



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

SOUS-COMITÉ DE L'AQUACULTURE

Quatrième session

Puerto Varas (Chili), 6 - 10 octobre 2008

VERS UNE MEILLEURE GOUVERNANCE EN AQUACULTURE

RÉSUMÉ

Ce document a pour objet de passer en revue et de partager l'expérience des États Membres de la FAO en matière de développement de l'aquaculture responsable, que ce soit par la formulation, l'instauration, le maintien et l'application de cadres juridiques, réglementaires et administratifs adaptés, ou au moyen de différentes politiques d'intervention. Il vise aussi à examiner les facteurs qui entravent ou pourraient faire obstacle à une meilleure gouvernance du secteur et à proposer des stratégies correctives. À cet effet, il fait le point des outils de gouvernance utilisés pour promouvoir le développement durable et ordonné de l'aquaculture, analyse les obstacles actuels ou potentiels à une meilleure administration du secteur, et propose des stratégies pour y remédier. La bonne gouvernance s'appuie sur l'existence de textes législatifs sans surprise, transparents, équitables et aisément applicables, des réglementations simples couvrant tous les aspects de l'aquaculture et de sa chaîne de valeur, des mesures d'incitation économiques favorisant l'adoption de pratiques éprouvées, l'aide et l'encouragement aux exploitants pour les inciter à formuler, soutenir et appliquer des codes de gestion autoréglementés et à promouvoir des systèmes de production durable. En dépit d'efforts majeurs engagés pour favoriser l'adoption de cadres réglementaires adaptés contribuant à un développement aquacole respectueux de la règle de droit, des préoccupations continuent de se faire entendre quant au fait que certaines formes d'aquaculture seraient préjudiciables pour l'environnement, et donc pour la société, et que les communautés locales n'ont pas le pouvoir ou les capacités nécessaires pour apprécier la sécurité sanitaire et la qualité des produits aquacoles. Le manque de moyens financiers et de compétences spécialisées pour l'adoption, la surveillance et l'application des réglementations dans les pays en développement, un facteur déterminant pour la production aquacole, risque fort de saper les efforts visant à instaurer la bonne gouvernance du secteur. À l'échelon international, le risque est de

Le tirage du présent document est limité pour réduire au maximum l'impact des méthodes de travail de la FAO sur l'environnement et contribuer à la neutralité climatique. Les délégués et observateurs sont priés d'apporter leur exemplaire personnel en séance et de ne pas demander de copies supplémentaires.
La plupart des documents de réunion de la FAO sont disponibles sur l'Internet, à l'adresse www.fao.org

s'acheminer vers un abandon des préoccupations environnementales ou sociétales à mesure que la filière se développe et que les pays se font concurrence pour attirer les investissements étrangers. Il est tout aussi important d'assurer la protection des petits exploitants, qui constituent le gros des producteurs, face à la compétition de plus en plus agressive des grandes entreprises. Le Sous-Comité est invité à examiner comme il l'entend les idées présentées dans ce document, à partager les expériences des États Membres en matière de gouvernance de l'aquaculture, à identifier les mesures qui pourraient contribuer à son amélioration et à formuler des orientations sur la voie à suivre en la matière.

INTRODUCTION

1. Le secteur aquacole, qui a fourni près de 50 pour cent du poisson¹ consommé dans le monde en 2006² et créé plus de 5 millions d'emplois selon les estimations mondiales pour cette même année, contribue de plus en plus à l'offre mondiale de poisson et au recul de la malnutrition, de la faim et de la pauvreté, notamment dans les pays en développement.
2. La plupart des décideurs politiques et des acteurs du développement sont d'avis que les ressources actuelles et les avancées technologiques persistantes permettront au secteur de continuer à se développer durablement et de réduire sensiblement, voire d'éliminer, l'écart prévu entre la demande mondiale de denrées aquatiques et l'offre des pêches de capture.
3. La bonne gouvernance du secteur aquacole est un préalable incontournable³ à la poursuite de sa croissance et de son développement durable et à la réalisation de son plein potentiel.
4. La notion de gouvernance a été interprétée de différentes manières dont l'une renvoie à la façon dont les ressources économiques et sociales d'un pays sont gérées en vue de son développement. L'aquaculture est l'un des secteurs qui exploitent les ressources économiques et sociales.
5. L'absence de gouvernance efficace tient à plusieurs grandes causes: i) l'incapacité à distinguer ce qui relève du privé par opposition au public; ii) l'incapacité à mettre en place un cadre législatif prévisible; et, iii) le manque de transparence du processus de décision et l'application arbitraire des lois et réglementations⁴. Citons également l'excès de règles et de réglementations, les priorités qui ne cadrent pas avec le développement et le manque de cohérence et/ou de coordination de l'action des organismes publics.
6. En résumé, la bonne gouvernance exige non seulement des politiques avisées, mais aussi un cadre législatif sans surprise, transparent et aisément applicable, des réglementations sans lourdeur excessive et des structures administratives et institutionnelles cohérentes et bien coordonnées⁵.
7. L'importance de la gouvernance du secteur aquacole est rappelée dans les termes suivants à l'Article 9.1.1 du Code de conduite de la FAO pour une pêche responsable: « Les États devraient établir, faire fonctionner et développer un cadre juridique et administratif approprié qui favorise le développement de l'aquaculture responsable ».
8. Diverses dispositions législatives peuvent contribuer au développement ordonné et durable de l'aquaculture en réduisant les externalités négatives comme la pollution, les conflits en rapport avec les droits fonciers ou les droits d'exploitation des ressources, ou en encourageant des facteurs externes positifs tels que les politiques de certains pays qui s'attachent à promouvoir les partenariats commerciaux entre les petits exploitants et les grandes sociétés aquacoles pour protéger les intérêts des premiers, ou encore les politiques encourageant les exploitants à fournir des produits propres à la consommation humaine.

¹ Sauf mention contraire, le terme « poisson » tel qu'utilisé dans le présent document renvoie à tous les produits alimentaires d'origine aquatique.

² FAO, 2008 (FISHSTAT+).

³ FAO, 2008.). <http://www.fao.org/fishery/topic/13542>. (en date du 2 avril 2008).

⁴ World Bank, 1991. *Managing Development: the Governance Dimension* (World Bank: Washington, DC. pp 76.

⁵ Ridler, N. and Hishamunda, N. 2001. *Promotion de l'aquaculture commerciale durable en Afrique subsaharienne*, Volume 1: Cadre politique. FAO, Document technique sur les pêches N° 408/1. FAO, Rome, 67 pp.

9. L'amélioration de la gouvernance dans l'aquaculture contribuera à minimiser les risques et les coûts de transaction supportés par les producteurs, à favoriser le développement harmonieux du secteur, à préserver et à réaliser son potentiel pour satisfaire les besoins en poisson et produits de la pêche et répondre à la demande des consommateurs.

TENDANCES DE LA GOUVERNANCE DANS LE SECTEUR AQUACOLE

10. Dans nombre de pays, l'aquaculture a démarré au moyen d'initiatives publiques destinées à produire une source de protéines bon marché pour la consommation intérieure et la diversification des moyens de subsistance en zones rurales. La prédominance des entreprises publiques s'est progressivement atténuée à mesure que le développement économique prenait ses distances par rapport aux pouvoirs publics pour s'appuyer davantage sur le secteur privé⁶. Durant les années 80 et 90, le développement de l'aquaculture a donc principalement été le fait du secteur privé, tandis que les pouvoirs publics adoptaient une attitude de laisser-faire. Les sociétés privées avaient pour seule motivation une recherche de profit stimulée par la demande intérieure et extérieure en poisson et produits de la pêche. Dans bien des cas, cette politique de laisser-faire a conduit à une dégradation du milieu naturel et au quasi effondrement de certaines filières aquacoles dans le monde.

11. Par le passé et jusqu'à une date assez récente, l'expansion du secteur a donc été alimentée par la recherche de profit du secteur privé. Les gouvernements ont toutefois tiré les enseignements de leurs erreurs passées et ont généralement adopté une démarche plus volontariste. Leur rôle a progressivement évolué, prenant des aspects divers selon la place et le potentiel de l'aquaculture dans la vie socioéconomique du pays.

12. Dans les cas où l'aquaculture a été classée parmi les secteurs et filières stratégiques et reconnue par les gouvernements comme une source de revenus contribuant à la croissance économique, à la lutte contre la pauvreté ou à l'équilibre de la balance commerciale, les gouvernements ont commencé à se doter d'outils de gouvernance destinés à favoriser le développement du secteur tout en limitant l'ampleur du laisser-faire.

13. Pour la plupart, ces outils de gouvernance se rapportent à l'offre aquacole, en particulier la planification et l'accès aux ressources primaires telles que les semences, les aliments et les capitaux d'investissement. On trouve également des outils visant à réglementer la demande et à garantir la qualité et la sécurité sanitaire des produits et la protection sanitaire des consommateurs.

14. S'agissant de la planification et de l'accès aux ressources de production, de nombreux pays ont voté des textes limitant les exploitations aquacoles à certaines zones désignées. Ces lois et réglementations imposent aux personnes désireuses de s'engager dans l'aquaculture de solliciter une licence à cet effet, la mise en place d'activités productives non autorisées constituant une infraction.

15. Dans certains pays, des zones ont été désignées en vue de la production de certaines espèces qui ne peuvent être cultivées ailleurs. C'est notamment vrai pour la production à petite échelle. L'objectif est de créer la masse critique nécessaire à la réalisation d'économies d'échelle et de faciliter la diffusion des connaissances techniques entre les aquaculteurs qui élèvent la même espèce, et non tant d'exploiter durablement, de protéger et de préserver le milieu naturel⁷.

16. Qu'elles se trouvent sur le domaine public ou des terres privées, les eaux de surface sont souvent considérées comme une ressource partagée. Dans de nombreux pays, les lacs, les fleuves et la mer relèvent toujours du domaine public, par droit ou par tradition, et ne peuvent en aucun

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.

⁷ Hishamunda *et al.* 2008. Analysis of aquaculture development in Southeast Asia: A policy perspective. FAO Fisheries Technical Paper No 509. FAO, Rome, 2008. 78 pp.

cas être aliénés ou cédés. Leur affectation donne souvent lieu à des conflits entre les utilisateurs, qu'il s'agisse d'aquaculteurs, d'agriculteurs ou de simples consommateurs, et peut s'avérer déterminante pour le développement du secteur. Les gouvernements ont eu recours à différents outils de gouvernance pour remédier à ce problème.

17. Dans la plupart des pays, le droit de placer des structures en eau libre, par exemple des nasses ou pièges à poisson, exige un permis délivré par l'autorité compétente, du moins en théorie. En revanche, on peut creuser un puits sur sa propre terre pour puiser dans les eaux souterraines sans avoir l'autorisation préalable des autorités. Il est toutefois interdit d'ériger un barrage sur un cours d'eau sans permis ou licence préalable. Ces textes sont souvent difficiles à faire respecter, car la surveillance n'est pas toujours possible.

18. Dans certains cas, la gestion des ressources hydriques est confiée aux communautés locales et/ou associations d'agriculteurs qui résolvent les conflits par le truchement des associations agricoles d'usagers. Par ailleurs, de nombreux pays encouragent les utilisations multiples de l'eau, un moyen efficace d'optimiser des ressources rares. L'association de la riziculture et de la pisciculture en est un bon exemple.

19. Les réglementations visant à maîtriser les impacts environnementaux des effluents et autres déchets des opérations aquacoles sont de plus en plus en faveur; elles s'appuient sur des outils spécifiques tels que l'octroi de permis pour contrôler la teneur maximale autorisée en substances chimiques/nutriments dans les eaux de décharge. Ces normes et niveaux sont bien souvent fixés sans bases scientifiques avérées et adoptés tels quels par d'autres pays tandis que certains pays se fondent sur l'analyse des risques pour évaluer les impacts environnementaux, et assurer le suivi des systèmes de contrôle et des milieux sensibles.

20. La production de juvéniles de qualité est de plus en plus souvent l'objet des politiques et réglementations adoptées dans le secteur aquacole. De nombreux pays en développement ont créé des écloseries publiques qui entreprennent des travaux de recherche et des formations, et assurent la diffusion des techniques. Il leur arrive aussi de produire des œufs de poisson et des juvéniles pour réensemencer les plans d'eau publics et, parfois, approvisionner les petits aquaculteurs à des taux éventuellement subventionnés. Pour ce qui est de satisfaire la demandes de semence, les écloseries publiques sont devenues minoritaires dans la plupart des pays par comparaison avec les écloseries privées. Ces dernières se sont développées au rythme du secteur aquacole, aidées dans certains cas par des mesures d'incitation publiques telles que des prêts à des conditions de faveur ou des exonérations fiscales. Dans certains cas, ces mesures sont axées sur des espèces spécifiques considérées comme ayant un bon potentiel commercial. Ces politiques ont donné les résultats escomptés sur l'intensification de la production de semences.

21. Des réglementations et des inspections ont été instaurées pour améliorer et garantir la qualité des semences produites dans le secteur privé. Les producteurs d'œufs de poisson et de juvéniles de crevettes doivent de plus en plus souvent être certifiés et des normes de qualité sont définies et imposées. Elles se rapportent souvent à des espèces précises. Les régimes locaux et nationaux d'inspection et de certification des semences ont pour but de veiller au respect des normes; ils peuvent toutefois s'avérer onéreux et exigent un personnel compétent qui n'existe pas toujours.

22. De nombreux pays, surtout là où l'aquaculture est bien implantée, ont voté des textes sur le mouvement des poissons, géniteurs et juvéniles compris, en s'appuyant sur les dispositions commerciales internationales visant à réduire les risques de maladies au sein des frontières nationales et au-delà. Dans bien des situations, l'application de ces textes reste limitée compte tenu du coût de la surveillance et de la police, et de la nécessité de disposer de personnel compétent, ce qui n'est pas toujours le cas.

23. Les gouvernements ont tendance à intervenir sur l'offre d'aliments aquacoles pour remédier aux problèmes de disponibilité et d'accès et contrôler la qualité.
24. Les aliments sont coûteux et constituent le principal chapitre de dépenses des fermes aquacoles intensives. L'une des mesures destinées à réduire ces dépenses consiste à réduire les droits sur les aliments importés et leurs ingrédients de base. Elles ont renforcé la compétitivité et l'efficacité économique des producteurs du marché intérieur. Certains pays ont aussi invité des sociétés étrangères à investir dans la production d'aliments aquacoles, ce qui a contribué à une plus grande disponibilité alimentaire et à une baisse des coûts.
25. Les gouvernements de certains pays où l'aquaculture est bien implantée se sont intéressés à la qualité des aliments utilisés, ont voté des réglementations définissant des normes en la matière et contrôlé leur application. La production et/ou l'importation d'aliments aquacoles, d'additifs et de prémélanges sont soumises à l'obtention d'une licence. Comme pour la qualité des semences, la surveillance peut être entravée par le manque de moyens financiers ou de personnel compétent. Par ailleurs, dans les pays en développement, les aliments aquacoles sont majoritairement produits par des unités artisanales qui respectent rarement les normes de qualité.
26. Comme pour la production de semences et d'aliments aquacoles, les exonérations fiscales et l'appel aux investisseurs étrangers sont de bons moyens d'encourager l'investissement dans l'aquaculture. Plusieurs pays accordent des exonérations ou un abaissement des droits sur les revenus, les terres, les recettes des ventes et les droits d'importation. Ces mesures ne sont pas spécifiques au secteur aquacole, mais s'appliquent aussi à d'autres filières alimentaires. Parfois, elles s'appliquent électivement à certaines espèces ou sites de production. À la différence des mesures d'incitation économiques, par exemple les bonifications d'intérêt, ces dispositions fiscales n'ont pas de coût direct sur le Trésor public.
27. Les pouvoirs publics ont aussi encouragé les investissements étrangers, mais uniquement sous forme de coentreprises limitant les prises de participation extérieures. Pour que ces politiques portent leurs fruits, elles doivent garantir le rapatriement des capitaux et des bénéficiaires. Certains pays se contentent d'avantages tels que des congés fiscaux ou des exonérations de droits d'importation. Les investissements étrangers dans la production aquacole restent généralement peu importants, mais la participation de sociétés étrangères s'est rapidement développée, notamment dans l'élevage en mer et l'aquaculture en eau saumâtre.
28. Le secteur aquacole demande à être assuré. L'assurance a pour objet de partager et de couvrir les risques d'exploitation, mais elle est en train de devenir parallèlement un moyen indirect et puissant de gouvernance. Pour s'assurer qu'elles protègent uniquement les opérations d'élevage contre des aléas imprévus, les compagnies d'assurance n'accordent leur couverture que si les aquaculteurs appliquent des techniques durables telles que les pratiques de gestion améliorées, les codes de conduite et de bonnes pratiques et les procédures opérationnelles normalisées. Toute défaillance ultérieure de la part des aquaculteurs peut, par exemple entraîner une augmentation des primes d'assurance, ce qui a tout lieu d'encourager les producteurs à respecter ces pratiques.
29. Le recours aux organismes génétiquement modifiés (OGM) dans l'aquaculture continue de susciter des controverses. Leurs partisans prétendent que les OGM améliorent le rendement et la rentabilité des ressources aquatiques d'élevage et qu'ils favorisent ainsi la sécurité alimentaire. Leurs opposants font valoir les risques considérables que les OGM font peser sur l'environnement, et peut-être sur la santé humaine. En outre, l'argument en faveur de l'amélioration de la sécurité alimentaire soulève de sérieuses interrogations étant donné que les biotechnologies aquacoles sont principalement axées sur les espèces à forte valeur destinées au marché des produits de luxe. Le problème des OGM se pose aussi au sujet des aliments aquacoles.

30. La situation est la même du point de vue de la gouvernance. Tout le monde s'entend sur le fait que les OGM et leur utilisation doivent être réglementés, mais le contenu des textes est source de désaccords. Certains exigent une interdiction complète des OGM, tandis que d'autres réclament l'étiquetage obligatoire des aliments et autres produits contenant des organismes génétiquement modifiés afin d'attirer l'attention des consommateurs sur les risques sanitaires possibles.

31. Les pays n'ont pas tous voté des législations spécifiques à l'aquaculture, que ce soit parce que le secteur reste embryonnaire, ou qu'il occupe une place économique minimale. En l'absence de textes spécifiques, l'administration du secteur relève généralement de la réglementation sur les pêches de capture, voire de la législation agricole.

32. Les mesures d'incitation économique⁸ sont de plus en plus prisées pour l'administration du secteur et viennent s'ajouter aux réglementations. Leurs partisans font valoir qu'elles sont plus rentables au plan économique que les mesures classiques à caractère coercitif; bien conçues et bien appliquées, elles encouragent les producteurs à maîtriser la pollution d'une façon qui sert leurs intérêts financiers (le moyen le plus efficace), permettant ainsi aux décideurs politiques de limiter la pollution au niveau requis au moindre coût possible pour la société. Des arguments fondés sur l'équité sont également avancés dans la mesure où les coûts de pollution sont globalement pris en charge par les pollueurs, plutôt que par l'ensemble de la population qui finance le suivi et le respect de la réglementation⁹.

33. L'autosurveillance est un outil de gouvernance de plus en plus fréquemment utilisé, notamment avec les petits aquaculteurs qui composent le gros des producteurs. Nombre d'entre eux ont compris qu'il était dans leur intérêt de limiter et de mieux gérer la pollution qui a des répercussions néfastes sur leurs opérations à long terme. En fait, divers éléments d'information concernant l'élevage du saumon montre qu'à mesure que la filière se développe, la pollution totale s'accroît probablement, mais que la pollution nette par tonne, quant à elle, est en diminution¹⁰.

34. Même si l'autosurveillance permet d'internaliser certains des facteurs externes négatifs, d'aucuns sont d'avis qu'en l'absence d'obligations légalement prescrites, l'autorégulation de la filière aquacole et les mesures de précaution environnementales fondées sur des codes de pratique facultatifs sont des formes de gouvernance sans efficacité.

35. Outre la production, la qualité et la sécurité sanitaire du poisson sont de plus en plus souvent la cible des organes de réglementation, en raison des pressions internes exercées par les consommateurs des pays importateurs, mais aussi par les consommateurs locaux qui réclament des assurances dans ce domaine. Les gouvernements ont instauré diverses mesures pour garantir l'innocuité des produits vendus sur le marché intérieur, et le respect des normes internationales par leurs exportations de poisson. Ainsi, la délivrance par les autorités compétentes de certificats sanitaires et de certificats d'inspection conformes aux normes de l'OIE et du Codex Alimentarius est aujourd'hui obligatoire.

⁸ Les instruments de politique qui encouragent certains comportements au moyen de signaux en rapport avec les prix (par exemple les taxes de pollution que les pollueurs acquittent par unité de pollution, les permis de polluer échangeables autorisant un certain degré de pollution qui peuvent être échangés avec d'autres, et les taxes environnementales sur les intrants ou les résultats) plutôt que des instructions précises sur les niveaux de pollution ou les méthodes de lutte contre la pollution.

⁹ D'autres formes d'incitation économiques, y compris les crédits bonifiés, ont également été utilisées par certains gouvernements pour promouvoir et appuyer les investissements de la part des petits aquaculteurs. D'autres pays ont toutefois abandonné ce type de politique en raison de sa partialité apparente. Les prêts non garantis offerts aux petits exploitants ont également donné de bons résultats.

¹⁰ Asche, F., Roll, K. and Tveteras, S. 2008. Future trends in aquaculture: productivity growth and increased production. *Aquaculture in the Ecosystem* (ed. H. Holmer, et. al.) Springer.

36. Une question distincte, mais néanmoins associée à la demande de qualité des consommateurs, se rapporte aux préoccupations que la production aquacole elle-même soulève dans certains pays. Dans les deux cas, il s'agit d'une question de confiance. Conscients qu'il faut y apporter des réponses, la FAO et ses partenaires continuent de promouvoir le Code de conduite pour une pêche responsable au moyen de diverses activités, telles que des directives techniques. Des consultations ont récemment été organisées en vue de la rédaction de directives sur la certification de l'aquaculture¹¹. Elles traitent de la santé et du bien-être des animaux, de la qualité et de la sécurité sanitaire des denrées produites, de la préservation de l'environnement et de la responsabilité sociale dans le secteur aquacole; elles fournissent des orientations pour la conception, la mise en place et l'application de régimes de certification crédibles. Une fois adoptées, elles offriront un mécanisme de référence international en matière de certification des installations aquacoles, ce qui contribuera à rassurer les acheteurs, les consommateurs et la société civile quant à la qualité et à la sécurité sanitaire des produits aquacoles certifiés, et constitueront un outil supplémentaire qui viendra conforter le développement responsable et durable de l'aquaculture.

37. L'internationalisation de la gouvernance du secteur aquacole gagne progressivement du terrain. L'Union européenne par exemple a voté des lois sur l'aquaculture et sa chaîne de valeur qui sont contraignantes pour l'ensemble de ses États Membres sans qu'il leur soit nécessaire d'adopter des textes d'application nationaux. Cette situation influence directement et indirectement la gouvernance de l'aquaculture dans les pays qui exportent vers l'UE.

38. Il faut aussi mentionner la vaste gamme d'accords internationaux d'ores et déjà en vigueur qui traitent des divers aspects de l'aquaculture et de sa chaîne de valeur à l'échelon national et international. Il s'agit d'accords contraignants, les autorités compétentes devant être reconnues comme telles, et disposer des pouvoirs nécessaires pour s'assurer du respect des normes, des procédures et des dispositions applicables.

OBSTACLES À L'AMÉLIORATION DE LA GOUVERNANCE ET STRATÉGIES CORRECTIVES

39. L'application des réglementations peut engendrer des problèmes de gouvernance et avoir des effets dissuasifs sur les aquaculteurs, ce qui arrive dans certains cas. Étant donné que les lois sont rarement sans incidence sur les groupes socioéconomiques, l'idéal consiste à consulter toutes les parties concernées, qu'elles appartiennent ou non au secteur aquacole, tout au long du processus d'élaboration des lois et ce, en dépit de la longueur du processus. Ce n'est toutefois pas toujours le cas. L'importance des consultations dans la gouvernance du secteur aquacole a été soulignée à l'occasion de la récente Consultation d'experts de la FAO sur l'amélioration des politiques et de la planification dans l'aquaculture. En favorisant la prise en compte d'intérêts différents dans les textes législatifs, les consultations contribuent à promouvoir le consensus et, partant, à limiter les conflits et à asseoir la légitimité des lois¹².

40. Quelle que soit l'autorité de réglementation, ses responsabilités doivent être précisées. La connaissance claire des attributions des différents organismes est une source de certitude accrue pour les exploitants. Le manque de coordination, voire les contradictions entre les textes passés par les différents organes publics (en général les services de protection de l'environnement et les services des pêches et de l'aquaculture) font souvent obstacle au développement durable du secteur. Pour ne pas surcharger les aquaculteurs de démarches administratives, certains pays ont créé des « guichets uniques » où ils peuvent se procurer toutes les informations nécessaires dans un seul et même endroit.

¹¹ COFI/AQ/IV/2008/Inf.7

¹² FAO. 2008. Report of the Expert Consultation on the Assessment of Socio-economic Impacts of Aquaculture. FAO Fisheries Report No. 861. FAO, Rome, 116 pp.

41. Lorsqu'elles sont bien conçues, les réglementations jouent un rôle important au plan social et environnemental. Trop souvent, elles sont cependant inutilement incommodes; c'est notamment le cas quand le secteur est surréglementé, ce qui provoque parallèlement un manque de coordination entre les textes et une perte de confiance chez les parties prenantes. La surréglementation peut anéantir les éléments mêmes qui sont nécessaires à la réussite du secteur, notamment la motivation et l'esprit d'entreprise. L'excès de réglementation peut aussi ouvrir la porte à la corruption des autorités de réglementation et de police.

42. Pour éviter cet écueil, plusieurs options s'offrent aux décideurs, en particulier les consultations avec les aquaculteurs et autres parties intéressées. Ils peuvent aussi évaluer les coûts et avantages des textes envisagés avant leur adoption. Ces analyses coûts-avantages qui peuvent être réalisées par des organismes indépendants permettent notamment de préciser les effets négatifs éventuels sur les mesures d'encouragement et les coûts de surveillance et de police. Le respect de la réglementation doit faire l'objet d'une surveillance et d'un contrôle, ce qui exige du temps et de l'argent, et donc des dotations budgétaires de la part des pouvoirs publics et, parfois, des entreprises privées au titre du principe pollueur-payeur.

43. Le développement du secteur aquacole peut être freiné par un excès de réglementation, mais aussi par le temps nécessaire à leur application. Citons par exemple l'obligation d'obtenir des permis ou licences qui est désormais monnaie courante dans les pays développés et en développement¹³. Selon le pays et la nature de l'entreprise, il faut parfois entre trois mois et plusieurs années¹⁴ pour recevoir une nouvelle licence d'exploitation. Pour accélérer le traitement des demandes, certains pays prescrivent la durée des délais d'instruction.

44. À l'échelon international, le risque est de s'orienter vers un abandon des préoccupations environnementales ou sociétales à mesure que les pays se font concurrence pour attirer les investissements étrangers. Le danger se fait particulièrement sentir pour les espèces qui deviennent des produits d'échange sur les marchés mondiaux. Les grandes entreprises piscicoles qui sont souvent implantées dans des communautés côtières isolées jouissent d'une position monopsonique à l'égard de leur main-d'œuvre du fait de leur statut d'employeur dominant. Pour préserver leur compétitivité, les communautés peuvent se résoudre à sacrifier leurs atouts, y compris leurs richesses environnementales, ou des conditions de travail satisfaisantes. Ces risques sont d'autant plus justifiés que le secteur est devenu oligopolistique sous l'effet de la concentration industrielle.

45. Alors que la diversification géographique est une stratégie rationnelle pour les grandes multinationales qui limitent ainsi les risques sanitaires et économiques (dus à la volatilité des taux de change), les populations ont tout à perdre à devenir dépendantes d'un employeur unique, d'autant plus s'il s'agit d'une société étrangère. En cas de choc négatif sur les marchés, une entreprise en position de force peut exiger des concessions en rapport avec l'environnement ou les salaires, et s'il s'agit d'une société étrangère, elle peut se sentir fort peu redevable à l'égard des populations locales si ses attentes ne sont pas satisfaites. Le degré de responsabilité qu'une société assume à l'égard de ses employés et de ses actionnaires dépend de son attachement aux principes de responsabilité sociale et de gouvernance d'entreprise, mais le danger qu'elle se détourne de ses obligations réglementaires demeure.

46. À mesure que la concentration des activités de production aquacole se confirme, voire s'intensifie avec certains produits comme le saumon, ce problème viendra s'ajouter aux autres questions que pose la gouvernance générale du secteur.

¹³ FAO, 2007. La situation mondiale des pêches et de l'aquaculture 2006. FAO, Rome, 2007. 162 pp.

¹⁴ Marine Harvest, 2008. Salmon Farming Industry Handbook. Marine Harvest: Norway. pp80.

<http://www.marineharvest.com/Documents/Salmon%20farming%20industry%20handbook.pdf> (accessed April 3rd 2008)

47. Quand les accords internationaux le permettent, une autre solution pourrait être de limiter les prises de participation étrangères dans les systèmes nationaux de production aquacole. C'est déjà le cas dans de nombreux pays en développement dont certains ont limité la part des avoirs étrangers et la participation des entreprises étrangères dans la production primaire et l'exploitation des ressources naturelles, dont l'aquaculture, bien que ces règles aient parfois été contournées en faisant appel à des prête-noms locaux. D'autres pays exigent des entreprises étrangères qu'elles constituent des coentreprises avec des prises de participation locales.

48. Les pays en développement sont confrontés à une pénurie de spécialistes de la gouvernance aquacole qui pourrait constituer un obstacle de taille au développement responsable du secteur. La plupart des pays ont de ressources très limitées pour la surveillance et l'application des textes. En fait, les pratiques aquacoles non viables pourraient peut-être s'expliquer davantage par le manque d'acceptation ou d'application effective des textes en vigueur, faute de moyens, que par les lacunes de la législation¹⁵.

PERSPECTIVES ET CONCLUSIONS

49. Ce document rappelle à quel point la recherche de profit peut être une incitation puissante au développement du secteur aquacole, comme pour la plupart des activités commerciales. Il montre aussi les dommages qu'elle peut causer si elle n'est pas soumise à des restrictions, comme dans l'agriculture ou les autres secteurs dont le développement repose sur l'exploitation des ressources naturelles. S'ils ne sont animés que par les perspectives de bénéfices, les aquaculteurs peuvent être à l'origine de pollutions environnementales, de flambées de maladies animales chez les animaux aquatiques et de conflits communautaires. Les difficultés rencontrées dans ces trois domaines ont incité les pouvoirs publics à créer un climat d'intervention propice en améliorant la gouvernance du secteur.

50. Pour les entrepreneurs, bénéficier d'un climat porteur est synonyme de respect de la règle de droit, et d'encouragement à la production et aux investissements responsables. Dans la pratique, cela peut signifier la formulation d'un cadre législatif reprenant tous les aspects du Code de conduite pour une pêche responsable, notamment le respect des droits fonciers, l'application transparente des réglementations aquacoles, l'instruction rapide et équitable des demandes de licence, l'encouragement à l'autosurveillance par l'adoption de codes de pratique facultatifs et la promotion de techniques de production plus efficaces et moins polluantes. Pour les consommateurs, cela consiste à avoir accès à des produits aquacoles sûrs et de bonne qualité.

51. Dans le monde entier, les gouvernements s'emploient à mettre en place des outils de gouvernance et à les améliorer. Toutefois, nombre de questions subsistent, et elles pourraient faire obstacle à l'expansion future du secteur si des réponses n'y sont pas apportées.

52. Tout porte à croire que les efforts actuels visant à améliorer la gouvernance pourraient sérieusement pâtir du manque de capacités financières et humaines spécialisées pour la formulation, l'entrée en vigueur, la surveillance et l'application des textes. Des politiques et des réglementations doivent être élaborées avec la participation active des parties concernées. Même une fois en vigueur, elles demeureront sans effet en l'absence d'un effectif suffisant d'agents compétents et des ressources financières nécessaires pour en assurer la surveillance et la police. En effet, le manque de ressources pour la surveillance et l'application des de textes législatifs ou réglementaires est peut-être tout aussi déterminant que leur absence.

53. Il faut en outre poursuivre les efforts engagés pour rallier les communautés locales à la gouvernance du secteur aquacole et améliorer la gestion en collaboration. Dans bien des cas, le dialogue entre les pouvoirs publics et les producteurs est négligeable, et quand il existe, il est

¹⁵ FAO, 1998. Bangkok, Consultation technique sur les politiques d'élevage durable des crevettes. Report No 572 Supplement. FAO, Rome, 31p.

souvent exagérément favorable aux grandes entreprises, au détriment des petits exploitants et du reste de la communauté. Il est tout aussi important de se prémunir contre les risques d'abandon des préoccupations environnementales ou sociétales qui pourraient survenir du fait de la tendance croissante des entreprises aquacoles à la concentration et de la concurrence qui pourrait se développer entre les pays en développement pour les attirer et les retenir.

54. Il convient aussi d'améliorer le dialogue entre les exploitants eux-mêmes, notamment les petits aquaculteurs sans ressources, et de leur donner les moyens d'entrer en concurrence sur les marchés. L'aide apportée aux exploitants pour la création de groupements ou d'associations aquacoles ou le renforcement des capacités de gestion aquacole a eu des résultats bénéfiques, notamment dans les élevages de crevettes.

55. Bien que les politiques aient généralement pour objet d'aider les aquaculteurs et de stimuler le développement aquacole, certains gouvernements ont fourni des aides financières pour réduire les coûts de production de certaines espèces (en particulier pour l'achat d'aliments), ce qui a eu pour effet d'accroître l'avantage comparatif des espèces visées. Si de telles mesures peuvent se justifier à titre temporaire dans le cas d'industries débutantes, elles peuvent se transformer en pratiques commerciales déloyales dès lors que les espèces concernées font l'objet d'échanges internationaux.

56. On voit aussi des gouvernements qui continuent d'intervenir en subventionnant le secteur, principalement pour stimuler son développement. Signalons à cet égard les aides apportées aux écloseries qui approvisionnent les exploitants en semences subventionnées, ainsi que diverses mesures d'incitation fiscales et tarifaires accordées aux fabricants d'aliments pour réduire leurs coûts de production. Ces politiques peuvent être fondées à titre temporaire pour doper le démarrage d'une filière embryonnaire. Malheureusement, elles sont encore régulièrement appliquées dans quelques grands pays aquacoles où la pisciculture est implantée depuis longtemps pour aider la filière à rester compétitive. À long terme, ces politiques ont des effets de distorsion sur le secteur, notamment par la dépendance à l'égard de subventions.

57. Au niveau national, elles peuvent dissuader les entrepreneurs privés désireux d'investir dans la production de semences qui se verraient confrontés à une concurrence déloyale de la part du secteur public. Cette situation pourrait à son tour ralentir le développement. Elles peuvent aussi avoir des effets de distorsion sur les échanges internationaux quand les produits sont destinés à l'exportation, ce qui peut provoquer d'impitoyables représailles de la part de pays étrangers qui cherchent à gagner des parts de marché, d'où des répercussions néfastes sur le développement du secteur national.

58. Après avoir tiré les enseignements de leurs erreurs passées, de nombreux pays aquacoles de date ancienne ou récente mettent aujourd'hui l'accent sur la viabilité environnementale et la responsabilité sociale. Outre les lois et réglementations et les codes de pratique facultatifs qui visent à préserver l'intégrité du milieu naturel, diverses pratiques ont été adoptées pour atteindre ces objectifs, dont des techniques de production novatrices et moins peu polluantes comme l'aquaculture multitrophique intégrée, qui diffère de la polyculture ancestrale¹⁶ en ce sens qu'elle intègre au sein du même système des espèces appartenant à différents niveaux nutritionnels (trophiques)¹⁷.

59. L'aquaculture biologique gagne de plus en plus l'attention des consommateurs, des protecteurs de l'environnement et des entrepreneurs axés sur l'innovation. L'argument invoqué est qu'en interdisant le recours au génie génétique dans la production et en réduisant l'exposition globale aux substances chimiques toxiques provenant des pesticides accumulés dans les sols, l'air, l'eau et les approvisionnements alimentaires, l'aquaculture biologique réduit les risques sanitaires

¹⁶ Inclure les références sur l'aquaculture multitrophique intégrée.

¹⁷ Thierry Chopin, 2007. Integrated Multi-trophic Aquaculture. <http://en.wikipedia.org>. Accessed April 18, 2008 at 17:21.

chez les consommateurs¹⁸. Cet intérêt croissant a incité les gouvernements à réglementer l'aquaculture biologique. Des normes acceptées par tous sont toutefois nécessaires pour promouvoir les investissements, et il reste à prouver que certaines formes d'aquaculture biologique sont bénéfiques pour le milieu naturel, en raison par exemple des superficies importantes nécessaires à certains systèmes d'élevage extensif.

60. Les OGM continuent de poser un problème de gouvernance aigu au niveau international. Tout le monde s'entend sur le fait que les OGM et leur utilisation doivent être réglementés, mais le contenu des textes est une source de désaccords. Certains groupes exigent une interdiction complète des OGM, tandis que d'autres réclament l'étiquetage obligatoire des aliments et autres produits contenant des organismes génétiquement modifiés afin d'attirer l'attention des consommateurs sur les risques sanitaires possibles.

61. L'affectation déséquilibrée des ressources pose également problème. Il est désormais reconnu que l'aquaculture peut largement contribuer à faire reculer la faim, la malnutrition et la pauvreté, ce qui est le cas dans de nombreuses régions du monde. Pourtant, les preuves ne manquent pas quand au fait que le secteur des pêches, aquaculture comprise, est souvent sous-financé par comparaison avec des secteurs économiques semblables comme l'élevage. Le faible poids de l'aquaculture dans les programmes de développement nationaux pourrait tenir au fait que les pays ne sont pas aptes à jauger son potentiel socioéconomique par rapport à celui d'autres filières. Lors d'une récente Consultation d'experts de la FAO sur l'évaluation des impacts socioéconomiques de l'aquaculture, un outil méthodologique a été élaboré pour remédier à cette situation. La plupart des pays auraient toutefois besoin de ressources supplémentaires pour procéder à ce genre d'évaluations.

62. En plus des problèmes d'affectation des ressources se posent des difficultés de commercialisation. Dans nombre de pays en développement, la production agricole est dominée par les petites exploitations. À mesure que le secteur évolue et attire les investissements étrangers, les grandes sociétés prennent progressivement la main. Ce n'est pas un problème en soi, mais en l'absence de politiques adaptées pour protéger les petits aquaculteurs, le risque est de voir ces derniers subir des pertes de revenus et une détérioration de leur sécurité alimentaire, par incapacité à rester concurrentiels à termes égaux. En fait, la protection des petits exploitants au moyen de diverses mesures – par exemple l'apport de certains services de vulgarisation par les grandes entreprises, l'allègement des investissements et l'accès au marché pour leurs produits – devient un principe de responsabilité sociale des entreprises. De nombreux gouvernements désireux d'améliorer la responsabilité sociale ont instauré un salaire minimum, amélioré les conditions de travail et les régimes d'aide sociale aux travailleurs. Les systèmes de certification des produits et des pratiques aquacoles commencent également à imposer des normes en rapport avec la surveillance l'équité et la responsabilité sociale. De manière générale, le grand public est d'avis que cette tendance doit être encouragée.

63. La gouvernance de l'aquaculture à l'échelon international assume progressivement de nouvelles dimensions. Sous les pressions de l'opinion publique ou peut-être motivés par le désir de satisfaire la demande des électeurs qui exigent du poisson répondant à des normes de qualité ou peut-être pour d'autres raisons encore, les pays importateurs envoient régulièrement leurs experts en missions vétérinaires dans tous les pays exportateurs. Outre les inspections vétérinaires, ces experts procèdent à une évaluation globale du cadre de gouvernance, en particulier les textes législatifs et réglementaires et la capacité institutionnelle des pays producteurs de poisson. Le non-respect des normes qu'ils édictent sur l'un ou l'autre de ces aspects peut entraîner une restriction des exportations. Les pays exportateurs ont déjà fait valoir

¹⁸ R.A. Bullis. 2004. Environmental and social aspects of organic aquaculture. <http://www.google.it-bullis> r.a. organic aquaculture. Accessed April 18, 2008 at 20:30.

que la « certification de la gouvernance » pourrait constituer un obstacle non tarifaire au commerce susceptible d'entraver le développement de leur filière aquacole.

64. Des préoccupations analogues ont également été exprimées, surtout dans les pays en développement, quant aux effets potentiellement négatifs de l'actuel cycle de négociations de Doha sur l'aquaculture et le commerce des produits aquacoles. Un tel aboutissement pourrait probablement être évité en veillant à ce que les pays producteurs soient dûment représentés au sein des organismes de fixation des normes, ainsi que par une coopération régionale plus marquée.

SUITE À DONNER PROPOSÉE AU SOUS-COMITÉ

65. Le Sous-Comité est invité à:
- examiner comme il l'entend les informations présentées dans ce document, à partager les expériences des États Membres en matière de gouvernance de l'aquaculture;
 - à identifier les priorités quant aux politiques et mesures qui pourraient aider les États Membres à améliorer et à renforcer la gouvernance du secteur; et,
 - à formuler des orientations sur la voie à suivre.
-
-