

UNIVERSITE DE VERSAILLES ST QUENTIN EN YVELINES
C3ED

Les politiques économiques de la gestion
durable des pêches au Maroc :
Aides publiques et fiscalité

Par : Latifa ABDELKAOUI
(séminaire des doctorants)

02 Juin 2005

Introduction

Avec un littoral de 3500 km et une diversité importante de sa richesse marine, le Maroc possède un véritable potentiel halieutique. Les caractéristiques hydroclimatiques dont jouit la zone atlantique du Maroc (les vents alizés et upwelling¹) ont fait de cette région l'une des plus productives au monde.

La pêche y joue un rôle important dans la vie économique et sociale depuis le début du siècle dernier, c'est un véritable moteur de développement économique et social du pays. Or ce secteur n'a connu son plein essor qu'à partir du début des années 60. Le potentiel biologique important que constitue la zone économique exclusive (ZEE), étendue en 1981 à 200 milles, d'une part, et l'accroissement de la demande mondiale pour les produits de la mer, d'autre part, ont offert de grandes possibilités d'investissements rentables pour les opérateurs publics et privés. Ces deux éléments ont beaucoup changé les pratiques et les structures du secteur sur tous les plans, de la gestion des ressources à la commercialisation, en passant par les techniques d'exploitation, la valorisation et des organisations institutionnelles. En l'espace de 40 ans, l'activité est passée d'une pêche exclusivement artisanale et semi artisanale ciblant principalement des espèces pélagiques, à une activité plus industrialisée ciblant des espèces de plus grande valeur ajoutée orientées vers l'exportation.

Le secteur de la pêche au Maroc

Un survol de l'économie marocaine permet à travers quelques indicateurs de constater l'importance du secteur de la pêche, et les performances qu'il a pu réaliser pour devenir une composante essentielle du développement du pays. Les ressources halieutiques marocaines contribuent positivement aux objectifs d'autosuffisance alimentaire, d'équilibre de la balance des comptes, d'entraînement des activités de conserve, en plus des créations d'emploi et de revenus dans toutes les régions donnant sur la mer.

L'activité de la pêche représente 2,5 %² du PIB, elle présente une source de devises d'un milliard de dollars annuellement et emploie directement et indirectement 400 000³ personnes. D'autant plus qu'elle constitue pour certaines régions rurales la principale activité génératrice de revenus et d'emplois pour les populations.

Les ressources halieutiques marocaines sont très diversifiées. Les stocks exploités sont toutefois dominés par des petits pélagiques et des céphalopodes. Dans ces deux familles, la sardine et le poulpe constituent les espèces les plus importants dans les prises totales. Trois secteurs de pêche se partagent l'exploitation des ressources halieutiques marocaines : pêche artisanale, côtière et hauturière.

La flotte artisanale est constituée d'embarcations en bois de 5 à 6 m équipées de moteurs hors-bord. A partir des années 80 leur nombre a connu une hausse significative, elles étaient de 3 600 barques en 1981 alors qu'en 2000 elles étaient 25 000⁴ barques. La flotte de

¹ La remontée des eaux froides profondes riches en nutriments.

², ³, ⁴ FAO, l'atelier et échanges de vue sur les réformes fiscales dans le secteur des pêches : promouvoir la croissance, l'éradication de la pauvreté et la gestion durable, Rapport sur les pêches n° 732, 2003.

pêche côtière se compose de senneurs, chalutiers, palangriers et unités mixtes, elle de 2500⁵ unités fabriquées localement en bois et joue un rôle économique et social important tant au niveau national que régional. Cependant la flotte hauturière a connu un développement rapide grâce aux encouragements de l'Etat, elle se compose essentiellement de chalutiers congélateurs et cible les céphalopodes, sa production est exclusivement orientée vers le marché extérieur.

Les autorités marocaines ont saisi l'importance du secteur, elles ont mis en place des politiques de développement pour l'expansion de l'activité des pêches et mis l'accent sur le rôle dynamique que joue le secteur dans l'économie nationale. Ainsi l'Etat a fourni un effort financier considérable pendant les décennies 70-80 dans le but de mettre en place les structures de base et les conditions nécessaires à l'exploitation des ressources marocaines par les opérateurs nationaux.

Les aides publiques

Dans un contexte de développement du secteur de la pêche au Maroc, l'Etat a fait une intervention massive à travers des aides publiques ainsi les investisseurs privés marocains bénéficiaient de plusieurs avantages, de la garantie de l'Etat pour les crédits à concurrence de 70 % du coût total de l'acquisition des navires, de ristourne sur le taux d'intérêt, de primes de démolition de navires vétustes, de primes d'équipement, de prime sur l'emploi et des exonérations fiscales et de taxes sur les importations et sur les activités. Ces encouragements financiers et fiscaux ont relancé l'investissement dans la flotte de pêche et permis à la flottille hauturière de faire son apparition. Cette politique de développement a donné des effets économiques et sociaux positifs escomptés, aussi bien au niveau du secteur lui-même, que de l'économie nationale en général.

Toutefois, le Maroc a une hantise qui est réelle : les stocks de poissons de la ZEE de 200 miles se retrouvent en état de surexploitation. La dynamique de surpêche s'explique par la nature à la fois commune et renouvelable des ressources vivantes de la mer. La surexploitation a pour origine l'accroissement des capacités de capture, qui finissent par excéder la productivité des stocks. Ce dysfonctionnement a une origine économique : les surcapacités qui affectent le secteur représentent des externalités négatives qui, à partir d'un certain seuil de rareté, deviennent significatives. Sans régulation de l'accès, ces externalités élargissent l'écart entre la productivité marginale sociale et la productivité marginale privée de l'effort de pêche.

Certains types d'aides publiques sont à l'origine de cette surcapacité qui favorise à son tour la surexploitation de la ressource halieutique. Les aides qui encouragent l'investissement dans les flottilles de pêche vont non seulement à l'encontre de l'objectif d'atteindre des niveaux soutenables, mais elles ont aussi des effets économiques néfastes sur le secteur de la pêche, elles créent une offre excédentaire de capitaux en réduisant artificiellement les coûts et les risques liés à l'investissement.

Les aides publiques peuvent être distinguées entre les aides ayant un impact budgétaire direct pour la puissance publique et les aides sans impact budgétaire direct, qui

⁵ FAO, l'atelier et échanges de vue sur les réformes fiscales dans le secteur des pêches : promouvoir la croissance, l'éradication de la pauvreté et la gestion durable, Rapport sur les pêches n° 732, 2003.

consistent pour l'essentiel en distorsions de concurrence organisées ou tolérées par la puissance publique en faveur du secteur.

Les aides à impact budgétaire direct sont de deux types, dépenses publiques en faveur du secteur et aides fiscales. Les dépenses publiques en faveur du secteur consiste à prendre en charge par la collectivité du financement de services et d'équipements bénéficiant au secteur (financement de la recherche, de la formation professionnelle, de la construction d'infrastructure...) et les transferts financiers en faveur des acteurs économiques du secteur (entreprises, organisations de producteurs, organismes de protection sociale...). Ces transferts peuvent prendre la forme de subventions (d'exploitation ou d'équipement) ou de bonifications d'intérêts. Alors que les aides fiscales représentent les dispositions dérogatoires (favorables) concernant le régime de prélèvements obligatoires auquel sont soumis les agents du secteur. Le terme « aides fiscales » est ici pris au sens large, dans la mesure où les prélèvements obligatoires englobent non seulement les impôts, mais aussi les cotisations sociales.

Tableau 1. Structure des aides publiques

1. Aides budgétaires	1.1. Dépenses publiques	1.1.1. Financement direct d'investissement et de services	
		1.1.2. Transferts	1.1.2.1. Subventions
			1.1.2.2. Bonification d'intérêts
	1.2. Aides fiscales (dispositions dérogatoires concernant le régime des prélèvements obligatoires)		
2. Aides non budgétaires (mesures protectionnistes, facilités d'accès à certaines ressources, dérogation au droit du travail ou de la concurrence...)			

L'octroi des ces aides a eu, pour conséquence, une pression accrue sur l'exploitation des ressources halieutiques et a abouti à des situations de surpêche des principaux stocks de poisson et, avec l'intensification de l'effort de pêche, à la chute drastique de la rentabilité des investissements. Vers la fin des années 80, la situation de la pêche au Maroc a donné des signes alarmants de l'état de sa richesse halieutique. Dans ce contexte, la question de l'incidence des aides publiques à la pêche revêt un intérêt particulier, tant pour les professionnels du secteur que pour les pouvoirs publics.

Plusieurs mesures ont été entreprises dans le cadre de la protection des ressources halieutiques au Maroc au niveau biologique, économique, social, institutionnel etc.... Or, les résultats de ces mesures ont été d'atténuer l'intensité du problème de la surexploitation à court terme, mais sans le résoudre à long terme.

Fiscalité des pêches

Une multitude de mesures de gestion des ressources halieutiques marocaines ont été conçues. Le secteur de la pêche fait l'objet de plusieurs prélèvements, qui ont un caractère fiscal ou parafiscal. Ce système fiscal se compose en général de trois types de prélèvements :

*/ Prélèvements liés à l'investissement concernent les droits d'enregistrement et d'immatriculation, droits de délivrance et de renouvellement du rôle de l'équipage et les droits et taxes à l'importation sur l'équipement.

*/ Prélèvements liés à l'exploitation de la ressource concernent la délivrance et le renouvellement de la licence de pêche, les concessions de madragues ou de fermes aquacoles auxquelles s'ajoutent une taxe additionnelle de licence de pêche et une taxe pour la recherche halieutique, en plus de ces taxes, les navires céphalopodières et crevettiers s'acquittent d'une redevance supplémentaire.

*/ Prélèvements liés à l'activité de pêche qui dans ce secteur sont de deux types, les impôts et taxes communs à l'ensemble des activités comme la taxe urbaine, patente, IGR, IS... et les prélèvements spécifiques comme la taxe de halle payée par les armateurs au profit de l'Office national des pêches (ONP) pour les frais de fonctionnement et la participation au développement de la filière, taxe de péage payée par les armateurs au profit de l'ODEP pour les frais de maintenance des ports de pêche, etc....

Cependant le secteur de la pêche fait aussi l'objet d'un certain nombre de prélèvements parafiscaux et sociaux au niveau de la commercialisation. Ce système fiscal marocain répond beaucoup plus à des besoins budgétaires à court terme qu'à la préservation de la ressource halieutique à long terme. Les produits de ces prélèvements contribuent directement ou indirectement au financement du secteur des pêches au Maroc, pour mettre en place une infrastructure en mesure de faire évoluer le secteur, et de la recherche scientifique.

Cependant, le système fiscal présente certaines contraintes qui le rendent peu efficace dans les mesures de gestion de la ressource et encourage les sous-déclarations et les ventes hors circuits officiels. Toutefois, il constitue un instrument économique de régulation de l'effort de pêche. Théoriquement, les prélèvements fiscaux rendent les activités marginales déficitaires et obligent les entreprises en difficulté à se retirer. L'effort de pêche se trouve ainsi diminué. Alors que dans la pratique, les prélèvements fiscaux ne donnent pas automatiquement un résultat positif. Le redéploiement du capital et du travail dans d'autres secteurs est faible ce qui pousse les entreprises à augmenter leur capacité de pêche pour faire face à la crise ce qui est contraire aux attentes du gouvernement pour assurer une durabilité du secteur des pêches.

conclusion

Le lien qui existe entre ces mesures de politique économique et la surpêche devient une question qui préoccupe plusieurs organismes responsables du secteur de la pêche au Maroc. Les aides publiques constituent une dépense de l'Etat en faveur de l'amélioration des pêches en vue d'instaurer une durabilité du secteur, or elles mènent à une surcapitalisation et la fiscalité (recette) est un instrument qui a pour objectif une meilleure gestion des ressources halieutiques, et constitue la principale source des aides publiques octroyées au secteur, or elle participe aux effets néfastes sur le secteur directement en augmentant l'effort de pêche et indirectement par l'impact des aides publiques sur la durabilité des pêches.

Les mesures de politique économique de gestion des pêches au Maroc connaissent certaines failles au regard des nouveaux objectifs de durabilité et de gouvernance. Elles nécessitent en parallèle des réformes réglementaires, institutionnelles, et économiques qui assurent leurs succès. L'emphasis est placée sur la décentralisation de l'action publique, la réforme des mécanismes institutionnels et la façon d'utiliser au mieux les aides publiques pour réaliser à la fois les objectifs stratégiques de la pêche et des objectifs économiques, sociaux et environnementaux plus généraux.

