali, le Mozambique, le Nigeria, le Sénégal, la Tanzanie, l'Ouganda et la Zambie.

17. Tout au long de la première décennie des années 2000, lorsqu'il y a eu une croissance significative de l'aquaculture, ce développement a été largement mené par le secteur privé dont la motivation est le profit⁶, et les gouvernements qui jouent généralement plus un rôle de facilitation dans ces processus. Ces rôles ont varié en fonction des attentes du gouvernement pour le sous-secteur fondées sur l'importance réelle ou anticipée, ou même le potentiel du sous-secteur de l'aquaculture dans la vie socioéconomique du pays. Quelques gouvernements ont désigné l'aquaculture parmi les secteurs stratégiques prioritaires, en adoptant cette activité comme une source importante de subsistance, contribuant à la croissance économique et la réduction de la pauvreté et comme un ensemble d'entreprises qui peuvent avoir un impact positif sur la balance nationale de paiements. Avec l'établissement des priorités, les gouvernements peuvent intervenir plus facilement en se servant de divers outils de gouvernance permettant au sous-secteur de se développer et d'atteindre les résultats escomptés. La plupart des outils de gouvernance utilisés dans ces cas portent sur des aspects de l'offre en matière d'aquaculture comprenant la planification et l'accès aux ressources primaires comme les alevins, les aliments et les capitaux d'investissement.

18. Dans le cadre du recentrage du sous-secteur en vue d'accroître l'investissement et, de ce fait, la production durable, un certain nombre de pays ont défini leur Stratégie Nationale de Développement de l'Aquaculture (NADS) ainsi que le Plan National de Développement de l'Aquaculture (NADP) qui y est lié. En ce faisant, l'objectif est d'éliminer le principal obstacle qui a entravé le développement de l'aquaculture au cours des dernières décennies: les interventions non-coordonnées et *ad hoc* en raison du manque de vision et de feuille de route pour le développement du sous-secteur. L'objectif est également de corriger l'une des causes profondes de la faiblesse du sous-secteur de l'aquaculture, à savoir l'absence d'une orientation méthodique des activités aquacoles.

19. Avec NADS et NADP, certains pays ont introduit des règlements, lois et codes relatifs à l'aquaculture et ont élaboré des lignes directrices avec des mécanismes de suivi pour le développement durable de l'aquaculture. Ces instruments de gouvernance établissent souvent *entre autres* que l'aquaculture ne peut être pratiquée que dans des zones désignées. Ils requièrent aussi que la plupart des personnes voulant pratiquer l'aquaculture doivent faire la demande et obtenir un permis; se lancer dans l'aquaculture sans l'autorisation appropriée est considéré comme un délit. Bien que cela s'applique particulièrement à l'élevage de crevettes, il devient de plus en plus courant. Pour les autres espèces, on fait la promotion des zones à haut potentiel spécifiques à certaines espèces où la culture de cette espèce répond au mieux aux environnements socioculturels et biophysiques actuels. Etant donné que de nombreuses activités aquacoles sont encore de petite à moyenne envergure, l'un des grands avantages d'une telle politique de zonage est de parvenir à l'efficacité en amont et en aval. Ces pratiques permettent aux exploitants d'effectuer leurs opérations dans une zone commune ce qui facilite la création d'une masse critique et la réalisation d'économies d'échelle qui sont nécessaires pour la distribution efficace des intrants de production, la diffusion des connaissances techniques et la commercialisation des produits.

20. Dans la plupart des cas, ces politiques, stratégies, plans, lois et règlements relatifs à l'aquaculture ont été établis à travers des outils de gouvernance participative; des consultations sont généralement organisées avec des représentants des parties prenantes à tous les niveaux. Dans certains des cas les plus efficaces, ces instruments ont été élaborés par un groupe consultatif dirigé par le secteur privé aidant directement les ministères techniques à

⁶ Hishamunda, N. and Ridler, N.B. 2004. Commercial aquaculture: policies in the context of sub-Saharan Africa. *International Journal of African Studies*, 3 (2):27-43.

mettre en place ces outils. Ces processus atteignent le niveau local où des réunions consultatives se tiennent avec les exploitants, les vulgarisateurs et d'autres acteurs clés. L'objectif est d'identifier clairement les questions pratiques que les stratégies et plans peuvent aborder. Au niveau central, les consultations sont élargies pour comprendre les institutions de recherche et d'enseignement ainsi que des unités administratives ayant des intérêts dans l'agriculture. Au niveau national, en plus de ces établissements et unités, des représentants des aquaculteurs participent aux consultations – généralement par le biais des organisations d'aquaculteurs, des ONG et de la communauté des bailleurs. Cette série de consultations a lieu généralement au niveau de l'adoption des projets de stratégies, de plans et de lois (codes).

21. Quel que soit les efforts déployés pour garantir l'intégralité des méthodes participatives, il y a des limites pratiques à la participation. Les méthodes participatives entraînent de gros frais et nécessitent beaucoup de temps ainsi que des compétences spéciales; l'absence de financement consacré à ce type de participation a souvent handicapé l'efficacité de la formulation des politiques, stratégies, plans et lois. Par ailleurs, dans les cas où un financement modeste a été obtenu, les contraintes de temps, les facteurs logistiques, les communications inefficaces, le manque de personnel et d'autres limitations de ressources humaines ont affecté la réalisation d'une participation réelle et approfondie.

22. L'accès aux ressources productives de bonne qualité constitue un obstacle au développement du sous-secteur de l'aquaculture depuis des décennies. Pour surmonter ces contraintes de longue date, les gouvernements mettent de plus en plus l'accent sur la manière de faciliter l'accès aux semences de haute qualité, y compris les questions relatives à la production des alevins, la distribution, le contrôle de qualité et la réglementation. Une politique commune est de confier une grande partie de la production des alevins au secteur privé tout en disposant des infrastructures publiques très limitées qui effectuent la recherche et le développement, la formation et la gestion des stocks de géniteurs. La demande nationale pour les alevins devrait être satisfaite en fin de compte par les stations d'alevinage privées. Pour favoriser cette transition de la fourniture publique à la fourniture privée des alevins, certains gouvernements offrent des gratifications sous forme de prêts à des conditions avantageuses ou d'autres incitations. Ces incitations peuvent être orientées vers des espèces particulières qui sont considérées comme importantes au plan socioéconomique ou qui pourraient avoir une bonne valeur commerciale. De telles politiques ont eu du succès dans l'accroissement de la production des alevins dans certains pays.

23. Les gouvernements ont aussi tendance à intervenir dans l'aspect concernant les aliments en aquaculture afin de faciliter les conditions de disponibilité et d'accès. Une mesure temporaire utilisée pour réduire le coût élevé des aliments et, par conséquent, accroître sa disponibilité et son accessibilité, peut être de réduire les tarifs sur les aliments importés et/ou les ingrédients des aliments de base. Cette stratégie a permis de relancer les petites, moyennes et grandes exploitations commerciales et a aidé les producteurs nationaux des aliments, lorsqu'ils sont présents, de devenir plus compétitifs et plus efficaces au plan économique dans certains pays. D'autres pays ont pu également attirer des investissements privés locaux et étrangers dans le secteur des aliments à travers, par exemple, la réduction ou l'exonération des droits de douane sur les machines. D'autres encore ont mis en place des mesures incitatives qui encouragent les usines d'aliments du bétail déjà établies de diversifier dans la production des aliments aquacoles. Dans l'ensemble, ces politiques ont mené à la disponibilité accrue des aliments de bonne qualité tout en réduisant les frais d'exploitation.

24. Parfois, à la place de la production industrielle des aliments aquacoles, des petites usines artisanales de production des aliments pour poissons ont été encouragées. Par contre, le plus souvent, les usines artisanales de production des aliments pour poissons ne sont pas seulement peu fiables en termes de la régularité du produit et de l'approvisionnement, mais aussi, elles ne respectent pas les normes de qualité. Cela souligne la tendance parfois mauvaise de vouloir, à tout prix, encourager la production locale des aliments pour les avantages perçus, même si les produits sont de qualité inférieure et/ou ont des prix plus élevés que ceux disponibles sur le marché mondial. Lorsque la priorité est d'augmenter la production émanant du sous-secteur, la politique relative aux aliments doit être de mettre à la disposition des investisseurs les meilleurs aliments disponibles aux meilleurs prix, que ce soit d'origine locale ou extérieure.

25. Comme pour les aliments et les alevins, les politiques relatives au capital sont vitales pour le développement du sous-secteur. Deux autres politiques efficaces pour encourager l'afflux de capitaux dans l'aquaculture sont les exonérations fiscales et les investisseurs étrangers. Les exonérations ou les réductions d'impôt sur le revenu, l'impôt foncier et la taxe sur les ventes et les droits de douane sont proposés dans certains pays. De telles incitations ne sont peut-être pas uniques à l'aquaculture, étant donné qu'elles sont aussi disponibles à d'autres secteurs alimentaires. Cependant, il y a des cas où des «Codes d'Investissement dans l'Aquaculture» ont été élaborés. L'objectif de ces outils est de prendre en compte les questions spécifiques à l'aquaculture et de définir des incitations appropriées lors de la promotion des investissements. Contrairement aux incitations économiques comme les subventions au niveau des taux d'intérêt, de telles mesures incitatives fiscales ne coûtent rien au trésor public.

26. Des gouvernements ont également encouragé les investissements étrangers à travers les joint ventures. Pour assurer la réussite d'une telle politique, l'exigence minimale est de garantir la répartition des capitaux et profits. Certains pays, par contre, offrent également des incitations fiscales telles que «la période d'exemption d'impôt» ou les exonérations de droits de douane.

27. Alors que les investissements étrangers dans la production aquacole sont encore faibles en général, la participation étrangère s'est accrue rapidement depuis la dernière décennie, et a joué un rôle important pour faire avancer l'aquaculture dans la région. Cela est particulièrement vrai pour l'élevage de crevettes et pour les technologies d'aquaculture hors des étangs comme la culture en cage et dans les réservoirs.

PERSPECTIVES DE GOUVERNANCE

28. Avec l'élaboration des politiques, stratégies et plans relatifs à l'aquaculture au niveau national, la promotion des organisations d'aquaculteurs, la publication des lois ou codes et directives concernant le développement de l'aquaculture durable ainsi que la création du SPADA et d' l'ANAF à l'échelon régional, d'important progrès ont été accomplis au cours de la dernière décennie dans le traitement des questions liées à la gouvernance de l'aquaculture en Afrique.

29. Ces accomplissements peuvent être considérés comme des instruments de gouvernance essentiels qui ont contribué à améliorer la planification et le développement des politiques dans le domaine de l'aquaculture tout en diminuant les charges administratives, et

augmentant ainsi les investissements dans le secteur et sa performance générale telle que mesurée par sa productivité.

30. Ces instruments montrent que là où le sous-secteur de l'aquaculture s'est développé, c'est parce que, *entre autres*, les gouvernements ont pris des mesures décisives afin de persuader le secteur privé d'aborder le problème de la fourniture des alevins en laissant le contrôle de qualité au secteur public. Pour améliorer et assurer les alevins de qualité émanant du secteur privé, la réglementation et les inspections sont utilisés. De plus en plus, les producteurs des semences de crevette et de poisson doivent être certifiés avec l'élaboration et l'application des normes de qualité des semences. Ces normes sont souvent spécifiques aux espèces. Des systèmes locaux et nationaux de certification et d'inspection des semences sont mis en place pour assurer le respect des normes. De tels systèmes, par contre, pourraient coûter cher et requièrent la participation des personnels qualifiés qui ne sont pas toujours disponibles.

31. Comme pour les semences, les gouvernements prêtent généralement attention à la qualité des aliments, souvent établissant et contrôlant les normes par l'établissement des règlements. Il est d'usage d'exiger l'obtention des permis de production et/ou d'importation des aliments, additifs et/ou prémélanges. Les producteurs et/ou les importateurs doivent faire savoir la composition des aliments fournis. Cependant, dans plusieurs pays, en raison peut-être de la pénurie d'aliments pour poissons, les fournisseurs sur place souvent ne respectent pas les normes de qualité ou se soumettent rarement au contrôle de qualité. Bien que, comme pour les alevins, le contrôle de qualité des aliments puisse être entravé par le manque de ressources financières ou des personnels qualifiés, on a besoin des politiques claires à cet égard.

32. Plusieurs pays dans le monde entier disposent également des dispositions juridiques sur le **mouvement de poissons** y compris les stocks de géniteurs et les alevins conformément aux exigences du commerce international. Un des principaux objectifs de ces règlements est de réduire le risque de maladies à l'intérieur et à l'extérieur des leurs frontières nationales. De nombreux pays africains disposent des règlements identiques. Cependant, la mise en œuvre de ces règlements est souvent limitée étant donné que le suivi et l'application coûtent cher et requièrent des personnels compétents locaux et des équipements spécialisés qui ne sont pas toujours disponibles.

33. La gouvernance exige la responsabilisé et pour que les parties prenantes puissent accepter la responsabilité il faut qu'elles soient informées. Savoir c'est pouvoir et la diffusion des informations, même les fausses informations, devient un business. Donc, la **collecte et la diffusion de l'information précise et vérifiable** sur l'aquaculture fait partie intégrante de la bonne gouvernance du sous-secteur. L'accès à l'information vérifiable donnera non seulement du pouvoir aux intervenants et facilitera les opérations des investisseurs, mais il aidera aussi à améliorer l'image publique du sous-secteur. Pourtant, dans plusieurs pays, la collecte des données et la circulation de l'information sont négligées; des données et informations incomplètes ou peu fiables sont diffusées en raison de l'insuffisance du contrôle de qualité et généralement le manque de toute forme de vérification indépendante pour valider les résultats.

34. Les outils nécessaires au développement des données de base fiables nationales ou régionales sont facilement disponibles. Toutefois, une planification minutieuse est nécessaire pour développer des bases de données solides. Ailleurs dans le monde, la plupart des pays dépendent essentiellement du secteur privé, demandant aux producteurs d'enregistrer les

informations avant de les transmettre aux autorités compétentes. Bien que ces méthodes individuelles de transmission des informations puissent être relativement peu coûteuses, les préoccupations des producteurs concernant les répercussions fiscales peuvent diminuer leur désir de se conformer au règlement. Ces pratiques peuvent également conduire les producteurs à fournir délibérément des informations inexacts lorsqu'ils cherchent à éviter tout effet financier négatif résultant de la transmission des informations exactes sur leur production. Néanmoins, quelque soit la résistance, ces mesures sont nécessaires et ont besoin d'être mise en place tout en obligeant les producteurs à les respecter.

35. **La recherche et la diffusion des résultats de recherche** constituent également un élément indispensable à la gouvernance de l'aquaculture. A quelques exceptions près, la recherche-développement en aquaculture (R&D) a toujours été sous-financée et mal-développée, surtout en Afrique sub-saharienne. On a besoin d'accroître les investissements dans ces domaines, tout en veillant à l'utilisation plus efficace des ressources consacrées à la recherche y compris l'accumulation de connaissances disponibles mais peut-être sous-utilisées provenant de l'investissement dans la recherche sur l'aquaculture dans le monde.

36. Les expériences d'ailleurs ont montré que l'efficacité de la recherche-développement est déterminante pour le développement durable et rentable de l'aquaculture. Là où cela est bien établie, l'industrie serait généralement disposée à financer surtout la recherche appliquée laissant la recherche de base, principalement menée par les universités, au secteur public. Cela implique que les partenariats public-privé sont essentiels pour faire avancer la recherche. L'efficacité de la recherche peut être considérablement améliorée par la collaboration accrue entre les institutions nationales et régionales. La collaboration réduit la répétition du travail et encourage la spécialisation, surtout en cas de la coordination des efforts de recherche, peut-être par un organisme principal.

37. Une fois que les résultats de la R&D seront connus, il est important qu'ils soient largement diffusés. La **diffusion** est souvent effectuée par les vulgarisateurs et les programmes d'extension des services. Pourtant, dans la région, les services de vulgarisation en aquaculture ont été chroniquement sous-financés et manquent de personnel. D'autres options rentables et innovatrices sont nécessaires à la place des approches classiques. ANAF et SARNISSA⁷ contribuent à la circulation de l'information et au meilleur échange des expériences; ce rôle devrait se renforcer au fur et à mesure que ces structures se développent. Il est nécessaire de rechercher plus de ressources et d'améliorer sensiblement la circulation des informations pour atteindre un public plus large à travers SPADA, ANAF et SARNISSA.

38. **L'acceptabilité sociale** de l'aquaculture, également connu sous le nom de licence sociale, fait partie intégrante de la durabilité et de l'objectif de la bonne gouvernance. Pourtant, ce sujet est souvent pas considéré comme important ou est devenu un problème seulement après que des sections de la population aient fait étalage de leur mécontentement à travers des conflits, boycott ou des litiges. Bien que l'aquaculture puisse contribuer à la croissance économique, elle peut aussi créer des perturbations et inégalités sociales. La jalousie, les soucis à propos de l'affectation ou l'utilisation des ressources ainsi que l'amertume concernant les méthodes d'embauche peuvent déclencher des conflits sociaux. Ce problème peut être particulièrement grave si des petites élites, nationales ou étrangères, dominant le sous-secteur.

⁷ Réseaux de recherche durables en aquaculture pour l'Afrique sub-saharienne.

39. Il y a aussi la question de l'image de l'aquaculture. Bien que la publicité négative de l'aquaculture ne soit pas encore un phénomène répandu dans la Région, les décideurs doivent être conscients des **perceptions** envers l'aquaculture qui sont souvent préjudiciables. Les préoccupations concernant la manière dont les poissons sont produits indiquent que c'est une question de confiance. Dans certains cas, la méfiance du public envers l'aquaculture est manifestée par les contestations juridiques à l'attribution des sites, par la pression exercée sur les politiciens à déclarer des moratoires sur l'expansion de l'aquaculture, ou même par le vandalisme. Comme démontré par l'**opposition** à l'octroi des permis de site dans certains pays de la Région, les répercussions sur le développement de l'aquaculture peuvent être graves. Si cela n'est pas réglé, ces attitudes envers l'aquaculture sont susceptibles de continuer ou même de s'aggraver au fur et à mesure que l'aquaculture se développe et les ressources deviennent plus limitées. Pour contrer l'opposition du public, il doit y avoir plus de transparence et moins de secrets concernant des questions telles que la santé des poissons, le contrôle de qualité du produit, l'impact social et environnemental ainsi que les technologies employées. Les informations sur les échappées, les maladies, la qualité du produit ou sur toute sorte de risque doivent être fournies aux gouvernements qui pourraient alors conseiller le public sur les mesures nécessaires à prendre. Il faudra également mettre en place des stratégies de communication proactives impliquant les médias.

40. L'action de contrecarrer l'opposition du public pourrait aussi se réaliser par la sensibilisation sur tous les aspects de l'aquaculture, en assurant la disponibilité des informations fiables émanant des sources crédibles, et si possible, en utilisant l'Internet pour les séances d'information dans les deux sens. Ces mesures pourraient comprendre même la certification des informations techniques tout comme d'autres intrants sont certifiés; les efforts pour garantir la qualité et encourager l'utilisation par les intervenants. L'élargissement de la participation d'une manière soutenue à la planification des opérations en aquaculture conduit aussi à la confiance dans l'industrie. Trop souvent, les communications ont été négligées ou minimisées par le sous-secteur de l'aquaculture et par les gouvernements, les ONG laissées seules à dominer les médias. Cela peut avoir des conséquences néfastes étant donné que les sources uniques mettent en exergue leurs propres intérêts ou sujets favoris.

41. Il y a non seulement des problèmes de l'affectation des ressources, mais aussi des préoccupations concernant le mode de distribution. La production aquacole dans la Région est toujours dominée par les petites activités et, dans une certaine mesure, les opérations de moyenne envergure. Pour que le sous-secteur puisse se développer d'une manière adéquate et en maturité, il doit pouvoir attirer des investissements étrangers, en fin de compte, comme se fait ailleurs dans le monde, avec les opérations de plus en plus grandissantes assumant progressivement plus de responsabilités des fonctions principales du sous-secteur comme la fourniture des aliments et alevins de bonne qualité à un prix abordable. Alors que la domination par les grands producteurs n'est pas en soi un problème en général, si les bonnes politiques et stratégies ne sont pas mises en place afin de protéger les petits et moyens aquaculteurs, la présence non contrôlée des grands opérateurs peut avoir des effets négatifs sur le marché pour les petits investisseurs et conduire à la perte de revenus et éventuellement à l'accroissement de l'insécurité alimentaire au cas où les petits opérateurs seraient contraints de faire la concurrence aux autres à partir d'une position inégale. La protection de ces exploitants, donc, devient une responsabilité sociale des entreprises. Dans leurs efforts pour améliorer la responsabilité sociale, de nombreux gouvernements ont établi des politiques demandant par exemple aux grandes sociétés de fournir quelques services de vulgarisation aux petits aquaculteurs, leur allégeant la charge de l'investissement et assurant à leurs produits l'accès au marché. Les systèmes de certification pour les pratiques et produits

aquacoles ont, donc, commencé à intégrer des normes pour le suivi de la responsabilité sociale et de l'équité.

42. Au fur et à mesure que l'aquaculture se développe, les entrepreneurs deviennent de plus en plus intéressés à la culture dans les eaux partagées de la Région. Dans la plupart des cas, il y a un manque total de suivi, et de régimes juridiques et réglementaires relatifs à l'aquaculture dans ces milieux. Donc, l'un des plus grands défis auxquels les responsables de l'élaboration des politiques sont confronté est d'établir des régimes de suivi réglementaires, juridiques, institutionnels et de politiques au niveau régional/sous-régional pour régir les activités aquacoles qui ont lieu dans les eaux hors de la juridiction nationale tout en assurant l'utilisation des meilleures pratiques.

43. En plus des facteurs internes, il peut aussi y avoir des chocs externes au développement de l'aquaculture auxquels la gouvernance du sous-secteur doit s'adapter. L'un de ces facteurs est le changement climatique et l'incertitude météo. Bien que certains des effets du changement climatique puissent être bénéfiques⁸, beaucoup d'autres pourraient avoir des conséquences négatives. Les variations de température pourraient occasionner l'accroissement de la virulence des pathogènes et maladies, la réduction de la productivité de l'écosystème et les baisses des activités économiques y afférentes conduisant aux impacts négatifs sur les moyens de subsistance. La montée du niveau de la mer qui accompagne la montée des températures pourrait endommager les installations côtières et terrestres ainsi que provoquer l'intrusion de l'eau salée tandis que les conditions météorologiques extrêmes pourraient provoquer la destruction des exploitations aquacoles et des installations connexes. La bonne gouvernance est essentielle pour faciliter la mise en œuvre des mesures destinées à s'adapter à et/ou atténuer les effets des changements climatiques sur l'aquaculture.

44. Un autre choc externe à la gouvernance de l'aquaculture dans la Région pourrait être le commerce mondial. Le commerce international globalise déjà les normes d'hygiène et de traçabilité en aquaculture auxquelles les outils et pratiques aquacoles sont obligés de s'adapter. La mondialisation des chaînes alimentaires, l'expansion des normes relatives aux supermarchés et l'Organisation mondiale du commerce, nécessitent une traçabilité accrue, une durabilité écologique, ainsi que la certification des normes sanitaires et phytosanitaires. Les consommateurs nationaux deviennent aussi plus exigeants. Il y a une pression juridique croissante sur les sociétés de faire preuve d'assiduité concernant les risques alimentaires, et un sens croissant de la responsabilité sociale au niveau des entreprises. Ces exigences et pressions entraînent une uniformité croissante de la législation sanitaire et phytosanitaire afin de maintenir l'accès aux marchés. Toutefois, certains craignent qu'elles soient aussi des mesures protectionnistes. Les pays en développement pourraient avoir des difficultés à se conformer à ces mesures, ce qui risque de compromettre leurs possibilités d'exportation. Néanmoins, étant donné que nous vivons dans un monde globalisé, l'Afrique ne peut pas se permettre de rester là comme observateur; elle aura à faire des ajustements à la manière dont elle mène l'aquaculture si elle veut pénétrer et maintenir une part importante du marché mondiale. Cela nécessitera souvent des changements dans les pratiques de gouvernance.

⁸ Les exemples comprennent des périodes de croissance plus courtes accompagnées de taux de croissance et de taux de transformation des aliments améliorés, le renforcement des institutions et structures régionales et la coopération dans les domaines comme la collecte des données communes et le partage des meilleures pratiques, ainsi que les maladies de poissons et l'introduction des espèces exotiques. La volatilité accrue de l'offre pourrait obliger les producteurs individuels à revoir les chaînes de magasins d'approvisionnement et les points de distribution, qui favoriserait un accroissement du commerce local et régional.

45. Il y a des leçons importantes à tirer des discussions précédentes:

- a. L'une des questions clés pour la croissance de l'aquaculture reste la capacité des pays et organisations de renforcer leur capacité institutionnelle à établir et mettre en œuvre les cadres d'orientation et réglementaires qui sont à la fois transparents et exécutoires;
- b. L'amélioration de la coopération entre les parties prenantes aux niveaux national, sous-régional et régional reste une question cruciale pour l'accroissement du développement de l'aquaculture dans la Région;
- c. De nombreux pays devront élaborer des politiques et stratégies claires en matière d'aquaculture tout en identifiant un organisme principal avec l'envergure et la capacité d'organisation adaptées à jouer un rôle important de coordination;
- d. Plusieurs pays ont fait des efforts louables pour mettre en place des politiques, stratégies et plans, des méthodologies administratives ainsi que des cadres juridiques et réglementaires pour bien gérer l'aquaculture, mais, ces efforts sont particulièrement gênés par le manque de soutien financier et de capacités humaines qualifiées pour leur mise en œuvre; sans les compétences et ressources financières nécessaires, ils restent quasi-inefficaces, et l'investissement dans le sous-secteur reste à la traîne et l'aquaculture demeure mal-financée;
- e. Dans de nombreux pays, le dialogue entre les secteurs publics et privés est insuffisant, et quand il a lieu, est souvent partial envers les grandes entreprises aux dépens des petits aquaculteurs et du reste de la communauté; on a besoin de responsabiliser les acteurs locaux dans la gouvernance de l'aquaculture et d'améliorer la gestion collaborative. Ce problème pourrait être abordé dans le cadre de l'établissement d'un Groupe consultatif sur l'Aquaculture composé d'éléments variés créé officiellement pour aider l'organisme gouvernemental chargé de la mise en œuvre du programme national;
- f. Il y a un besoin urgent d'améliorer la qualité de l'information disponible ainsi que la circulation de l'information et les services de vulgarisation individuels tout en renforçant les liens entre la recherche et le développement et établissant des réseaux fonctionnels d'aquaculteur à aquaculteur qui peuvent faciliter de manière efficace le transfert des technologies éprouvées et rentables utilisées dans toute la Région et ailleurs dans le monde;
- g. L'accès aux alevins et aliments de qualité appropriée reste un facteur limitant au développement de l'aquaculture dans la Région de même que l'accès au capital et dans certains cas l'accès aux marchés;
- h. Si des mesures de gouvernance adéquates ne sont pas prises pour freiner les impacts potentiels des changements climatiques et du commerce, ces derniers pourraient menacer le développement de l'aquaculture dans la Région.

46. Les leçons tirées susmentionnées mettent en exergue plusieurs dénominateurs communs: (i) il existe des problèmes communs auxquels la plupart des pays membres sont confrontés; (ii) le renforcement institutionnel et le développement de la capacité sont essentiels; (iii) de nombreuses activités sont menées avec le plus grand succès aux niveaux sous-régional ou régional; (iv) la collaboration intra-régionale est nécessaire; et (v) SPADA et ANAF offrent des structures régionales existantes qui peuvent servir de cadre de traitement et de renforcement des outils et pratiques de gouvernance nécessaires. Ces outils et pratiques assureront l'environnement interdisciplinaire rationnel et durable nécessaire pour favoriser un surcroît d'investissement dans l'aquaculture à l'échelle régionale et pour augmenter sensiblement la part de marché de l'Afrique des captures mondiales de l'aquaculture.

47. Là où la gouvernance de l'aquaculture a enregistré du succès, les gouvernements semblent avoir suivi quatre grands principes directeurs, à savoir la responsabilisation⁹, l'efficacité et l'efficience¹⁰, l'équité¹¹, et la prévisibilité¹². Les mêmes principes pourraient guider les responsables de l'élaboration des politiques Africains à trouver des moyens de favoriser cette coopération et encourager le développement de ce secteur pour l'amélioration du bien-être de leur peuple.

UNE PROPOSITION DE RENFORCEMENT DE LA COOPÉRATION MULTINIVEAUX

48. L'un des moyens importants de calmer beaucoup de ces préoccupations pourrait être **d'établir et de renforcer la Coopération multiniveaux entre les pays de la région dans le cadre de SPADA et d'ANAF**. Cette coopération pourrait être établie aux niveaux sous-régional et régional, et serait synergique au renforcement des institutions nationales et à l'amélioration de la collaboration entre les parties prenantes au niveau national. Une telle coopération chercherait à renforcer davantage les liens au niveau sous-régional, en scellant des liens avec, par exemple, les Communautés Économiques Régionales (CER). À l'échelon régional, des accords de collaboration pourraient être encouragés et/ou renforcés, entre autres, avec le Forum pour la Recherche Agricole en Afrique (FARA) et l'Union Africaine-NEPAD. Cette liste n'est pas exhaustive.

49. Le but ultime serait d'harmoniser et de consolider les programmes avec de multiples acteurs en concurrence. La consolidation sera accompagnée de l'efficacité, et avec l'efficacité vient une meilleure productivité. C'est la productivité élevée qui détermine les niveaux de vie. Ce renforcement de la coopération régionale conduirait à une stratégie régionale en aquaculture, s'appuyant sur la fonction et la structure des stratégies nationales d'aquaculture réussies, en identifiant les enjeux et pratiques, mettant l'accent sur les outils de la bonne gouvernance, qui peuvent être traités le plus efficacement au niveau régional.

⁹ La responsabilisation signifie la reconnaissance et la prise de responsabilité des actions, décisions, politiques et produits des fonctionnaires. Elle implique une plus grande ouverture des administrations afin que les fonctionnaires soient responsables de leurs actions devant le public et leurs parties prenantes institutionnelles; elle implique aussi des normes fondées sur la performance appliquées aux fonctionnaires et des mécanismes de transmission des rapports, de vérification de comptes et d'application des lois. Dans la pratique, la responsabilisation serait traduite par les décisions prises aux moments opportuns et impliquerait la participation des parties prenantes aux processus de prise de décision. Elle signifierait aussi, par exemple, que les décisions sur les licences d'exploitation sont susceptibles du droit d'appel et que les critères sur lesquels se fonde la délivrance des licences sont transparents.

¹⁰ Autrement dit, l'efficacité tout simplement consiste à faire ce qu'il faut; elle ne fait que refléter la qualité et les convenances de ce que nous faisons. En ce qui concerne l'efficience il s'agit de faire bien les choses, de manière rentable; elle reflète la rapidité et le prix auxquelles nous faisons les choses.

¹¹ L'équité a été vitale pour assurer la durabilité. Le bien-être d'une société dépend de la garantie que tous ses membres estiment qu'ils y ont des intérêts ou qu'ils y sont concernés et font partie de l'ensemble de la société. Cela exige que tous les groupements, notamment les plus vulnérables, aient la possibilité d'améliorer ou de maintenir leur bien-être. Dans la pratique, cela signifie la garantie de l'équité de procédure, la justice dans la distribution des ressources et la participation aux processus d'établissement des priorités et de prise de décision aussi bien pour les hommes que les femmes. Le partage du pouvoir mène à l'équité dans l'accès aux ressources et dans leur utilisation.

¹² La prévisibilité se réfère à l'application juste et cohérente des lois, règlements et de la mise en œuvre des politiques.

PROPOSITIONS D’ACTION PAR LE COMITÉ

50. Le Comité est invité à:

- a. réviser, au besoin, les informations présentées dans ce document;
- b. partager les expériences nationales sur la gouvernance de l’aquaculture;
- c. dans le context global de SPADA/ANAF, explorer la possibilité de mettre en place un groupe de travail *ad hoc* pour identifier les lignes directrices concernant l’établissement d’une coopération fonctionnelle à plusieurs niveaux en vue de la promotion de l’aquaculture dans la région;
- d. conseiller sur l’opportunité d’élaborer une stratégie régionale dans le domaine de l’aquaculture y compris l’identification des défis réalistes qui se posent à l’exécution de cette tâche et à la mise en œuvre du produit s’il est approuvé; et,
- e. donner des conseils sur la meilleure façon pratique et pragmatique d’aborder la question de l’amélioration de la gouvernance de l’aquaculture en Afrique.