

Projet PNUD/FAO MOR/86/019/B/01/12

**INSTITUTIONS  
ET  
AMENAGEMENT DES PECHERIES AU MAROC**

Jean-Paul Troadec  
Département "Stratégies de développement et d'aménagement"  
Direction des ressources vivantes  
Institut Français de Recherche pour l'Exploitation de la Mer  
PARIS, France

## SYNTHESE

1 - Avec le changement survenu dans le régime juridique de l'océan, le Maroc a établi sa juridiction sur des ressources halieutiques qui comptent parmi les plus fertiles du monde. Celles-ci font l'objet d'une forte demande, nationale et étrangère. Une aide importante de l'Etat à l'investissement a contribué au développement d'une flotte de pêche hauturière moderne. Bénéficiant de l'effet combiné de l'extension du réseau routier et de la montée de la demande mondiale pour les produits nobles, la pêche côtière aux petits métiers fait preuve d'un dynamisme marqué. Toutefois, le développement de pêcheries comme la pêche sardinière ou la pêcherie chalutière côtière se heurte toujours à de fortes contraintes structurelles. En termes de création de richesses, de contribution à l'équilibre du commerce extérieur et d'emploi, la pêche représente déjà un secteur majeur de l'économie nationale. Il est susceptible de progresser encore en termes pondéraux et, surtout, d'efficacité économique.

2 - Le Gouvernement reconnaît que la réalisation de ces potentialités passe par la régulation du taux d'exploitation et le contrôle des investissements. Toutefois, si les connaissances sur les ressources et l'état économique des pêcheries permettent déjà de déterminer les objectifs d'aménagement, les progrès pratiques sont moins satisfaisants. Plus sérieux, les conditions dans lesquelles est actuellement réalisé l'aménagement ne permettent guère d'envisager d'évolution décisive dans la collecte de statistiques fiables et complètes -et, donc, dans l'évaluation des stocks-, la maîtrise des investissements ou le contrôle et la

surveillance des opérations de pêche. Manifestation du caractère général du problème, ces carences affectent aussi bien les opérations de la pêche étrangère que celles de la pêche nationale.

3 - La pleine exploitation des stocks et l'extension des juridictions nationales ouvrent pourtant de nouvelles perspectives pour un usage plus efficace des ressources halieutiques et un aménagement simplifié et plus concret. Le progrès réside dans le passage, d'une démarche centralisée, coercitive et réduite à la conservation des ressources, à une stratégie combinant une collaboration renforcée entre les secteurs public et privé, la participation active des co-usagers à l'optimisation des pêcheries dont ils vivent, et l'adoption de mécanismes adaptés d'allocation de droits d'usage. Cette évolution requiert de nouvelles dispositions institutionnelles et juridiques.

4 - C'est pourquoi le projet de loi sur les pêches maritimes, dont le Ministère a décidé la préparation, revêt une importance primordiale. La stratégie retenue (régulation par pêcheries, plans d'exploitation optimale, allocation de droits d'usage exclusif, nouvelles institutions pour une collaboration active entre producteurs et autorité responsable de l'aménagement) répond bien au problème de l'utilisation efficace des ressources halieutiques.

5 - Certains éléments du projet de loi demandent cependant à être consolidés et complétés. Le projet de loi devrait notamment:

- distinguer un droit de propriété revenant à l'Etat et des droits d'usage quantitatifs alloués aux producteurs, pour des périodes déterminées, par l'autorité chargée de l'aménagement;
- prévoir la possibilité d'exprimer ces droits d'usage sur les différents supports envisageables: moyens de capture, captures, ressources, espace;
- prévoir, pour les pêcheries d'importance économique majeure, à caractère capitaliste (pêches chalutières et sardinière), le recours, à terme, à des mécanismes économiques pour l'attribution et l'échange des droits d'usage et, pour les pêcheries aux petits métiers, l'attribution de droits territoriaux d'usage halieutique;

- confier aux commissions de pêcheries une responsabilité directe dans la gestion courante de chaque pêcherie, et promouvoir au sein de celles-ci une collaboration formalisée entre les producteurs engagés dans une même pêcherie et leur concertation avec l'autorité chargée de l'aménagement;
- prévoir plusieurs niveaux institutionnels (local, régional et national) pour traiter des dimensions collectives de l'optimisation de la pêche.

Même si cela doit entraîner quelque retard dans son adoption, la consolidation du projet de loi sur ces points doit être considérée comme prioritaire.

6 - Le projet de loi relatif à la préservation de l'environnement devrait couvrir également les pollutions d'origine continentale et traiter spécifiquement les besoins de conservation de la qualité des milieux littoraux à vocation aquacole.

7 - Un Service d'analyses économiques devrait être créé au sein de la Direction des Pêches et de l'Aquaculture. Intermédiaire entre l'administration et la recherche, il devrait disposer de l'autonomie opérationnelle nécessaire pour conduire les études qui serviront de fondement à la préparation des politiques de développement et d'aménagement des pêches et, notamment, les plans d'exploitation optimale et les accords bilatéraux. Ce service devrait disposer de cadres disposant d'une formation technique conforme à son mandat.

8 - Pour que ce Service devienne rapidement opérationnel, l'exécution d'un projet d'assistance de trois ans est recommandée.

9 - Le dossier du système de contrôle et de surveillance devrait être repris. Les besoins devraient être évalués par un consultant possédant une expérience reconnue des questions de surveillance des pêcheries hauturières, nationales et étrangères. Cette évaluation doit tenir compte du fait que la pêche est une activité civile et commerciale. L'intérêt, à cet égard, d'un système civil, et notamment son prix de revient, devrait être pris en compte. Le système ne devrait pas se circonscrire aux seuls aspects répressifs, mais veiller à ce que les opérations de pêche s'effectuent conformément aux plans, et pouvoir si nécessaire contribuer à l'estimation de certaines variables -comme l'effort de pêche- indispensables au suivi de

l'état des pêcheries. Ce dossier établi, le Ministère devrait entamer des consultations avec les autres ministères concernés, afin que soit adopté sans délai un système qui satisfasse les besoins de l'administration du secteur de la pêche.

10 - L'ISPM devrait s'attacher à consolider rapidement ses compétences dans le domaine de l'économie des pêches et, pour cela, donner la priorité, dans ses prochains recrutements, à celui de personnels spécialisés dans cette discipline. La présence d'économistes responsables, au Ministère, des aspects opérationnels de l'aménagement et, à l'Institut, de l'étude des concepts et de l'élaboration de méthodes et de modèles susceptibles d'application par les secteurs public et privé, rendra beaucoup plus fructueuse la coopération entre l'administration et la recherche.

11 - Dans l'attente de la création au sein de la Direction des Pêches et de l'Aquaculture du Service d'analyses économiques et de la mise en place des commissions de pêcheries, l'ISPM devrait s'engager activement dans la préparation des premiers plans d'exploitation optimale. Ce travail devrait commencer par la pêcherie de céphalopodes. La préparation d'un premier ensemble de plans, avec la collaboration active et formalisée de la profession, servira de banc d'essai pour la définition des modalités pratiques de fonctionnement des commissions de pêcheries. La contribution de l'ISPM à cet exercice permettra de transférer une méthodologie aux cadres du nouveau Service d'analyses économiques, avant que ce dernier ne prenne, ensuite, la pleine responsabilité de cette tâche.

12 - Le programme de l'ISPM sur les petits métiers devra viser à évaluer les besoins, les possibilités et les modalités d'aménagement particuliers de cette pêcherie.

13 - L'Institut devra préparer une analyse typologique des pêches marocaines destinée à délimiter les contours des pêcheries, unités d'exploitation, d'évaluation et d'aménagement. Cette analyse devra être remise à jour régulièrement.

14 - Le Directeur de l'ISPM devrait conduire un Groupe de travail sur l'aménagement des usages des écosystèmes halieutiques. Ce groupe aurait pour mandat de rassembler et de promouvoir les connaissances nationales sur ce thème, et d'œuvrer à leur

diffusion au sein de l'administration, des structures professionnelles et des établissements de formation supérieure. Le progrès de la pêche marocaine passe, en effet, par une meilleure appréciation des particularités de l'exploitation des ressources renouvelables et des enseignements que l'on peut tirer des systèmes traditionnels, notamment nationaux. A défaut, l'ISPM fera exécuter par des compétences extérieures des études sur ces questions, l'objectif étant de renforcer et de valoriser les compétences nationales dans ce domaine.

15 - Les initiatives prises par le Ministère ont contribué de façon remarquable au renforcement des capacités publiques et privées dans le domaine des pêches. Le progrès de ce dernier dépend maintenant prioritairement de la mise en place d'institutions convenant à son aménagement. La stratégie retenue répond bien au problème posé. C'est par une action au niveau des institutions que le Ministère peut maintenant contribuer le mieux au plein développement du riche potentiel halieutique national.

## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
Note de synthèse	I
Sommaire	V
1 - Introduction	1
2 - Le contexte	3
3 - Le code maritime	7
3.1 - Projet de loi relatif aux pêches maritimes	"
A - Remarques préliminaires	"
B - Droits de propriété et d'usage halieutique et aquacole	10
a - Notion de patrimoine national et clarification des droits	
b - Droits d'usage	
- Application	
- Autorisation (terminologie)	
- Supports des droits d'usage	
- Choix et combinaison des supports	
- Droits individuels et collectifs	
- Durée de validité	
- Taxes et redevances	
C - Mécanismes d'allocation	15
a - Décisions administratives	
b - Mécanismes économiques	
D - Plans d'exploitation optimale	17
a - Délimitation des pêcheries	
b - Plans	
E - Conservation de la ressource	20
F - Institutions	21
a - Commissions de pêcheries	"
- Mandat	
- Composition	
- Procédures	
- Remarques complémentaires	
b - Comités régionaux	24
- Mandat	
- Composition et procédures	
c - Conseil consultatif	25
- Mandat	

- Composition	
3.2 - Projet de loi relatif à la conservation de l'environnement	26
4 - Renforcement des capacités nationales	28
4.1 - Création d'un Service d'analyses et d'études économiques	"
A - Justifications	
B - Compétences	
4.2 - Contrôle et surveillance	29
4.3 - Statistiques	31
4.4 - Réflexion sur l'aménagement des ressources renouvelables	"
5 - Conclusions et recommandation	33
6 - Annexes	37
Annexe 1 - Le problème de l'aménagement des pêches	38
Annexe 2 - Projet d'appui à la création d'un Service d'analyses économiques	54
Annexe 3 - Mandat du consultant	58
Annexe 4 - Personnalités rencontrées	59
Annexe 5 - Documents consultés	61
Annexe 6 - Déroulement de la mission	63

## 1 - INTRODUCTION

Les pêches marocaines sont entrées dans une nouvelle phase de leur évolution. Au cours de la dernière décennie, plusieurs pêcheries industrielles (chalutage hauturier) et artisanales (petits métiers) se sont rapidement développées sous l'effet combiné de facteurs favorables: existence de ressources parmi les plus riches du monde, changement dans le régime juridique de l'océan, croissance de la demande mondiale pour les espèces nobles, aide publique et régime favorable aux investissements, ... La pêche est ainsi devenue un secteur majeur et dynamique de l'économie marocaine. Toutefois, d'autres pêcheries (pêche sardinière, chalutage côtier) restent dans une situation moins satisfaisante. Devant la pleine exploitation des stocks les plus recherchés et l'intérêt qu'ils suscitent auprès des investisseurs nationaux ainsi que des flottes étrangères, le Gouvernement considère maintenant que le progrès du secteur dépend davantage d'une action au niveau des institutions que d'une aide directe à l'investissement dans les moyens de production.

L'acquisition de compétences nationales capables de concevoir et de mettre en oeuvre un système d'aménagement efficace figure à un rang élevé parmi les priorités du Gouvernement. Dans ce but, il a pris des initiatives importantes. Après la création, en 1981, d'un Ministère spécialement chargé du secteur maritime, le Gouvernement a renforcé son Institut de recherche et mis en chantier une nouvelle loi sur les pêches. Celle-ci prévoit de limiter la pêche au sein des principales pêcheries nationales, conformément à des plans pluriannuels. Pour la réalisation de ces plans, il envisage la mise en place de nouvelles structures de concertation entre administration, profession et recherche.

Avant d'appliquer ces nouvelles dispositions, plusieurs questions, théoriques comme pratiques, demandent à être clarifiées. C'est dans ce contexte que s'est située la mission du consultant. Elle avait pour objet de fournir des éléments de réponse à ces questions. Les termes de référence du consultant sont donnés à l'annexe 3. Ceux-ci ont été précisés au cours des premiers entretiens que le consultant a eu avec:

MM. A. El Belghiti, Directeur Général de l'Office National des Pêches (ONP),

A. Lahlou, Secrétaire Général du Ministère des Pêches Maritimes et de la Marine Marchande,

S. Tazi, Directeur des Pêches Maritimes et de l'Aquaculture (DPA),

M. Tangi, Directeur des Relations Internationales, de la Formation et des Affaires Juridiques,

M. Rami, Directeur de l'Institut Scientifique des Pêches Maritimes (ISPM).

Il fut alors convenu que le consultant concentrerait son travail sur:

- l'examen du projet de loi relatif aux pêches maritimes et à l'aquaculture,

- les modalités d'allocation des droits d'usage et de préparation des plans de pêche;
- les institutions à mettre en place entre secteur public et secteur privé pour l'aménagement des pêcheries,
- les compétences dont la Direction des Pêches et de l'Aquaculture devrait disposer pour élaborer et mettre en oeuvre les plans d'exploitation optimale des pêcheries.

Au cours de sa mission, le consultant a rencontré plusieurs responsables de l'administration et de la recherche halieutique, ainsi que diverses personnalités du monde professionnel. La liste de ces personnes figure à l'annexe 4.

L'expérience et l'appui qu'il a reçu de M. A. El Belghiti, Directeur Général de l'ONP, de M. S. Tazi, Directeur des Pêches et de l'Aquaculture et de M. M. Rami, Directeur de l'ISPM ont grandement facilité la tâche du consultant. Il a bénéficié des connaissances sur les ressources et les pêcheries marocaines de M. A. Idelhaj et des chercheurs de l'ISPM. Sans l'appui de ces interlocuteurs, qui lui ont consacré leur temps sans compter, le consultant n'aurait pu approcher les réalités de la pêche marocaine. Le contenu factuel du présent rapport doit beaucoup à leur collaboration compétente et ouverte. La qualité de l'accueil dont le consultant a partout bénéficié y a ajouté l'agréable. Aussi, est-ce avec un réel plaisir qu'il exprime, à tous ceux qui l'ont ainsi aidé et reçu, ses très vifs et très sincères remerciements.

Pour la préparation de ce rapport, l'auteur a consulté un certain nombre de documents relatifs à l'état de la pêche marocaine. Leur liste figure à l'annexe 5.

Le consultant a partagé son temps entre la Direction des Pêches et de l'Aquaculture, à Rabat, et l'Institut Scientifique des Pêches Maritimes, à Casablanca. Il a également effectué un déplacement à Agadir. Le déroulement de sa mission est donné à l'annexe 6.

Au cours de son séjour à l'ISPM, le consultant a animé, à l'ISPM, un séminaire sur l'aménagement de la pêche.

## 2 - LE CONTEXTE

Au cours de la décennie écoulée, la pêche marocaine a réalisé des progrès à plusieurs égards remarquables. Avec le changement du régime juridique de l'Océan, la juridiction nationale s'est étendue sur des pêcheries dont certains stocks comptent, en termes pondéraux (espèces pélagiques) ou économiques (céphalopodes), parmi les plus riches du monde. Le potentiel halieutique maintenant sous juridiction nationale est estimé par l'ISPM à plus d'un demi million de tonnes pour les espèces démersales et de l'ordre du million et demi de tonnes pour les espèces pélagiques côtières. En dehors des possibilités offertes par le remplacement de la pêche étrangère, les stocks méridionaux, au sud de 30° N, sont les seuls qui offrent encore des possibilités significatives d'intensification de l'exploitation.

Au prix d'une aide publique aux investissements, dont le montant a atteint près d'un milliard de dirhams de 1976 à 1982, le Maroc a développé une pêche hauturière moderne dont les captures ont dépassé 90 000 tonnes, pour une valeur au débarquement supérieure à 1,6 milliards de dirhams en 1987. Stimulées par la forte demande internationale pour les produits nobles, et l'extension du réseau routier et des circuits de commercialisation, les captures des petits métiers ont plus que doublé au cours de la présente décennie. Elles dépassent maintenant 40 000 tonnes, pour une valeur de près d'un demi milliard de dirhams en 1987. Néanmoins, d'autres pêcheries connaissent depuis longtemps des difficultés, de débouchés pour la pêche sardinière, de modernisation nécessaire à l'allongement de leur rayon d'action, pour la pêche chalutière côtière. Globalement, la production nationale est de l'ordre du demi million de tonnes<sup>1</sup>, pour une valeur au débarquement de 2,4 milliards de dirhams. Avec un chiffre de 3 milliards de dirhams, les exportations des produits de la pêche représentaient, en 1985, 14 % des exportations nationales totales. Le secteur supporte 36 000 emplois au niveau primaire et 45 000 pour les activités annexes, en amont comme en aval.

Les ressources sous juridiction marocaine font l'objet d'une forte demande de la part de pays étrangers, principalement de la Communauté Economique Européenne. Les captures officiellement déclarées en 1986 atteignaient 65 000 tonnes pour les espèces démersales et 13 000 tonnes pour les pélagiques. Suite à l'accord de pêche signé avec la Communauté Européenne, les prises des navires licenciés pourraient atteindre 300 000 tonnes et plus de 300 millions de dollars US au débarquement pour l'année 1988. En échange de ces droits de pêche, le Maroc reçoit des redevances et reçoit des avantages divers.

Le Maroc s'est attaché à renforcer ses institutions et les compétences du secteur public. En 1981, un Ministère a été spécialement créé pour administrer le secteur maritime. Une Direction des Pêches et de l'Aquaculture a été instituée. Des cadres ont été formés et recrutés. L'Institut Scientifique des Pêches Maritimes, dépendant de l'Office National des Pêches, a vu ses moyens améliorés. Le besoin de redresser le statut de ses chercheurs est reconnu. Ses compétences scientifiques ont été consolidées. L'Institut est maintenant capable de conduire les programmes d'évaluation et de suivi des stocks. Bien que les carences dans les statistiques de pêche interdisent d'atteindre la précision souhaitable, le potentiel des principales ressources est connu avec une

<sup>1</sup> - L'ISPM évalue à 30-40 % la sous-estimation de la production nationale.

exactitude globalement suffisante pour l'action. Les analyses économiques, réalisées par divers consultants à la demande de l'ISPM et des Projets FAO/PNUD d'appui, permettent d'apprécier les perspectives et les contraintes des principales pêcheries marocaines et, donc, de servir de fondement à l'élaboration des plans et des politiques de pêche nationaux. L'assistance, dont bénéficie actuellement l'ISPM dans le cadre du Projet FAO/PNUD, doit lui permettre d'étendre ses compétences à l'économie, composante indispensable de l'aménagement des pêches.

Malgré ces progrès et les perspectives très favorables offertes par la richesse des ressources halieutiques disponibles au large des côtes marocaines, l'état économique du secteur de la pêche n'est pas sans causer certaines préoccupations. Sous l'effet conjugué de la pêche étrangère et nationale, les capacités de capture engagées dans la pêcherie de céphalopodes sont considérées comme amplement suffisantes. Pourtant, l'effort étranger reste mal connu et mal contrôlé, tandis que les demandes d'autorisation de pêche émanant d'investisseurs nationaux potentiels restent nombreuses et difficiles à contenir. Les analyses bio-économiques réalisées sur la pêcherie de céphalopodes, dont les conclusions sont corroborées par des retards dans le remboursement des prêts, montrent qu'un accroissement supplémentaire des capacités de capture se traduirait par une dégradation des performances économiques, certainement au niveau de la pêcherie prise dans son ensemble, probablement également au niveau de la rentabilité des armements en activité. Si la montée des cours mondiaux survenue en cours d'année a récemment amélioré les finances de ces derniers, l'embellie qu'il apporte à leurs trésoreries pourrait bien n'être que passagère. Elle masque une perte de richesses pour le pays, dont la valeur s'est accrue parallèlement à la montée des cours. Les bénéfices nets que celle-ci peut potentiellement produire sont considérables: en 1982, déjà, ils étaient estimés à 200 millions de dollars US.

La pêche chalutière côtière connaît des difficultés bien identifiées depuis longtemps. Sa faible rentabilité limite la capacité d'autofinancement des armements et de renouvellement autonome de la flotte. Pourtant, de celui-ci dépendent la capacité des armements à étendre leurs opérations plus au large et plus au sud, où les stocks ne sont pas encore pleinement exploités par les navires marocains, ainsi que l'amélioration du profil d'exploitation (réduction des captures d'individus de petite taille) de stocks de grande importance économique, comme le merlu.

Depuis longtemps, la pêche sardinière connaît aussi de difficultés économiques sérieuses. Les problèmes d'écoulement des produits (conserves et poisson congelé à l'exportation, farine et poisson frais ou congelé sur le marché intérieur) se traduisent par une rentabilité faible de la production. La pêcherie combine une surcapacité par rapport à la demande et une sous-exploitation par rapport à la ressource.

Ces rappels, bien connus des responsables nationaux, montrent l'intérêt d'analyses économiques comme fondement de politiques objectives de promotion des pêcheries. Pour celles qui, comme la pêche pélagique, n'ont pas atteint un développement à la mesure du potentiel des ressources, le progrès se situe au niveau de la valorisation des produits et de la réduction des coûts de leur production (traitement). Mais, accroître les capacités de capture, avant que des progrès ne soient réalisés dans l'écoulement de la production, ne conduirait qu'à une dégradation accrue de la situation économique des armements. L'enjeu pour les pêcheries démersales est différent: même si la réduction des coûts de production et la valorisation des produits gardent tout leur intérêt, la réalisation des potentialités dépend premièrement de la capacité à contrôler les capacités et les coûts globaux de capture dans la pêche nationale, ainsi que de celle de contrôler effectivement la pêche étrangère. L'intérêt de ce contrôle va au-delà de la nécessité indéniable de conserver la ressource. De lui dépendent les performances économiques et sociales des pêcheries nationales, qu'il s'agisse de réaliser les plus-values élevées qu'elles peuvent potentiellement produire, ou d'assurer aux armements une rentabilité qui leur permette de rembourser leurs emprunts. Que les ressources soient sous- ou sur-exploitées, les performances économiques des pêcheries marocaines dépendent, dans tous les cas, de la capacité à réguler l'effort de pêche, non seulement en quantité, mais aussi dans sa distribution sur les principaux stocks.

Des diagnostics suffisants pour l'action sont disponibles sur l'état de plusieurs pêcheries (céphalopodes, sardine et, à un degré moindre, petits métiers). Les plus-values potentielles et les équilibres - notamment les taux d'exploitation-, qui permettraient de les réaliser, ont été estimés. Même si l'on souhaiterait disposer d'une meilleure précision, les conditions dans lesquelles l'aménagement est actuellement réalisé ne permettent pas d'espérer de progrès qualitatifs dans la qualité des statistiques et, donc, des évaluations. Ces dernières ont beaucoup fait dans la prise de conscience des perspectives qu'offrait la pêche au Maroc et, ainsi, pour leur développement. Lors des négociations d'accords de pêche bilatéraux, elles ont permis une bonne appréciation des enjeux économiques; les discussions ont pu s'appuyer sur une base objective.

Mais, aujourd'hui, le progrès ne dépend pas pour l'essentiel de celui des connaissances (quoique celui-là reste nécessaire), mais de la réduction des facteurs à l'origine de la dynamique de surinvestissement qui affecte toutes les pêcheries. Ce progrès dépend directement des dispositions institutionnelles et légales qui seront adoptées pour traiter efficacement de l'allocation de ressources limitées.

*En d'autres termes, la question à laquelle les pêches marocaines sont actuellement confrontées n'est pas: "quels objectifs retenir pour l'optimisation des pêcheries?", mais bien: "comment les atteindre ?".*

Le Maroc n'est pas le seul pays à être confronté à ce problème. Partout dans le monde, la pêche, comme tous les usages d'écosystèmes naturels (pastoralisme, foresterie, environnement, atmosphère, ...), est caractérisée par l'usage peu efficace que les sociétés font des ressources naturelles; cette inefficacité peut aller jusqu'à la disparition de leur valeur économique. Cette inefficacité persistante peut faire douter de la faisabilité de l'aménagement.

L'annexe 1 présente les éléments théoriques et historiques du problème, ainsi que des éléments de solution. Elle montre que le marasme des pêcheries n'est pas une fatalité.

Les carences de l'aménagement, tel qu'il est pratiqué aujourd'hui, résultent, d'abord, de l'insuffisance des institutions. Elles se situent à deux niveaux, individuel et collectif:

- chaque co-usager ne dispose généralement pas de droits clairement établis -y compris sur leur durée-d'exploitation de la ressource; ses coûts de production dépendent de l'effort de pêche déployé par l'ensemble des co-usagers; comme les autorités chargées de l'aménagement ne contrôlent en général pas, ou mal, l'accès, les producteurs se sentent difficilement concernés par les aspects collectifs de l'optimisation des pêcheries; l'univers d'incertitude dans lequel opère chacun est à l'origine de comportements opportunistes, et de l'apparition de surinvestissements qui annihilent la rentabilité des pêcheries;
- même si une concertation est organisée pour présenter aux armateurs et aux pêcheurs l'intérêt de nouvelles dispositions réglementaires, les mesures d'aménagement sont généralement décidées centralement; portant sur des ensembles vastes et hétérogènes, en termes de ressources comme de flottilles, l'aménagement ne permet pas l'apparition de comportements de groupe au sein des co-usagers; il ne porte pas sur les mesures qui seraient adaptées aux particularités et à l'état économique de chaque pêcherie; l'approche centralisatrice explique les attitudes individualistes fréquemment reprochées aux pêcheurs et aux armateurs.

Une divergence entre motivation individuelle immédiate et intérêt collectif à long terme en résulte. Les mesures envisagées portent sur les effets de cette divergence, à savoir la conservation de la ressource, et non sur les causes à l'origine de la dynamique de surpêche: absence de droits d'accès exclusifs et non reconnaissance de la rente halieutique. Ne bénéficiant pas de la coopération active de la profession, l'administration est forcée d'adopter une approche coercitive dans l'application des réglementations, ce qui reste une gageure compte-tenu de l'absence de consensus sur leur justification et des difficultés de leur application en mer.

Cette situation paradoxale a deux origines: historiques et techniques. Les causes techniques pouvaient difficilement être considérées tant que des ressources non exploitées restaient accessibles aux flottilles de grande pêche. Tant que des possibilités de redéploiement existaient, les producteurs et les pouvoirs publics pouvaient différer l'examen de la régulation de la pêche. Tant que la rareté de la ressource ne s'était pas manifestée globalement, la rente halieutique, expression de sa rareté comme de sa valeur, ne pouvait apparaître, ni être utilisée, -à l'image de l'agriculture- comme support de mécanismes d'échange de droits d'usage. Ces conditions ont maintenant changé. La pleine exploitation du potentiel halieutique mondial a favorisé l'acceptation de son allocation au niveau international et l'extension de la juridiction des Etats riverains sur les pêches mondiales.

Mais, cette allocation n'a pas encore atteint une échelle qui satisfasse les besoins opérationnels de l'optimisation des pêcheries. La réponse à cette question incombe maintenant aux administrations nationales. Les causes historiques à l'origine de l'inefficacité de l'aménagement s'étant estompées, ces dernières peuvent maintenant en aborder les aspects techniques. Ceux-ci portent essentiellement sur:

- la définition de droits, individuels ou collectifs, d'usage exclusif des ressources halieutiques, quantitativement limités par pêcheries;
- les modalités d'attribution, d'échange et de retrait de ces droits;
- la création de commissions capables de traiter les dimensions collectives de l'optimisation de pêcheries individualisées;
- pour cela, l'élaboration, au sein de ces commissions, de plans d'exploitation optimale des pêcheries.

La nature du problème et les solutions pratiques auxquelles on peut songer sont présentées dans l'annexe 1. Le lecteur est invité à s'y référer. Cette annexe servira de fondement aux discussions sur les différentes propositions spécifiques discutées dans les sections suivantes du rapport.

La stratégie qui sous-tend les propositions présentées dans ce rapport consiste à substituer, à un aménagement centralisé, nécessairement coercitif, insuffisamment différencié et contraint, par la compétition qui

prévaut dans la pêche, de négliger les aspects économiques et sociaux de l'optimisation de la pêche et les facteurs à l'origine de la surpêche, un aménagement spécifique, décentralisé et participatif. Cet objectif sera atteint par la mise en place d'institutions - dont font partie les droits d'usage-, favorisant la convergence entre la motivation individuelle des co-usagers et l'intérêt général. La mise en oeuvre de cette nouvelle stratégie passe par de nouvelles expériences et l'acquisition de nouvelles connaissances; elle implique aussi des changements d'habitudes. Ces changements seront nécessairement graduels.

Le Ministère a reconnu l'intérêt d'une telle évolution et s'est déjà engagé activement dans sa promotion. Au début des années 80, il a lancé une concertation, qui a largement débordé le cadre national, pour préparer la refonte de la loi relative à la pêche. La stratégie qui a inspirée la rédaction du projet de loi a été influencée par celle déjà retenue, au plan national, pour l'évaluation des ressources.

### 3 - LE CODE MARITIME

#### 3.1 - PROJET DE LOI RELATIF AUX PECHES MARITIMES

##### *A - Remarques préliminaires*

La comparaison du projet de loi et des concepts présentés dans l'annexe 1 fait apparaître une grande concordance entre l'esprit du projet et les conditions d'un usage plus efficace des ressources halieutiques. Les principes qui structurent ce projet de loi méritent d'être rappelés:

- les ressources naturelles vivantes et leur environnement, présents dans la ZEE nationale, constituent un patrimoine national;
- à ce titre, l'Administration chargée des pêches maritimes et des cultures marines définit les modalités de leur exploitation et veille à l'application des réglementations édictées à cet effet;
- l'optimisation de la pêche est recherchée par la régulation simultanée des captures et des capacités de production;
- l'aménagement se fait par pêcheries, ensembles homogènes de ressources et d'exploitation;
- pour cela, des plans d'exploitation optimale des pêcheries sont périodiquement préparés;
- de nouvelles institutions sont mises en place (conseil consultatif, comités locaux, commissions de pêcheries) pour renforcer la coopération entre l'administration et la profession;
- la conduite des opérations de pêche, dans les pêcheries soumises à régulation, est subordonnée à l'acquisition d'une licence définissant des droits d'usage exclusif;
- le volume de ces droits d'usage est maintenu à l'intérieur des plafonds fixés dans les plans d'exploitation optimale.

Bien que le projet de loi soit moins explicite dans ce domaine, la stratégie envisagée pour l'aménagement des cultures marines ne diffère pas significativement de la précédente.

Certaines modalités pratiques d'application du projet de loi demandent néanmoins à être précisées ou complétées. Le législateur doit anticiper les difficultés d'application de la nouvelle politique de façon à s'assurer que le projet de loi contienne bien tous les instruments légaux et les dispositions institutionnelles qui seront nécessaires au cours des prochaines années. A cet égard, cinq points méritent d'être approfondis:

- le projet de loi devrait distinguer *un droit de propriété revenant à l'Etat et des droits d'usage alloués aux exploitants*;
- il devrait prévoir *tous les supports de droits d'usage susceptibles d'être utilisés pour réguler le taux d'exploitation* : licences portant sur les moyens de production, contingents individuels de capture, droits conférés aux personnes (pêcheurs, patrons ou armateurs), droits territoriaux;
- le projet de loi devrait permettre de recourir, si nécessaire, *aux mécanismes du marché et des prix pour l'attribution et l'échange des droits d'usage*;
- dans cette perspective, le paiement de *redevances, au lieu ou en sus des taxes*, devrait être possible;
- plus que le conseil consultatif prévu dans le projet de loi, *les commissions de pêcheries* devraient jouer un rôle majeur dans l'aménagement futur des pêcheries marocaines; aussi, leur *statut* dans la loi devrait être réhaussé, leur composition et leur mandat précisés;
- les mêmes dispositions devraient être systématiquement prévues pour *l'aquaculture*.

Les commentaires et les propositions qui suivent visent à aider le législateur à parfaire le très bon travail déjà commencé. Ils n'ont pas besoin d'être reflétés en détail dans la loi. Ces détails ne sont fournis ici que pour expliciter l'intérêt de certaines modifications, ainsi que pour faciliter la contribution de l'ISPM.

L'accent mis sur les mécanismes économiques, par comparaison aux décisions administratives, pour l'allocation des droits d'usage est le seul élément réellement nouveau par rapport au projet de loi. Comme l'annexe 1 l'expose, par delà les contraintes découlant de la nature des ressources (caractère limité, indivisible et fugitif<sup>1</sup>), des raisons historiques expliquent l'apparition tardive et encore marginale, au niveau national, de droits d'usage et de mécanismes économiques d'allocation de la ressource dans les pêches maritimes. La comparaison avec d'autres secteurs économiques, comme l'agriculture où des progrès considérables ont été réalisés, ou d'autres écosystèmes naturels dont l'usage (chasse, pastoralisme, environnement, ...) demeure fondamentalement insatisfaisant, montre que les propositions qui suivent ne présentent guère d'originalité. L'originalité du secteur des pêches maritimes (mais non dans la conchyliculture et la pêche continentale) réside plutôt dans le retard dont il souffre au niveau de l'adoption de droits d'accès et les faiblesses des mécanismes d'allocation explicite.

Le recours aux mécanismes du marché pour l'allocation des droits d'usage peut susciter des réactions divergentes. De solides convictions s'opposent sur cette question. Toutefois, l'examen technique du problème, comme l'examen de l'histoire de l'agriculture et des théories économiques qui l'ont accompagné, permettent de mieux apprécier l'intérêt pratique de tels droits. Tout d'abord, le concept de ressources communes demande à être précisé. Comme il est expliqué dans l'annexe 1 (section D.4), les ressources halieutiques ne constituent pas des ressources publiques: aussi riches soient-elles, leur production est insuffisante pour permettre à tous les nationaux de participer à leur exploitation; leur exploitation est privée, au Maroc, comme dans tous les pays à économie de marché. En second lieu, le mauvais état de la majorité des pêcheries mondiales est à imputer prioritairement à la liberté de l'accès à leur exploitation. La rareté des ressources, qui tient à la nature sauvage de ressources vivantes, implique la limitation de leur exploitation; elle pose directement la question de leur valeur et de leur propriété. L'annexe 1 passe en revue les avantages et les inconvénients des deux principales options auxquelles on peut recourir pour allouer des droits quantitatifs d'usage:

- décisions d'allocation gratuite, ou à un prix unilatéralement fixé, par l'administration;
- recours aux mécanismes du marché pour la détermination des prix et l'allocation.

Tous les mécanismes d'allocation, y compris le régime actuel sous lequel la ressource est allouée par des mesures non explicitement distributives, ont des incidences sur la distribution des richesses: ainsi, l'antériorité d'exploitation des ressources côtières par les pêcheurs traditionnels n'a été jusqu'ici qu'exceptionnellement reconnue dans la plupart des pays; ceux-là ont pu se voir délogés de facto d'une exploitation dont vivaient les communautés auxquelles ils appartiennent. Il y a donc lieu d'analyser séparément l'efficacité des mécanismes, puis leurs incidences possibles sur la distribution des richesses entre les différentes familles socio-professionnelles, de façon à prévoir des modalités d'application qui permettent d'éviter les effets non désirés.

1 - On entend par ressource fugitive, une ressource qui ne peut être appropriée qu'au moment de sa capture.

Ensuite, l'examen des pratiques courantes d'aménagement montre que les administrations manifestent peu d'empressement, ni d'efficacité, dans l'allocation explicite des ressources. Les questions de distribution sortent de leurs compétences, comme de celles de l'analyste. Il n'empêche que la réalisation des potentialités des pêcheries dépend de la qualité des mécanismes adoptés pour l'allocation des ressources. Cette attribution sera d'autant plus difficile à réaliser par décisions administratives, ou même à des prix décidés par une autorité centrale, que les pêcheries dégageront des plus-values élevées. Décliner de considérer expressément le problème parce qu'il est politiquement complexe revient à renoncer à améliorer les performances économiques et sociales de la pêche.

Dernière observation: il n'existe pas, à cet égard, de solution universelle. Ainsi, les pêcheries de nature capitaliste, comme celle de céphalopodes, se prêteront plus facilement à l'emploi de mécanismes économiques d'allocation que les pêcheries artisanales côtières, qui ne disposent pas de toute l'infrastructure institutionnelle et légale nécessaire.

C'est au moment où devront être étudiées les dispositions spécifiques de chaque pêcherie que la question des implications sur la distribution des richesses (risque d'apparition de monopoles, transferts possibles de participation au détriment des pêcheurs déjà en place ou de groupes socio-professionnels défavorisés, etc.) devront être anticipés et que des dispositions susceptibles de les éviter devront être définies. Le mécanisme d'allocation des droits d'usage susceptible de convenir à la pêcherie de céphalopodes pourra être étudié à partir du plan de pêche actuellement en cours de préparation. Le même travail devrait être conduit pour la pêcherie aux petits métiers. On aura alors une idée assez claire des principales options, de leurs avantages et de leurs inconvénients. On pourra alors plus facilement procéder par analogie pour les autres pêcheries.

En élaborant les commentaires qui suivent, le consultant est parti du principe que la loi devait se borner à fournir les instruments législatifs et à définir les institutions nécessaires à l'aménagement et à la réglementation de la pêche et de l'aquaculture. Elle ne devrait pas contenir de mesures susceptibles de changer avec les pêcheries, comme au cours du temps, en fonction de leur état. Ainsi, le support des droits d'usage (licences d'exploitation de moyens de production limités, contingents individuels de capture, droits territoriaux), les réglementations spécifiques sur les engins (spécifications du maillage, des gréements; interdiction de certains engins ou méthodes de pêche), l'interdiction de pêcher (ou mieux de commercialiser) certaines espèces ou certaines tailles ou catégories d'animaux et de végétaux marins (femelles grainées de grands crustacés, par exemple), la fixation des saisons et zones de défens, ... sont en règle générale spécifiques de pêcheries et d'états donnés de celles-ci. L'autorité chargée de l'aménagement doit pouvoir arrêter la pêche en cas de déclin imprévu d'un stock ou de trop grande abondance dans les captures de poissons de taille inférieure à la limite légale. Les dispositions qui ne peuvent pas être généralisées au niveau de la loi ressortent du domaine du décret ou de l'arrêté.

Ce souci de souplesse, pour une meilleure application, peut faire craindre l'arbitraire. En pratique, le risque est infime. La loi peut préciser les dispositions qui ressortent du décret ou de l'arrêté. Le projet de loi prévoit la préparation, au niveau de chaque pêcherie, de plans d'exploitation optimale et leur publication au Journal officiel du Royaume. Surtout, si l'on considère l'inefficacité générale de la régulation de la pêche, un formalisme ne peut que contribuer à la faire perdurer. Le juriste doit aussi contribuer à la recherche d'efficacité.

En revanche, le projet de loi est peu disert sur le mandat, la composition et le mode de fonctionnement des institutions : conseil consultatif, comités locaux, commissions de pêcheries. Compte tenu du rôle qu'elles sont appelées à jouer pour le progrès de l'aménagement et du caractère pérenne de ces dispositions, les parties du texte de la loi les concernant devraient être développées. La participation de la profession à l'élaboration des plans de pêche étant un facteur de leur acceptabilité, les nouvelles institutions doivent être définies dès maintenant.

La justification des propositions spécifiques qui suivent ne sera pas systématiquement développée. Pour l'argumentaire, le lecteur est prié de se rapporter à l'annexe 1. Certains concepts reviennent à plusieurs reprises, à propos d'éléments différents de la loi. Aussi n'est-il pas facile d'éviter les redites. L'annexe 1 présente les différentes facettes de la question d'une manière, on l'espère, plus cohérente.

La prise en compte de ces commentaires pour la rédaction du projet de loi final demandera la collaboration de biologistes et d'économistes des pêches. Ils font, en effet, parfois appel à des connaissances sur l'aménagement des pêches qui peuvent être peu familières du législateur. Ces compétences existent à l'ISPM. Il y aura lieu de s'assurer de leur contribution, laquelle doit être considérée comme prioritaire.

## B - Droits de propriété et d'usage halieutique et aquacole

### 1 - Notion de patrimoine national et clarification des droits

L'annexe 1 donne les raisons pour lesquelles il paraît souhaitable d'aller au-delà de la simple notion ambiguë de patrimoine national, et de *distinguer un droit de propriété revenant à l'Etat et des droits d'usage alloués aux exploitants* (armateurs, pêcheurs-artisans, collectivités de pêcheurs aux petits métiers, comme aquaculteurs):

- nécessité de clarifier le concept de ressources communes (*res nullius* ou *res communes*) au niveau national,
- nécessité d'une allocation *exclusive* des ressources, comme condition du contrôle de la dynamique de surpêche, par ensembles plus petits que la ZEE;
- intérêt de distinguer la fonction d'aménagement de la pêcherie, revenant à la puissance publique, de celle de la production, assurée par des intérêts privés;
- et, donc, de séparer le concept de rente halieutique de celui de profit du capital.

C'est pourquoi la loi devrait affirmer que *l'Etat est propriétaire des ressources halieutiques et de leur environnement* au sein de la ZEE. L'annexe 1 analyse les raisons de ce choix. Elles sont importantes et multiples.

En second lieu, l'affirmation du principe d'exclusivité conditionnant l'efficacité de l'aménagement, le projet de loi devrait afficher, dès le chapitre I du titre I, que *l'exercice de la pêche (droit d'usage) est, pour les pêches soumises à régulation, exclusivement réservé aux nationaux et étrangers titulaires d'une licence de pêche* émise par l'Administration responsable de l'aménagement. La restriction "soumises à régulation" tient compte du fait que certaines pêcheries (pêche de plaisance à la ligne, par exemple) ne justifieront pas, avant longtemps, sinon jamais, le coût de leur régulation. Par licence de pêche, le consultant entend ici un droit quantitatif d'usage exclusif, quel que soit le support sur lequel il est appliqué (voir plus loin).

Le projet pourrait aussi préciser, dans le préambule, que la loi s'applique également à l'aquaculture. Dans la rédaction des dispositions applicables à ce mode de production (usage des espaces et de l'environnement - qualité du milieu, capacité biotique naturelle pour la conchyliculture, transmission d'agents pathogènes-), la même stratégie que celle adoptée pour la pêche convient parfaitement. A chaque article pertinent, les modes de production aquacole devraient être mentionnés au même titre que les pêcheries. Des commentaires spécifiques aux dispositions relatives à la régulation des productions aquacoles seront fournis dans les sections suivantes.

### 2 - Droits d'usage

#### APPLICATION

Ils devraient pouvoir s'appliquer:

- à *la pêche*, quels que soient les moyens de production (navires, engins) mis en (uvre: notamment, pour la pêche à l'aide d'engins fixes (établissements de pêche), confondue avec l'aquaculture simplement parce qu'elle implique des méthodes de régulation similaires (droits territoriaux d'usage) et pour la pêche à pied; le terme désuet et ambigu d'établissement de pêche pourrait être utilement éliminé; les différents types de pêche gagneraient à être présentés par:
  - \* usages: pêche, aquaculture et utilisation de la capacité biotique de l'environnement;
  - \* engins et moyens de production;
  - \* supports des droits d'usage: espace (concessions ou plutôt droits territoriaux d'usage), stock ou biomasse, moyens de production (navires, engins -y compris fixes-, installations aquacoles), capture ou production aquacole, opérateurs (pêcheurs ou aquaculteurs);
  - \* finalités: commerciale, de plaisance, scientifique, ...

plutôt que par combinaisons d'attributs dont la liste donnée n'est pas exhaustive.

- comme à l'aquaculture :

- \* aquacultures de production (utilisant la productivité naturelle du milieu) et de transformation (avec apport de nourriture);
- \* installations aquacoles en mer (cages), à terre (bassins avec prises d'eau de mer dont il est nécessaire de prévoir la réglementation pour des raisons de conservation du milieu comme de protection zoosanitaire).

#### AUTORISATION (TERMINOLOGIE)

Plusieurs termes (licences, autorisation, permis) sont utilisés dans le projet de loi pour l'octroi de droits d'usage. Il serait préférable de n'en utiliser qu'un, indifféremment du support auquel il s'applique (voir plus loin). Le terme de licence conviendrait: comme concept, son application ne se limite pas aux seuls moyens de capture. Lorsque l'obtention d'une autorisation préalablement à l'acquisition des moyens de production est requise, cette nécessité peut être couverte par l'adjonction du terme "préalable" ou "provisoire".

#### SUPPORTS DES DROITS D'USAGE

L'annexe 1 explique pourquoi les droits d'usage exclusif doivent être quantitatifs. L'exclusivité n'implique pas nécessairement la limitation des captures par les ayants droit. La difficulté physique d'allouer directement la ressource (stock halieutique, environnement) amène à exprimer le droit d'usage sur des substituts, c'est-à-dire sur des variables qui, parce qu'elles sont liées à la biomasse par des relations mesurables, permettent de limiter le taux d'extraction exercé par chacun des usagers. Le choix des supports sera fonction des particularités de la ressource et de son exploitation. Il tiendra aussi compte des capacités administratives et de surveillance que nécessite chaque type de mesure et des moyens disponibles.

Le projet de loi envisage, pour réguler la pêche, d'utiliser prioritairement le contrôle de la puissance de pêche des moyens de capture (Titre II: Planification de l'effort). La possibilité de limiter les captures est mentionnée (article 19, relatif aux plans de pêche), mais plutôt comme une mesure accessoire. Le choix d'une régulation portant sur les moyens de capture est justifié par la nécessité de moduler simultanément le taux d'extraction (capture) et le coût de production (capacités de capture) pour atteindre à la fois les objectifs biologiques et économiques de l'aménagement. C'est là, en effet, une condition de l'efficacité économique. Mais cette méthode n'est pas toujours la meilleure. L'aménagement des pêcheries et des cultures marines est suffisamment difficile pour que le législateur ne prive pas, dès le départ, l'administrateur de certains instruments. Il serait, notamment, regrettable d'écarter a priori les contingents individuels de capture. Si leur applicabilité est loin d'être universelle, la méthode présente l'avantage d'inciter les pêcheurs à minimiser leurs coûts et, donc, leurs capacités de production en fonction du quota qui leur est alloué, ainsi que de faciliter le recours aux mécanismes du marché pour l'échange des droits d'usage. Ils permettent, donc, en théorie, d'atteindre tout aussi bien les objectifs économiques et biologiques de l'aménagement. Tout sera affaire de conditions d'application. En outre, les méthodes d'aménagement sont susceptibles d'évoluer avec l'enseignement tiré des expériences en cours, consécutivement à l'extension des juridictions nationales. Des solutions peuvent être trouvées au problème des rejets que pose l'application des contingents individuels de capture dans les pêcheries pluri-spécifiques. Si, par exemple, les contingents individuels de capture ne sont pas immédiatement applicables à la pêche céphalopodière (à cause des débarquements nationaux et étrangers hors du Maroc), les choses peuvent changer.

Ainsi qu'il a été indiqué plus haut, la régulation de l'utilisation pour l'aquaculture des espaces et des écosystèmes naturels devrait pouvoir faire appel aux mêmes instruments. Ceci est particulièrement important pour les formes intermédiaires d'aquaculture extensive que sont la conchyliculture et le "ranching". Des similarités expliquent que certaines législations anciennes prévoyaient des réglementations identiques pour certaines formes d'aquaculture (concessions conchylicoles) et de pêche (ammodiation de gisements coquillers, droits d'exploitation d'installations fixes). On peut relever ici l'incohérence de ces dispositions qui acceptaient l'octroi de concessions (droits territoriaux) pour des pêches, à l'aide d'installations fixes, présentant des analogies artificielles avec l'aquaculture (ammodiation des gisements coquillers naturels) et les excluaient pour d'autres (pêche d'espèces sédentaires, notamment) où cette méthode serait particulièrement bien adaptée. Il n'y a pas de raison de conserver ces incohérences dans une nouvelle loi.

Pour être plus spécifique, les avantages de l'attribution des droits d'usage par l'intermédiaire des *moyens de production* (navires, engins, installations aquacoles) sont bien perçus du législateur, puisque le projet de loi privilégie cette méthode. Son inconvénient réside dans le fait qu'en l'absence de dispositions complémentaires, elle ne supprime pas la motivation du pêcheur à doper la puissance de pêche de son unité en intervenant sur les caractéristiques non contrôlées de celle-ci, et à améliorer l'efficacité de son utilisation par une meilleure

connaissance de la distribution des stocks et du comportement du poisson. L'efficacité de cette méthode dépendra alors de la faculté à retirer régulièrement des navires de façon à contre-balancer les gains de production des capacités en place. C'est l'une des raisons qui font recommander que le projet de loi prévoie expressément la possibilité de recourir, au sein des commissions de pêcheries concernées, aux mécanismes du marché et des prix pour le *retrait* des droits d'usage (voir annexe 1, section D.4).

Le choix des caractéristiques des moyens de production sur lesquels porteront les droits d'usage quantitatifs se fera en fonction de l'importance de leur contribution à la puissance de pêche des bateaux: puissance de traction pour les chalutiers, nombre d'engins dormants (casiers, hameçons, nappes de filet,...), etc.

L'intérêt de prévoir le même type de mesure pour l'aquaculture a été souligné: plans d'installations aquacoles, m<sup>3</sup> de cage, ...

Sous la même rubrique, et non sous celle des biomasses ou de la ressource elle-même, devraient figurer également les concessions conchylicoles. En effet, dans la conchyliculture, la ressource naturelle est la capacité trophique de l'environnement (production planctonique) et non le cheptel; celui-ci constitue le moyen de production qui, d'ailleurs, est propriété des usagers. L'octroi de concessions conchylicoles doit permettre de contrôler les biomasses ou les densités en élevage, car la surcharge des bassins peut constituer un problème majeur d'aménagement là où la conchyliculture est fortement développée.

Pour les pêches qui emploient des moyens de production relativement limités (pêche à la ligne, pêche à pied, pêche sous-marine, ...), l'*effectif de pêcheurs* devrait donner une bonne estimation du taux d'exploitation. Sa régulation pourra se faire par celle de l'effectif des licenciés.

La vogue récente des *contingents individuels de capture* pour réguler la pêche industrielle s'explique par le fait:

- qu'elle incite chaque pêcheur à minimiser simultanément ses moyens et ses coûts de production; le souci d'atteindre simultanément les objectifs économiques et biologiques de l'aménagement est donc satisfait avec cette méthode;
- elle se prête bien à l'application de mécanismes économiques pour l'échange des droits d'usage.

Toutefois son application est difficile pour les pêcheries:

- portant sur de nombreuses espèces et plusieurs engins (pêches aux petits métiers);
- qui ne permettent pas une évaluation et un suivi réguliers du potentiel halieutique;
- dont la production est instable (stocks pélagiques côtiers, mollusques);
- et dont les captures ne peuvent pas être effectivement contrôlées (pêche étrangère, petits métiers).

Cette méthode conviendra mieux, *a priori*, aux pêcheries capitalistes, ou démersales, plus stables, qu'aux pêcheries artisanales, ou pélagiques, plus variables. *Un système de contrôle effectif des captures est indispensable.*

Si les ressources halieutiques sont en général difficilement allouables directement, cette possibilité ne doit pas être exclue. *L'allocation de la ressource* prendra la forme d'octrois de *droits territoriaux d'usage halieutique* (pêche d'espèces sessiles -algues, corail, coquillages, ...-, ou peu mobiles -espèces de fonds durs) ou *aquacole*. Cette méthode sera d'autant plus simple à appliquer qu'il n'y a pas lieu de se préoccuper de la conservation du stock, ce qui pourrait bien être le cas des algues.

Les droits territoriaux d'usage présentent trois avantages supplémentaires: la ségrégation des usages et des usagers peut faciliter beaucoup l'application des réglementations; elle peut réduire les conflits d'engins; elle peut enfin favoriser l'apparition de comportements d'auto-régulation parmi les pêcheurs. Ces avantages sont particulièrement intéressants pour la pêche artisanale côtière, pour laquelle cette méthode, seule ou en combinaison avec d'autres (portant, par exemple, sur le nombre de barques ou l'effectif de pêcheurs), paraît actuellement la mieux adaptée.

#### CHOIX ET COMBINAISON DE SUPPORTS

Il n'y a pas lieu d'interdire *a priori* l'emploi de tel ou tel engin ou méthode de pêche (droit nul). Il n'existe pas plus d'engins ou de méthodes de pêche mauvais en eux-mêmes, qu'il n'existe de pêche douce. Toute

pêche tue. Seuls peuvent être impropres le taux d'exploitation appliqué à un stock et, éventuellement, sa répartition à l'intérieur du stock. Ainsi, la pêche sous-marine en scaphandre et commerciale pourrait être justifiée pour l'exploitation de certaines espèces (corail, oursins, coquillages, crustacés, ...) dans la mesure où elle est économiquement efficace, et contrôlable par un mode de régulation approprié (droits territoriaux et contingents de capture individuels de longue durée).

Comme le montre ce dernier exemple, les modes de régulation peuvent être combinés. De même, une licence d'exploitation d'un navire peut être assortie de limitations sur les captures autorisées (totales ou par espèces), sur l'espace et la saison. Comme on l'a vu, les supports de droits d'usage devront être choisis lors de l'élaboration des plans d'exploitation optimale, en fonction des particularités de la ressource et de son exploitation, ainsi que de leur facilité d'application. Les mesures ne peuvent être spécifiées au niveau de la loi.

L'aménagement de la pêche ou de la conchyliculture ne vise pas seulement à réguler le taux d'exploitation de ressources naturelles et à minimiser les coûts de production. Une préoccupation fréquente porte sur la réduction des interactions entre usages, engins, flottilles et communautés de pêcheurs. Elle vise aussi à faciliter l'auto-régulation. L'allocation de droits territoriaux, individuels ou collectifs, d'usage halieutique ou aquacole, est de nature à réduire ces interactions par une ségrégation dans l'espace ou le temps d'activités incompatibles (par exemple, entre arts trainants et arts dormants). L'octroi de droits territoriaux, même pour la pêche hauturière, peut être un adjuvant très intéressant pour la bonne application des réglementations (matérialisation du droit d'usage).

#### DROITS INDIVIDUELS OU COLLECTIFS

Le besoin de réguler le taux d'exploitation ou d'usage des ressources naturelles par ensembles restreints et délimités (pêcheries ou bassins aquacoles) et l'intérêt, pour cela, de recourir à des mécanismes d'échange expliquent l'intérêt des droits individuels. Le projet de loi devrait prévoir que ces droits puissent être attribuables à des personnes physiques (pêcheurs artisans et plaisanciers, patrons-propriétaires) ou morales (armements, sociétés aquacoles), étant entendu que la même personne pourra éventuellement posséder des droits individuels quantitatifs dans des pêcheries différentes. Des limites dans le nombre de droits possédés par une même personne, ou la quantité correspondant à un droit individuel, pourront être imposées selon les politiques de pêches (application).

L'application de ce principe à la pêche aux petits métiers ne pourra pas être poussée aussi loin, car l'individualisation de la pêche comme les infrastructures institutionnelles y sont moins avancées. Si l'octroi de licences individuelles n'y est pas possible ou souhaitable, l'octroi de droits territoriaux collectifs, permanents ou saisonniers, par villages, collectivités, ou coopératives d'exploitation et éventuellement, dans un deuxième temps, la limitation des moyens de production (embarcations) permettraient de contenir le taux d'exploitation et de réduire les conflits avec les flottilles opérant plus au large comme, éventuellement, entre communautés littorales contiguës. Une stratégie intéressante consisterait à :

- délimiter la bande côtière réservée à la pêche aux petits métiers (largeur constante ou découpage vers le large en fonction de l'extension des fonds rocheux);
- réserver à chaque village ou communauté un segment de cette bande;
- selon l'intensité de l'exploitation et les interactions entre communautés, permettre ou contrôler les migrations par l'octroi de droits territoriaux saisonniers.

L'exemple de la pêche japonaise montre que l'octroi de droits territoriaux à de petites collectivités (coopératives de villages) est de nature à réduire les conflits avec les autres types de pêche comme entre collectivités, ainsi qu'à favoriser l'auto-régulation au sein de chaque collectivité. Loin de contrecarrer le développement de nouvelles activités comme l'aquaculture, l'existence de droits territoriaux collectifs sur la bande côtière y a beaucoup contribué en intéressant des pêcheurs à la promotion de la production d'une zone sur laquelle des droits de quasi-propriété leur ont été reconnus. Les connaissances de la pêche aux petits métiers et de sa structure sont encore trop fragmentaires, au moins pour le consultant, pour qu'il puisse proposer des mesures spécifiques. Le programme de recherche de l'ISPM devrait viser, en priorité, à identifier les opportunités majeures d'aménagement et de définir les modalités de régulation les mieux adaptées.

En l'état actuel des choses, il suffirait, au niveau de la loi, de prévoir la possibilité d'octroyer à des collectivités de pêcheurs aux petits métiers, des droits collectifs territoriaux d'usage halieutique. La collectivité serait l'usufruitier du droit d'usage territorial. Simultanément, l'administration devrait étudier selon quelles structures (coopératives ?) les communautés côtières pourraient être organisées pour leur permettre d'assurer une partie de la gestion collective.

## DUREE DE VALIDITE

C'est un autre point sur lequel le projet de loi demande à être précisé.

Pour les droits accordés aux navires étrangers, une durée annuelle, renouvelable, est envisageable, quoique des clauses de reconduction préférentielle en fonction de la bonne application des termes des accords est de nature à contribuer à cette dernière.

L'annexe 1 souligne que, pour les nationaux, les droits doivent porter sur des périodes plus longues, établies:

- en fonction de la durée d'amortissement des moyens de production (lorsque les droits portent sur ceux-ci) et des nécessités de stabilité de l'emploi; il n'y a pas de vie économique sans contrats garantis;
- ainsi que de façon à intéresser les usagers à la conservation de la ressource.

Ce principe ne doit pas interdire à l'Administration de modifier annuellement, indépendamment des droits d'usage, les modalités d'exercice de ces droits et d'intervenir, par exemple, en cas de fluctuations importantes et imprévues de la ressource. Le projet de loi prévoit très justement le retrait des droits d'usage en cas de non respect des clauses.

L'intérêt qu'il y a à prévoir des droits de longue durée (10, 50 ou même 99 ans) n'implique pas que des droits en cours de validité ne puissent pas être échangés, ou rétrocédés à l'Etat. Ce point se rapporte à la question du choix du mécanisme d'allocation, d'échange et de retrait des droits d'usage qui sera abordée plus loin.

## TAXES ET REDEVANCES

Le projet de loi prévoit que l'octroi d'une licence puisse donner lieu à l'imposition d'une taxe. L'annexe 1 fait valoir l'intérêt, pour contrebalancer la dynamique de surpêche, d'écarter la rente halieutique de la compétition entre co-usagers. Or, la rente varie en fonction du taux d'exploitation, c'est-à-dire de l'objectif d'aménagement retenu; elle varie aussi d'une pêcherie à l'autre selon la valeur de la production et le coût d'exploitation. Un système de taxes fixes ne permet pas la modulation nécessaire, comme il ne peut servir de support à un mécanisme d'échange. Pour cette raison, le projet de loi devrait prévoir la possibilité d'introduire dans les plans de pêche, des systèmes de redevances modulables.

Cette nécessité n'implique pas que le taux de la redevance doive changer rapidement, tous les ans par exemple. Ceci ne serait pas supportable aux producteurs. Il y aura donc lieu de distinguer:

- une régulation des capacités de capture sur la moyenne période (plusieurs années), dont l'objet serait de réduire, par le recours à des mécanismes économiques, la dynamique de surpêche;
- une régulation conjoncturelle pour répondre, par des décisions administratives, aux fluctuations d'origines diverses, imprévisibles.

### *C - Mécanismes d'allocation des droits d'usage exclusif*

L'annexe 1 présente les avantages et les inconvénients des deux mécanismes susceptibles d'être utilisés pour l'allocation des droits d'usage.

#### 1 - Décisions administratives

Son emploi soulève deux types de question:

- *la structure d'avis*: cette méthode suppose que l'administration puisse s'appuyer sur des critères sociaux admis; le Ministère devra pour cela s'appuyer sur certains groupes et obtenir l'expression formelle de leur avis. La plus évidente est la commission de pêcherie; l'avis des commissions de pêcheries, par rapport à celui du conseil consultatif par exemple, présente des avantages indéniables: intérêt direct

des usagers pour le maintien en bon état de la pêcherie où ils opèrent, homogénéité d'opinions, expérience directe des particularités de la pêcherie; la participation des professionnels concernés aux commissions de pêcheries devrait être un élément favorable à l'apparition d'un consensus sur l'intérêt de l'aménagement et le choix des objectifs; à l'inverse, ne pas tenir pleinement compte de l'avis des commissions les affaiblirait et, par suite, l'appui qu'elles sont susceptibles d'apporter à l'Administration dans l'allocation des droits d'usage;

- *les critères de qualification*: ceux-ci seront définis par référence à la politique ou au plan d'exploitation optimale des pêcheries qui l'exprime; ils pourront porter sur les attributs suivants:

- \* appartenance:
  - nationalité: marocaine, pays avec lesquels le Maroc a signé des accords de pêche;
  - profession ou communauté: inscrit maritime, pêcheur-artisan, membres de collectivités de pêche aux petits métiers, etc.
- \* compétence technique:
  - diplômes d'éducation formelle;
  - expérience professionnelle: fonction professionnelle, années;
- \* participation marocaine (déterminant pour la création de richesse nationale):
  - structure du capital: marocain/étranger;
  - structure de la main d'oeuvre: marocaine/étrangère;
  - débarquements dans les ports marocains;
- \* financement: privé / public;
- \* taille de l'armement:
  - économies d'échelle:
  - politique économique et sociale nationale (contrôle éventuel de la concentration du capital, maintien de l'emploi en zones rurales pour lutter contre l'émigration vers les villes, etc).

Le poids respectif à donner à ces critères implique un choix sur la distribution des richesses qui sort de la compétence de l'analyste. Les critères pourront être affectés de coefficients, par référence aux objectifs adoptés dans les plans de pêche.

Pour certaines pêcheries (pêches artisanales), ce sera peut-être la seule méthode possible; pour les pêcheries capitalistiques, son emploi sera possible tant que l'Administration aura des droits à céder (phase d'expansion, possibilités de redéploiement vers des pêcheries moins engorgées). La réduction de la part des subventions publiques dans les investissements privés lui fournit aussi un moyen coercitif de sélection.

Mais, cette procédure a ses limites. Déjà, l'Administration fait l'objet de pressions. L'annexe 1 donne des exemples des difficultés que l'Administration rencontrera pour traiter, effectivement et efficacement, par décisions, du problème de l'allocation sans recourir à des mécanismes économiques (marché et prix). Une évolution dans le sens d'un plus grand recours aux mécanismes économiques est déjà observable avec le transfert aux banques de l'octroi des aides à l'investissement et le poids pris par les critères économiques dans l'examen des dossiers.

## 2 - Mécanismes économiques

L'annexe 1 examine les avantages, et les difficultés, que présentent les mécanismes économiques (marché et prix) d'allocation: ventes aux enchères, échange (attribution, transfert et retrait) de gré à gré sur une base commerciale, soit entre l'autorité chargée de l'aménagement et les usagers, soit directement entre co-usagers. La décision de recourir à de tels mécanismes devra se fonder sur une comparaison des avantages, en termes d'efficacité économique, de facilité de suivi statistique, de facilité de décision et d'adhésion à l'application des mesures, comme des effets sur la distribution des richesses entre les groupes socio-professionnels nationaux. La décision n'a pas être prise immédiatement. En effet, le passage d'un mécanisme par décisions administratives à un mécanisme basé sur le marché demande à être préalablement soigneusement étudié. Les modalités pratiques différeront selon les pêcheries: il n'existe pas de solution universelle. Au préalable, certaines structures devront

être mises en place. Le choix du mécanisme sera plus facile lorsque l'on disposera des informations des plans d'exploitation optimale. Les diverses alternatives pourront alors être étudiées et comparées.

La pêcherie qui devrait se prêter le mieux à un tel mécanisme est celle de céphalopodes: importance économique, nature capitaliste, intérêt d'un système qui garantisse à la fois la conservation de la ressource et la bonne santé économique de la pêcherie, ...

Le fait que le choix d'un mécanisme d'échange ne soit pas à faire immédiatement n'implique pas que la question puisse être différée. Compte tenu du nombre de points à éclaircir et du temps nécessaire à la diffusion de certaines notions, la question ne peut pas être laissée en souffrance. Pour cela, l'ISPM devrait entreprendre rapidement, en concertation avec la profession, les analyses nécessaires à la préparation du plan d'exploitation optimale des céphalopodes. Lorsqu'une date pourra être fixée comme échéance de la réalisation de ces analyses, une réunion devra être organisée entre la Direction des Pêches et de l'Aquaculture et l'ISPM pour étudier l'opportunité et les modalités possibles du mécanisme d'allocation des droits d'usage. Pour préparer cette réunion, deux ou trois économistes, possédant une expérience directe du fonctionnement de tels mécanismes et des étapes suivies pour leur élaboration dans d'autres pays, devraient être invités à venir étudier pendant deux semaines la pêcherie marocaine de céphalopodes sur la base du plan d'exploitation optimale. Selon la décision prise par le Ministère, un de ces experts pourra revenir pour aider la Direction des Pêches et de l'Aquaculture à mettre en forme le système retenu.

Immédiatement, il importe seulement que le projet de loi rende possible le recours à de tels mécanismes. Le fait de prévoir cette possibilité n'implique d'ailleurs pas l'obligation de s'en servir ultérieurement.

#### *D - Plans d'exploitation optimale*

##### 1 - Délimitation des pêcheries

La définition donnée d'une pêcherie dans le projet de loi (article 7) pourrait être améliorée. La définition suivante pourrait être adoptée:

*Une pêcherie est un ensemble de production, composé d'espèces recherchées préférentiellement par la mise en (uvre de certains moyens de capture (engins, bateaux) pour des finalités commerciales ou de plaisance.*

Une pêcherie, dans le sens où l'entend le projet de loi, constitue un ensemble d'exploitation, d'évaluation et d'aménagement. Son découpage est essentiellement pragmatique. La délimitation des pêcheries doit passer par le lieu où les interactions, au sein de la ressource comme de son exploitation, sont minima. La maille dépendra de l'importance économique des pêcheries, du coût et des capacités opérationnelles de l'aménagement, et de l'état des connaissances. On partira de grands ensembles, nécessairement hétérogènes, pour réduire progressivement la maille, à mesure que progressera le pouvoir discriminant des analyses et de l'aménagement.

Le projet d'arrêté relatif à la planification de l'effort de pêche prévoit, très justement, deux niveaux de découpage:

- un, par grands modes d'exploitation et ensembles d'espèces cible: pêches pélagique, démersale chalutière, démersale non chalutière, artisanale aux petits métiers;
- un par secteurs géographiques (au nombre de six) découpés le long de la ZEE marocaine.

Le regroupement par secteurs est important pour pouvoir prendre en compte les interactions entre pêcheries (par exemple, entre chalutages côtier et hauturier le jour où ceux-ci seront distingués; entre chalutage et pêche aux arts dormants, etc.), comme entre usages en zones côtières: pêche, aquaculture, conservation de l'environnement, éventuellement interactions avec d'autres usages des espaces et des ressources maritimes, comme le tourisme, susceptibles de devenir localement fortes.

La délimitation des pêcheries se fait par référence à des caractères primaires: espèces cible, engins, navires et, éventuellement, communautés de pêcheurs, en tenant compte des interactions techniques (captures simultanées d'espèces par les mêmes engins et embarcations). Les liaisons espèces cible/engins traduisent l'existence de "métiers". Comme ce découpage vise à accroître l'efficacité de la production et à faciliter l'aménagement, les contraintes de structure de l'exploitation (engins, navires) ne devront pas être minorées par rapport à celles des ressources: ce sont elles qui déterminent la faisabilité des mesures. Lorsque cela sera possible,

on aura intérêt à transcrire ces découpages dans des dimensions secondaires: espace et temps. L'intérêt d'un découpage spatio-temporel est d'ordre opérationnel: facilité d'application des réglementations par ségrégation des pêcheries, promotion d'une auto-régulation par les pêcheurs.

Les droits d'usage seront définis par référence aux limites retenues pour la définition des pêcheries auxquelles elles correspondent.

Les commentaires ci-dessus montrent le grand intérêt actuel de l'analyse de la structure des pêcheries: ressources, opérations de pêche, relations techniques, communautés de pêcheurs. L'ISPM doit être prêt à fournir les études sur les possibilités de découpage. Il dispose déjà d'une masse d'information sur ce sujet. Cette typologie doit être maintenant organisée de façon systématique. Le système devrait prévoir l'archivage régulier des informations pertinentes nouvelles, la possibilité d'interrogation en routine du fichier et de présentation des documents en fonction des demandes.

## 2 - Plans

Du fait de la fluidité des ressources sur laquelle elle repose, la pêche, pour être efficace, requiert une gestion collective plus importante que dans la plupart des autres secteurs économiques où la production est mieux individualisée entre entreprises. Une telle gestion ne peut plus être qu'administrative. Pour tirer le meilleur parti des ressources naturelles, les termes de l'optimisation d'une pêcherie doivent être explicitement analysés. L'intérêt des plans d'exploitation optimale des pêcheries ne doit pas être évalué par simple analogie avec, par exemple, celui d'un plan pluriannuel national. Les critiques parfois exprimées à l'égard de la planification par les tenants du libéralisme ne sont pas valides dans le cas de la pêche. Les particularités de la pêche doivent être prises en considération.

L'accent mis sur la préparation de plans d'exploitation optimale ne procède pas d'une intention de préconiser une plus grande intervention du secteur public dans les activités de production. L'objectif n'est pas, non plus, de susciter des ententes professionnelles, ni verticales entre producteurs, conservateurs et distributeurs, ni horizontales sur l'ensemble du secteur. L'objectif est de permettre la gestion collective nécessaire à la réduction des externalités qui affectent les producteurs, en définissant une procédure de travail à utiliser par les commissions de pêcheries. La gestion concertée de la pêcherie doit venir compléter la gestion des armements, pour fixer un plafond au niveau d'exploitation et définir des mécanismes d'allocation de droits d'usage correspondants à ce plafond. La préparation de plans de pêche permettra à l'administration d'évaluer les perspectives et les contraintes propres à chaque pêcherie, et de disposer ainsi des bases objectives pour la formulation de ses politiques d'aménagement. Pour le secteur privé, les plans de pêche offriront l'assurance que des mesures collectives seront prises pour compenser les imperfections du marché, particulières à l'exploitation des ressources halieutiques, et prévenir la dynamique de surpêche.

Il y a, donc, intérêt à associer les usagers à ces analyses, car elles auront une incidence sur leurs revenus; leur collaboration sera une condition de la bonne application des plans.

L'objectif, dans la préparation de plans d'exploitation optimale des pêcheries, devrait donc être:

- d'intégrer les données de l'aménagement des pêcheries et de la gestion des armements, qui, dans les pratiques actuelles, divergent;
- de disposer d'une procédure répétitive et explicite, ainsi que de structures, qui conditionnent la collaboration fonctionnelle et formelle de la profession, de l'administration et de la recherche;
- de sensibiliser la profession à l'intérêt, pour elle, de l'aménagement, et de fournir facilement à l'administration et à la recherche publique l'information (statistiques sur les entreprises, difficultés opérationnelles d'application de certaines mesures, etc.), indispensable à l'aménagement;
- de disposer d'une structure qui permette d'évaluer périodiquement les performances de l'aménagement et de prendre des mesures correctives.

L'article 19 définit le contenu d'un plan de pêche. Cette définition pourrait être légèrement amendée pour recouvrir les points suivants:

- Délimitation de la pêcherie;

\* caractères primaires: espèces, engins, bateaux, communautés; relations techniques (métiers);

- \* caractères secondaires: espace, temps;
- \* interactions avec les pêcheries périphériques: par la ressource (pêcheries séquentielles), par les engins.
- Production de la ressource:
  - \*  $Y/R$  et  $cpue = g(f)$ ;
  - \*  $t_c = g'(f)$  : régulations sur les engins, les zones et saisons de défens (nourriceries), etc.
  - \* recrutement: variabilité, amplitude, possibilités de prévision;
- Etat économique et social de la pêche:
  - \* valeur des captures, profit des entreprises, endettement, etc.
  - \* emploi, salaires;
  - \* analyse bio-économique au niveau de la pêche: revenus et coûts totaux =  $g(f) = g'(F)$ , etc.;
  - \* structure des facteurs de production: capital et main d'oeuvre, nationaux et étrangers; rente halieutique; subventions;
  - \* perspectives de valorisation: sur les inputs, les outputs;
- Objectifs d'aménagement:
  - \* discussion des objectifs envisageables, incompatibilités;
  - \* objectif retenu: taux d'exploitation;
  - \* nature des contraintes: biologiques, techniques, économiques; valorisation des produits; marchés;
- Allocation des droits d'usage:
  - \* support des droits quantitatifs: pêcheurs, navires (caractéristiques contrôlées), contingents de capture individuels, droits territoriaux;
  - \* droits collectifs (pêche aux petits métiers);
  - \* critères d'allocation: qualifications, hiérarchie des critères, limitations (volume maximum par usager, par exemple);
  - \* mécanismes économiques d'allocation, d'échange et de retrait des droits quantitatifs: comment le problème de la rente halieutique et de la réduction de la dynamique de surpêche sera-t-il traité?
- Application des mesures, suivi et surveillance:
  - \* examen des moyens existants et de leurs performances;
  - \* possibilités d'auto-régulation;
  - \* améliorations nécessaires;
- Mesures à prendre.

Tous les éléments donnés dans la description ci-dessus ne méritent pas de figurer dans le projet de loi. Ils ne sont donnés ici que pour contribuer à la définition du contenu possible des plans.

#### *E - Conservation des ressources*

Les parties de la loi relatives à ce sujet ont été commentées sur place par le consultant. Elles n'appellent pas de remarques de fond, si ce n'est que pour rappeler que les mesures susceptibles de varier selon les pêcheries et dans le temps ne doivent pas figurer dans la loi.

#### *F - Institutions*

Le projet de loi prévoit l'institution d'un conseil consultatif, de comités locaux et, éventuellement, de commissions spéciales chargées d'étudier les questions relatives à certaines pêcheries (articles 23 à 26). Ces trois niveaux d'organisation correspondent bien aux besoins. Toutefois, le consultant recommande vivement que leurs rôles respectifs soient modifiés au profit des structures les plus décentralisées. L'annexe 1 et le présent rapport donnent les raisons de cette recommandation. Le projet de loi doit refléter le rôle donné aux commissions de pêcheries pour un aménagement décentralisé, participatif et spécifique. Ce devrait en être un des traits dominants. Enfin, le projet de loi devrait expliciter le mandat et la composition de ces institutions, de même que le mode de désignation de leurs membres.

##### 1 - Les commissions de pêcheries

L'annexe 1 expose l'intérêt, pour le progrès de l'aménagement, de structures formelles au sein desquelles pourra s'organiser la coopération entre co-usagers d'une ressource collective, d'une part, et entre secteur public (administration et recherche) intervenant en tant que propriétaire des ressources, et secteur privé intervenant en tant que producteur, d'autre part. On en rappellera l'essentiel. L'adoption de droits individuels et exclusifs constitue un progrès majeur pour la régulation de l'entrée et l'allocation des ressources. Il ne fournit cependant pas une solution complète. L'indivisibilité de la ressource nécessite, en plus, une gestion collective.

Jusqu'ici l'administration assumait cette tâche, sur un mode essentiellement réglementaire et, non, dans une finalité d'optimisation économique. L'annexe 1 rappelle également les carences de la démarche classique de l'aménagement et les perspectives peu brillantes d'un aménagement centralisé et limité à la conservation de la ressource. Ces carences auront des conséquences graves lorsque les ressources seront pleinement exploitées: l'enjeu est la viabilité économique et sociale des pêcheries marocaines.

Il est difficile d'envisager de progrès décisif dans l'aménagement sans la participation active de la profession, même si celle-là sera nécessairement graduelle. Les différentes tâches de l'aménagement: collecte des statistiques, analyses préalables à l'élaboration des plans d'exploitation optimale, choix des objectifs et des modalités pratiques d'application (règlements, droits, mécanismes d'allocation, rachat des droits excédentaires, ...), optimisation de la distribution spatio-temporelle des opérations de pêche au sein d'une pêcherie, application des réglementations, ... ne peuvent plus être assurées par le secteur public seul, à moins que ce dernier n'envisage de se charger aussi de la production, ce qui serait contraire à la politique nationale. L'inefficacité actuelle de l'aménagement n'a pas d'autre origine. L'administration et la recherche publique doivent appuyer la profession et l'aider à prendre progressivement en charge la partie de la gestion collective des pêcheries qu'elle peut mieux assurer. Disposant de droits exclusifs, les co-usagers devraient s'opposer aux intrus et se montrer critiques à l'égard de ceux des leurs qui ne se plieraient pas aux règles conjointement acceptées. Propriétaire des ressources, la puissance publique dispose d'un moyen de coercition des plus crédibles, puisqu'il peut retirer ou racheter des droits d'usage. Ces conditions font actuellement défaut, ce qui explique le caractère généralement laxiste de l'application des réglementations. Le progrès de l'aménagement est à attendre d'une plus grande participation, et non, de plus de coercition que, d'ailleurs, l'administration n'est pas en mesure d'imposer.

## MANDAT

Il devrait porter sur l'exploitation des ressources et la commercialisation des captures :

responsabilités

- |  |  |
|--|--|
| - l'analyse des pêcheries, préalable à l'élaboration des plans de pêche  | recherche + armements                                |
| - l'examen des dispositions pratiques: support des droits d'usage, critères d'allocation des droits, réglementations sur la pêche, ... | administration + recherche<br>+ profession           |
| - la mise au point finale des plans de pêche   | administration                                       |
| - la concertation sur le projet de plan d'exploitation optimale  | administration + profession                          |
| - la décision  | administration                                       |
| - la commercialisation des produits  | profession,<br>en concertation avec l'administration |

Une commission devrait pouvoir, lorsque nécessaire, créer des groupes de travail, par exemple sur la statistiques, sur les mesures de régulation de la pêche (afin de bénéficier de l'expérience pratique des pêcheurs sur l'applicabilité des réglementations).

Ce rapport n'aborde pas le problème, très important, de la commercialisation des produits. Cette omission est à mettre au compte du manque de compétence du consultant dans ce domaine. Ce silence ne signifie pas que les commissions de pêcheries ne devraient pas s'en préoccuper. Les marchés constituent une autre source de variabilité et d'incertitude, à l'origine d'externalités qui affectent directement les producteurs, comme une source de profits accrus. Plusieurs pêcheries marocaines sont confrontées à des difficultés d'écoulement. La production doit tenir compte de la demande. Elle doit se préoccuper de sa promotion. En France, les organisations de producteurs jouent un rôle actif dans la régulation des cours. Elles tendent à s'intéresser progressivement à l'aménagement (gestion des quotas). Cette évolution montre la complémentarité de l'aménagement de la production et de la commercialisation. Incidemment, elle montre que la profession est capable d'assurer des aspects collectifs de gestion et de prendre des décisions contraignantes pour ses membres.

A cause de sa méconnaissance du sujet, le consultant ne peut proposer de recommandations spécifiques en matière de commercialisation. Il peut seulement recommander que la commercialisation et la régulation des cours (prix de retrait, par exemple) figurent explicitement dans les attributions des commissions de pêcheries et que, dès que la première commission sera mise en place, il soit fait appel à un consultant possédant une expérience directe du fonctionnement des organisations de producteurs dans la pêche, pour définir un projet d'action dans ce domaine.

## COMPOSITION

Chaque commission serait présidée, pendant les premières années, par un représentant de l'Administration. Elle comprendrait des représentants de la profession, élus par elle, et des membres de l'Administration et de la recherche, nommés par le Ministère des Pêches Maritimes et de la Marine Marchande. L'élection des représentants de la profession se justifie par la nécessité de leur représentativité, compte-tenu du poids des décisions à prendre.

La représentation de la profession (armements, patrons-pêcheurs) devrait tenir également compte de la nature de chaque pêcherie, c'est-à-dire de son caractère artisanal ou capitalistique, et de la localisation, dans chaque pêcherie, du pouvoir de décision en matière d'investissement. C'est une condition de leur contrôle

Les commissions importantes devraient être servies par un secrétaire qui aurait la charge de:

- collecter les statistiques de routine;
- suivre les questions de commercialisation;
- organiser la coopération pratique avec l'Administration et la recherche;
- susciter la réalisation d'études sur la pêcherie;

- suivre et rendre compte des progrès de l'aménagement;
- préparer les réunions.

Initialement, le secrétaire pourrait être fourni par l'Administration, ou par la recherche. Au début, une même personne pourrait éventuellement servir plusieurs commissions, quoique l'animation d'une commission comme celle de la pêcherie de céphalopodes représentera vraisemblablement un travail à plein temps, qui exigera d'autant plus de temps et de compétence qu'il s'agira d'une initiative originale dont on ne peut envisager l'échec. Selon le progrès des commissions, le recrutement d'un ingénieur halieute, par exemple, directement par la commission, sera à envisager dans un second temps. Cette évolution permettra de mieux distinguer le fonctionnement courant des structures locales de la pêche, de celui de l'administration et de la recherche nationales.

#### PROCEDURES

L'intérêt d'une concertation plus active entre le secteur public et la profession ne supprime pas la nécessité de garder distincts, au sein d'une commission, les responsabilités des différents partenaires. Ainsi, la préparation d'un plan de pêche pourrait suivre la procédure suivante:

- analyses préalables:
  - \* sur la ressource: ISPM;
  - \* analyses économiques sur la pêcherie: ISPM + comptes d'armements nommés par les représentants de la profession;
- transmission indépendante de ces analyses au Ministère, avec des commentaires séparés de l'ISPM et de l'association professionnelle;
- préparation du projet de plan Direction des Pêches et de l'Aquaculture, avec l'appui de l'ISPM;
- discussion du plan Commission (représentants de l'administration et de la profession);
- décision Ministère;
- application Commission et Administration.

#### REMARQUES COMPLEMENTAIRES

Les structures qui seront mises en place devront tenir compte des différences entre les pêcheries: celle des petits métiers ne peut être aménagée comme celle des céphalopodes. A preuve de vérification, la priorité pour la première pourrait être de définir, comme on l'a vu:

- l'espace qui lui est réservée: bande d'égale largeur ou découpée selon l'extension des fonds rocheux;
- l'intérêt d'un découpage complémentaire par communautés: villages par exemple;
- celui, éventuel, d'une régulation des migrations des pêcheurs;
- les modalités de régulation de la pêche adaptées à leurs particularités, notamment la possibilité de transférer aux collectivités locales (coopératives de villages) certaines responsabilités d'aménagement, comme la distribution spatio-temporelle des opérations de pêche et le règlement à l'amiable des litiges locaux.

Les connaissances sont moins avancées sur ces questions. Ces dernières devraient être incluses dans le programme de recherche de l'ISPM. Sa finalité pourrait être de déterminer les besoins en aménagement de la pêche artisanale et les modalités pratiques -y compris institutionnelles- permettant de répondre à ceux-ci. Les pêcheries artisanales n'ont pas la même dynamique; elles ne répondent notamment pas aux mêmes variables de choix. Aussi ne peut-on pas appliquer aux premières, sans les adapter, les méthodes d'évaluation et d'aménagement développées sur les secondes.

## 2 - Les comités régionaux

### MANDAT

Au nombre de six, comme il est prévu dans le projet d'arrêté, ils remplaceraient les comités locaux actuels. Leur mandat porterait sur:

- l'approbation du découpage des pêcheries;
- les interactions, par la ressource et par les engins, entre les pêcheries au sein de leur région de compétence et les modalités de redéploiement des capacités de capture, des pêcheries engorgées vers des pêcheries sous-capitalisées (par l'octroi différencié des subventions et, mieux, l'allocation sélective de droits d'usage);
- à ce titre, connaître et suivre le travail des commissions de pêcheries dans leur région de compétence;
- les interactions entre usages (pêche, aquaculture, conservation de l'environnement, etc.); bien qu'actuellement réduites, ces interactions sont destinées à s'intensifier localement en zones littorales;
- les opérations de surveillance dans leur région de compétence;
- l'harmonisation verticale de la pêche dans une région: coopération entre les secteurs de la production, du traitement et de la distribution;
- les questions d'infrastructures et d'aménagements portuaires;
- l'harmonisation des programmes d'amélioration de la pêche à ceux de développement rural.

La présidence et le secrétariat devraient revenir à l'Administration locale des pêches maritimes.

Il a semblé au consultant que les comités locaux n'étaient pas à l'heure actuelle très actifs. Cette situation pourrait résulter d'un mandat trop lâche et de la centralisation des décisions. Le remplacement des comités locaux par les commissions de pêcheries et les comités régionaux devrait contribuer à réduire les insuffisances actuelles, à condition toutefois que les responsabilités et les moyens nécessaires soient donnés aux nouvelles structures.

On notera qu'une commission de pêche à cheval sur deux régions pourra, sans difficultés, faire rapport à deux comités régionaux compétents.

### COMPOSITION ET PROCEDURES

Par rapport aux commissions de pêcheries dont le mandat serait limité à l'aménagement de l'exploitation des stocks halieutiques et à la commercialisation des produits, leur composition devrait être ouverte:

- au niveau des administrations, à celles qui interviennent localement dans le secteur de la pêche et aux autorités chargées de l'administration locale et du développement rural;
- au niveau de la profession, aux représentants des marins-pêcheurs (syndicats), d'une part, à ceux des industries de traitement, de la distribution et de la commercialisation, d'autre part;
- aux présidents et secrétaires des commissions de pêcheries.

Etant donné leur complémentarité, des liaisons étroites devraient être maintenues entre les commissions de pêcheries et les comités régionaux, notamment sur les questions d'interactions entre pêcheries, de politiques de redéploiement des capacités de capture, d'harmonisation des réglementations, de surveillance, etc.

### 3 - Conseil consultatif (national)

#### MANDAT

Son mandat serait autre. Il aurait à connaître et donner des avis au Ministère des Pêches Maritimes et de la Marine Marchande sur la politique du secteur, à savoir:

- les questions d'ordre général intéressant la production, la transformation, la distribution et la commercialisation;
- la supervision des comités régionaux et des commissions de pêche;
- les plans de pêche établis par les comités régionaux et les commissions de pêche;
- les problèmes internationaux (accords de pêche, stocks partagés);
- l'application des règlements et, notamment, les problèmes nationaux de surveillance dans lesquelles interviennent plusieurs départements ministériels;
- les questions de formation.

#### COMPOSITION

Comme le prévoit le projet de loi, ses membres comprendraient:

- des représentants des ministères et administrations concernés par la pêche, l'aquaculture et la conservation de l'environnement marin, le traitement et la commercialisation des produits;
- des représentants des différentes professions du secteur de la pêche; s'agissant d'un conseil consultatif, ceux-ci seraient nommés par le Ministère, éventuellement sur proposition des organisations professionnelles représentatives;
- de personnalités scientifiques et techniques choisies par le Ministère sur la base de leurs compétences personnelles; à cet égard, il serait intéressant de mobiliser, en plus de chercheurs de l'ISPM, des compétences en provenance d'établissements extérieurs au Ministère (enseignement scientifique et professionnel, recherche).

### 3.2 - PROJET DE LOI RELATIF A LA CONSERVATION DE L'ENVIRONNEMENT

Le consultant n'a pas eu le temps, au cours de sa mission, de présenter des propositions spécifiques sur ce sujet. Il ne possède d'ailleurs pas d'expérience propre pour en traiter. Les quelques indications ci-dessous ont simplement pour objet de rappeler, à l'intention du législateur, quelques points importants.

Le projet de loi relatif aux pêches maritimes traite simultanément de l'aquaculture. Le projet de loi relatif à la protection de l'environnement n'aborde que la protection contre les pollutions d'origine marine (hydrocarbures, substances radioactives). Ces pollutions sont moins courantes et, en moyenne, moins difficiles à contrôler que les diverses pollutions d'origine terrestre (agricoles, domestiques et urbaines, industrielles). Ces dernières affectent essentiellement les zones littorales. Elles sont susceptibles de nuire, ou même d'empêcher, le développement de l'aquaculture. Elles peuvent aussi affecter le recrutement des stocks halieutiques dont les frayères et les nourriceries se situent en zones côtières. Même si l'aquaculture est encore relativement peu développée au Maroc, ses potentialités ne peuvent être négligées. La conservation de milieux littoraux sains en est une condition, qu'elles qu'en soient les formes: aquaculture de production ou de transformation. Si, dans le premier cas (conchyliculture notamment), la production aquacole dépend de la productivité naturelle, dans les deux cas, la survie des cheptels et la qualité des produits pour le consommateur dépendent toujours de la qualité du milieu. Cet aspect est important si le Maroc envisage d'exporter une partie de sa production aquacole. Les pays

importateurs lient en général leurs autorisations d'importation à une évaluation de la législation et du fonctionnement du système de contrôle de la la qualité des produits en vigueur dans le pays exportateur.

En termes de niveaux de pollution, les besoins halieutiques et aquacoles sont les plus exigeants, même par rapport aux besoins récréatifs (baignades). L'environnement marin constitue une ressource naturelle, essentielle à la productivité, et indissociable des ressources halieutiques et aquacoles (notion d'écosystème).

Ces différents aspects demanderaient à être traités de façon plus approfondie dans le projet de loi. Ou alors, il faudrait prévoir une adoption séparée et différée du projet de loi relatif à la conservation de l'environnement. Si le Ministère optait pour la première alternative, il devrait affirmer sa responsabilité à définir et à contrôler les normes de qualité des milieux littoraux, requises pour assurer la production et la reproduction des cheptels aquacoles et la qualité des produits. Sa compétence devrait s'étendre sur les estuaires et les lagunes qui, parce que protégés, constituent le milieu privilégié de l'aquaculture marine. Sa responsabilité devrait couvrir le suivi des cheptels en élevage et de la matière première jusqu'aux établissements de première expédition. Le Ministère devra déterminer si sa responsabilité s'arrête lorsque la matière première devient un produit de consommation. S'il adopte cette option, il devra alors entamer avec le Ministère responsable du contrôle de la qualité des produits alimentaires une concertation pour mettre au point leurs modalités de coopération.

Au cas où le Ministère déciderait de préparer un projet de loi spécifique à la conservation de l'environnement marin, il aurait intérêt à utiliser les services d'un consultant bien au courant des aspects techniques de la conservation de la qualité des milieux aquacoles, notamment conchylicoles, et de contrôle de la qualité des produits aquacoles. La tâche de ce consultant serait de fournir au législateur le contenu technique de la loi.

#### 4 - RENFORCEMENT DES CAPACITES NATIONALES

La nouvelle loi sur la pêche et la mise en place des nouvelles institutions ébauchées dans ce rapport devraient contribuer à la promotion des capacités nationales. Les commissions de pêcheries devraient jouer à cet égard un rôle déterminant. Celles-ci ne devraient pas être de simples courroies de transmission entre l'administration et la profession. La préparation des plans d'exploitation optimale va fournir aux différents partenaires l'occasion d'échanger informations, concepts et méthodes, d'acquérir une plus vaste expérience et d'apprécier les perspectives de progrès.

Cependant, la mise en place de ces nouvelles institutions demande certaines compétences additionnelles. L'exécution de certaines tâches doit être spécifiquement organisée.

##### 4.1 - CREATION D'UN SERVICE D'ANALYSES ECONOMIQUES AU SEIN DE LA DIRECTION DES PECHES ET DE L'AQUACULTURE

Pour suivre les travaux des commissions de pêcheries, tirer le meilleur profit des travaux de l'ISPM, préparer les plans d'exploitation optimale des pêcheries et les dossiers nécessaires à la négociation d'accords bilatéraux et, plus généralement, les analyses techniques destinées à servir de fondement à aux politiques de développement et d'aménagement, la Direction des Pêches et de l'Aquaculture doit disposer d'un service spécialisé, bien identifié dans son organigramme, et disposant des compétences techniques voulues.

##### *A - Justifications*

Entre la recherche, assurée par l'ISPM, et l'administration courante, il est nécessaire de disposer d'une structure, suffisamment dégagée des affaires récurrentes et disposant de compétences sur les aspects techniques de l'aménagement et du développement des pêches et les techniques applicables à leur analyse. Ce travail, assuré actuellement en partie par l'ISPM, devrait être pris en charge par la Direction des Pêches et de l'Aquaculture dans la mesure où il ne s'agit plus d'un travail de recherche et où il concerne directement l'administration de la pêche. Actuellement, les agents de la Direction, pris par les tâches courantes d'administration, ne peuvent matériellement pas se consacrer à des analyses d'une certaine ampleur. En même temps, il paraît souhaitable que cette Direction approfondisse ses connaissances sur les nouvelles dimensions biologiques, techniques, économiques, juridiques et institutionnelles de l'aménagement.

L'existence d'économistes, les uns chargés d'études à vocation opérationnelle à la Direction, les autres de la mise au point de méthodes (modèles) et d'analyses nouvelles à l'ISPM, ajoutée à la localisation d'un tel service au sein de la Direction des Pêches et de l'Aquaculture, devraient rendre plus fructueuse la coopération entre recherche et administration. La Mauritanie, par exemple, a adopté une telle structure et cette solution a contribué à renforcer les capacités nationales à traiter des questions d'aménagement.

A ce service, devrait être rattachée l'unité informatique en cours de constitution à la Direction des Pêches et de l'Aquaculture. Ce service sera, en effet, au sein de la Direction, le premier utilisateur de données. Sa fonction et les compétences dont il disposera seront un gage de la qualité et de la pertinence des données rassemblées et archivées. L'organisation actuelle n'est, en effet, pas sans poser des questions sur le développement des compétences de cette unité.

### *B - Compétences*

Outre ses compétences en analyses économiques, ce service devrait disposer également de connaissances sur les aspects techniques de l'aménagement de la pêche. Une partie de ces compétences sont déjà disponibles. Il s'agit de les organiser et de les compléter en un ensemble fonctionnel.

Pour commencer, le service pourrait comprendre deux économistes, un ingénieur halieute et un administrateur possédant une bonne expérience des particularités de la pêche marocaine et un intérêt pour les travaux d'analyse quantitative. L'essentiel du travail consistera, en effet, en de telles analyses. Les économistes recrutés à cet effet, ou affectés à ce service, devraient posséder une formation théorique et méthodologique dans ce domaine, centrée sur les applications: analyses sectorielles ou de branche, bilans statistiques, méthodes d'aménagement, analyse et évaluation de projets de développement, etc.

Pour assurer à ce service les meilleures chances d'un bon démarrage, le consultant recommande vivement la réalisation, dès son lancement, d'un projet d'appui. Un tel appui est prévu dans le cadre de la coopération multilatérale. Le consultant recommande que le Ministère y affecte deux experts pour une durée de trois ans, en faisant appel, si besoin est, à d'autres sources de financement, et de prévoir son démarrage dans les plus brefs délais. Une esquisse de projet est donnée à l'annexe 2.

L'importance du service et du projet proposés est évidente. Le Service d'analyses économiques est destiné à devenir la cheville ouvrière des nouvelles institutions. L'importance de l'enjeu -il s'agit de l'avenir des pêches marocaines- n'autorise pas l'échec. La possibilité d'une crise dans la pêcherie de céphalopodes, dont les conséquences seraient désastreuses sur le plan économique, n'est pas à exclure. La tâche ne peut, donc, non plus être différée. Le nouveau service aura besoin d'acquérir des compétences sur les méthodes d'analyse et de l'expérience sur les nouvelles formes d'aménagement recommandées dans ce rapport. Il faudrait qu'il participe au premier cycle de préparation des plans de pêche. Le projet doit permettre de réduire, à la fois, le risque et les délais.

## 4.2 - CONTROLE ET SURVEILLANCE

Le consultant n'a pas eu l'occasion d'étudier ce dossier. Il ne possède d'ailleurs pas de compétences sur les aspects techniques de la question. Cette section se borne à rappeler quelques-uns des besoins d'un système intégré à la fonction d'aménagement et à présenter certaines suggestions sur les étapes à suivre pour aboutir à sa mise en place.

On peut attendre une réduction des besoins de surveillance d'une plus grande participation des pêcheurs à l'aménagement et de l'octroi à ces derniers de garanties reconnues d'accès à la ressource: l'appui de la profession à l'aménagement devrait réduire le taux d'infraction. Néanmoins, un système qui contrôle effectivement les opérations de la pêche nationale, comme étrangère, reste un élément indispensable de l'aménagement.

Le besoin va au-delà du simple relevé d'infractions.

Des quelques informations qu'il a pu connaître, le consultant en a tiré le sentiment, subjectif, que les dispositions actuelles ne sont pas satisfaisantes. Celles-ci n'ont pas été conçues à partir d'une évaluation d'ensemble des besoins. Par exemple, les captures et l'effort déployé par les bateaux travaillant dans le cadre des accords de pêche sont mal appréciés. La comparaison des rendements des bateaux marocains et étrangers opérant dans les mêmes pêcheries donne à penser que les statistiques soumises par les administrations des pays étrangers sont

fréquemment incomplètes et biaisées. Les statistiques relatives à certaines pêcheries marocaines souffrent de carences comparables, évidence de la difficulté que rencontrent beaucoup d'administrations nationales à collecter des statistiques exhaustives et fiables, et de la solution, au mieux imparfaite, qu'offre un système basé sur la tenue imposée de livres de bord. Les carences statistiques actuelles sont telles qu'il est difficile d'envisager une amélioration significative des évaluations de stocks à un moment où l'état de certains d'entre eux, et notamment celui de céphalopodes, fait naître des inquiétudes sérieuses. Dans ces conditions, on souhaiterait disposer, par exemple, d'évaluations périodiques, éventuellement grossières mais exactes, du nombre et du tonnage des navires sur zone. Ceci n'est pas envisageable actuellement.

Il ne paraît pas, non plus, que les différentes activités susceptibles de contribuer au suivi et à la surveillance des opérations de pêche pour chacune des principales pêcheries (diffusion de l'information sur les licences, observateurs, évaluation des efforts de pêche par l'ISPM, patrouilles des forces armées, registre des contrevenants, etc.) soit convenablement intégrées.

Ces insuffisances ont deux origines: institutionnelles et techniques. Même si les premières ne peuvent pas être immédiatement levées, le Ministère aurait intérêt à préparer une évaluation, techniquement argumentée de ses besoins, et chiffrée du coût de la solution qu'il préconise. Pour cela, il devrait faire appel à un spécialiste possédant une expérience directe et reconnue du contrôle des flottilles nationales et étrangères. Les compétences d'un tel expert doivent aller au-delà de l'identification des navires en infraction. Le choix devrait porter sur une personne connaissant bien les besoins de l'aménagement et les spécificités de la pêche.

Un système efficace, dont le prix de revient reste bien en-deça des gains à en attendre, doit tenir compte des points suivants:

- la pêche est une activité civile, exercée par des professionnels, légalement engagés dans une activité économique;
- un système de suivi et de surveillance doit être conçu comme le prolongement du système national d'aménagement des pêcheries nationales; il devrait donc être conforme aux dispositions prises par le Ministère des Pêches Maritimes et de la Marine Marchande et conduit en collaboration avec les divers partenaires concernés par l'aménagement;
- les personnels chargés des inspections doivent être formés à la collecte de l'ensemble des informations prévues par le système d'aménagement: vérification des journaux de bord et de la conformité des renseignements y figurant (licences, espèces, tonnages, taux de conversion des produits traités, zones et saisons de pêche, etc.), montage des engins, maillages, vérification des quantités et des espèces en cale, etc.;
- l'expérience montre que, malgré certains avantages (disponibilité et entretien des moyens de surveillance, complémentarité avec d'autres opérations: contrôle douanier, lutte contre les pollutions, surveillance du territoire, ...), les solutions militaires reviennent généralement nettement plus cher que les solutions civiles et sont moins bien adaptées;
- certains pays ont mis en place des systèmes satisfaisants et quelques états côtiers de l'Afrique de l'ouest sont en train de réaliser des progrès intéressants dans ce domaine.

En possession d'un dossier solide, le Ministère pourrait alors entamer avec les autres ministères concernés les concertations visant à faire adopter un système qui satisfasse ses besoins et ses responsabilités. Compte-tenu de l'importance de la question pour le succès de sa politique d'aménagement et du fait, qu'aux difficultés techniques, s'ajoutent des questions de partage de responsabilités entre ministères, le Ministère des Pêches Maritimes et de la Marine Marchande devrait confier ce dossier à un fonctionnaire de haut niveau.

#### 4.3 - STATISTIQUES

Actuellement, la base de données la plus solide est tenue par l'ISPM. Cette situation s'explique par les besoins d'évaluation des stocks et de suivi des pêcheries. Mais, elle est destinée à évoluer. Les statistiques nécessaires à l'aménagement des pêcheries nationales proviennent déjà, et proviendront davantage à l'avenir, de sources diverses: programmes spécifiques d'échantillonnage de l'ISPM; halles; mercuriales de prix -nationales et étrangères; à terme, commissions de pêcheries; Ministère des Pêches Maritimes et de la Marine Marchande et, notamment pour les licences, travail des observateurs; Douanes; Forces aériennes et Marine Royale pour la surveillance. Les utilisateurs de ces différentes statistiques seront également divers: recherche, administration, profession (commissions de pêcheries), agences de développement. Le système statistique doit répondre à cette multiplicité de sources et d'usages.

L'objectif devrait être de créer un réseau intégrant et harmonisant les apports des différents organismes qui collectent et archivent les données halieutiques, comme les besoins des utilisateurs. Si les commissions de pêcheries sont destinées à jouer un rôle significatif dans la collecte des statistiques et le suivi de l'application des plans de pêche, leur tâche en la matière devra être encadrée et suivie. Elles auront besoin d'un appui. Il en est de même de l'unité informatique que la Direction des Pêches et de l'Aquaculture a récemment instituée. Pour faciliter les relations entre les partenaires du secteur public ainsi qu'avec ceux du secteur privé, la supervision administrative de l'harmonisation nécessaire des besoins nationaux - chaque organisme maintenant son propre sous-système pour ses besoins propres et sa contribution à l'ensemble- devrait revenir au Directeur des Pêches et de l'Aquaculture. Mais, l'essentiel du travail devrait être assuré par une commission au sein de laquelle pourvoyeurs et utilisateurs actuels et potentiels seraient représentés. La présidence de cette commission devrait revenir au Directeur des Pêches et de l'Aquaculture.

Avant de modifier les dispositions actuelles, les besoins futurs et les solutions possibles demandent être soigneusement évalués. Pour cela, la Direction des Pêches et de l'Aquaculture pourrait confier à l'ISPM, parce qu'il a une bonne connaissance des besoins et l'expérience des aspects techniques de la question, la conduite d'un groupe de travail auquel participeraient les différents organismes et administrations concernées. Ce groupe serait chargé d'établir le dossier à partir duquel les décisions nécessaires pourront être prises. Les contributions des différents partenaires seront plus faciles à intégrer si le système est étudié de concert et approuvé avant la mise en place indépendante de systèmes particuliers.

#### 4.4 - REFLEXION SUR L'AMENAGEMENT DES RESSOURCES RENOUVELABLES

Les commentaires sur le projet de loi et l'annexe 1 sur le problème posé par l'aménagement des pêches contiennent des propositions qui ne sont pas courantes dans la démarche classique de l'aménagement. Elles ne représentent qu'un résumé succinct d'un vaste ensemble de théories et d'observations. Cette réflexion doit être approfondie au niveau national. Sur certains aspects, comme le choix des mécanismes d'allocation, les opinions peuvent diverger. Ces questions sont d'une grande importance pour l'avenir des pêches marocaines. Le progrès de l'aménagement des pêches sera facilité par la constitution d'une base conceptuelle et sa diffusion au sein de l'administration, de la profession et des établissements d'enseignement supérieur. Certaines questions ressortent de la politique intérieure nationale, ce qui peut exclure le recours ultérieur à des compétences extérieures.

Il est donc important que le Maroc établisse sa compétence dans ce domaine. La comparaison des différents usages de ressources renouvelables, comme des solutions adoptées par les différentes sociétés humaines, est riche d'enseignements. Des connaissances sur ces questions, par exemple sur les systèmes pastoraux traditionnels, et des compétences, notamment en économie rurale et en sciences humaines, existent au Maroc. Il faudrait les mobiliser et les valoriser.

Dans ce but, le consultant recommande la création, à l'instigation du Ministère des Pêches Maritimes et de la Marine Marchande pour refléter l'importance qu'il attache à cette tâche, d'un groupe de travail d'une quinzaine de personnes, choisies à titre personnel sur la base de leurs connaissances individuelles sur le thème. A titre indicatif, il pourrait comprendre:

- de l'ISPM: deux biologistes et un économiste;
- du Ministère des Pêches Maritimes et de la Marine Marchande: un administrateur, un juriste et un économiste;
- de l'Institut Hassan II: un ou deux économistes ruraux;
- de l'Institut National Agronomique: un économiste et un sociologue, spécialistes des systèmes coutumiers;
- de l'Université: un économiste politique, un juriste, un historien (de l'histoire de l'agriculture).

Ce groupe serait présidé par le Directeur de l'ISPM. Il aurait à étudier et à préparer des synthèses sur des questions telles que:

- les mécanismes d'allocation des ressources communes;
- les droits de propriété et d'usage dans l'exploitation des ressources renouvelables et, plus particulièrement, halieutiques;
- les institutions nécessaires à la gestion collective des ressources renouvelables;

- les systèmes coutumiers marocains d'usage collectif des ressources renouvelables;
- les techniques d'allocation de droits d'usage quantitatifs dans la pêche: quotas individuels, licences de pêche, droits territoriaux, etc.

A défaut, parce que la méthode précédente serait nettement plus efficace, l'ISPM devrait contracter un certain nombre d'études à des chercheurs et universitaires marocains sur ces questions et les diffuser au sein du monde de la pêche. Ces études ne seront pas nécessairement limitées au domaine de la pêche, l'étude d'autres usages d'autres ressources communes ou renouvelables étant également riche d'enseignements pour la pêche. Dans la sélection de contrats, l'ISPM tiendra compte du fait que l'objectif va au-delà du rassemblement de connaissances. L'exercice vise à mobiliser et à développer les compétences nationales en la matière.

Les deux démarches ne s'excluent d'ailleurs pas.

## 5 - CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Les pêches marocaines sont entrées dans une nouvelle phase de leur évolution. La réalisation de leurs potentialités dépend maintenant d'une évolution dans la stratégie et les pratiques de l'aménagement. Comme pour toutes les ressources renouvelables, utiliser efficacement les ressources halieutiques n'est pas une chose aisée, particulièrement lorsque l'on continue d'utiliser des méthodes partiellement inadaptées aux nouvelles conditions. La régulation de l'accès par l'émission de droits d'usage exclusif constitue la première priorité. L'adoption de droits quantitatifs, individuels ou collectifs, pose la question du choix du mécanisme d'allocation combinant au mieux, efficacité dans l'allocation de ressources rares, et équité dans la distribution des richesses créées. L'économie de marché, souvent plus efficace pour l'allocation des ressources rares, présente aussi pour l'exploitation des écosystèmes naturels des imperfections particulières dues au caractère de rareté et d'indivisibilité de la ressource et de l'absence de droits d'accès. Mais, des techniques existent qui permettent de les réduire en partie.

La nouveauté et le caractère politique de ces questions peuvent expliquer le pessimisme de certains sur les perspectives de progrès de l'aménagement des pêches. Mais, c'est parce qu'il ne s'adresse pas à ces questions que l'aménagement des pêches traditionnel est si peu efficace. De ce point de vue, la situation au Maroc prête davantage à l'optimisme. L'histoire de sa pêche y est moins contraignante. Le niveau de développement de cette dernière laisse encore quelque marge de manoeuvre. Le caractère moderne de la stratégie retenue dans le projet de loi supporte cet optimisme. En second lieu, le poids actuel et, plus encore, potentiel de la pêche dans l'économie marocaine permet de penser que ce secteur bénéficiera de l'attention voulue de la part du gouvernement et de l'administration. Un marasme du secteur serait difficilement acceptable.

Le Ministère des Pêches Maritimes et de la Marine Marchande a déjà pris des initiatives importantes pour la mise en oeuvre d'une nouvelle approche de l'aménagement. Les grands principes de la méthode retenue sont parfaitement adaptés aux besoins. Elle doit seulement être complétée et mise en oeuvre. La stratégie d'application devrait s'attacher à :

- réduire, par l'allocation de droits exclusifs d'accès à des pêcheries délimitées, la dimension commune de la pêche;
- faire converger motivation individuelle et intérêt commun par le recours aux mécanismes de marché pour l'allocation des droits d'usage qui, pour cette raison, devraient être cessibles; intéresser la profession aux potentialités offertes par la gestion collective des pêcheries en l'associant au travail des commissions de pêcheries et en décentralisant l'aménagement au niveau des pêcheries unitaires;
- distinguer la vocation des différents partenaires: ainsi, la puissance publique devrait donner la priorité à la mise en place de nouvelles institutions, au développement des infrastructures physiques, à la recherche, à l'adoption et la mise en oeuvre des plans d'exploitation optimale des pêcheries, aux aspects internationaux de la pêche, au contrôle et à la surveillance; il s'agit là d'une tâche considérable, quantitativement et, plus encore, qualitativement: d'elle dépend actuellement l'avenir de la pêche marocaine; la profession devrait participer plus activement, par l'intermédiaire de structures et de mécanismes formalisés, aux aspects courants de la gestion collective des pêcheries; la recherche a à se préoccuper de transférer des tâches courantes pour pouvoir mieux se consacrer au développement de

méthodes, de techniques et de concepts, dont dépend l'avenir de la pêche marocaine et qu'elle seule peut étudier;

- pour permettre cette évolution, adopter de nouvelles dispositions institutionnelles et juridiques qui permettent la décentralisation de l'aménagement et la participation directe de représentants de la profession à celle-ci; c'est pourquoi le projet de loi sur les pêches maritimes, en cours de préparation par le Ministère des Pêches Maritimes et de la Marine Marchande, revêt une importance critique.

Les actions suivantes doivent être considérées comme prioritaires:

- même au prix de quelque retard, les clarifications et les ajouts présentés ci-dessus devraient être apportés au projet de loi relatif aux pêches maritimes;
- le projet de loi relatif à la conservation de l'environnement demande à être complété et approfondi pour ce qui est des dispositions relatives à la préservation des milieux littoraux, notamment ceux à vocation aquacole, contre les pollutions d'origine continentale (agricoles, urbaines, domestiques et industrielles);
- la préparation immédiate de plans d'exploitation optimale, en commençant par la pêcherie de céphalopodes; dans un premier temps, l'ISPM collaborera à sa préparation, en veillant à obtenir une participation officielle et effective des organisations professionnelles;
- la création, au sein de la Direction des Pêches et de l'Aquaculture, d'un Service d'analyses économiques, disposant des compétences techniques et de l'autonomie nécessaires pour pouvoir se consacrer à la préparation technique des plans d'exploitation optimale et des accords de pêche;
- l'exécution d'un projet destiné à appuyer la création de ce Service par l'apport de méthodes et de l'expérience nécessaires;
- la préparation d'un dossier relatif au système de contrôle et de surveillance, et son adoption;
- le renforcement des compétences de l'ISPM en économie des pêches;
- l'analyse typologique des pêcheries (ressources, engins, opérations de pêche) dans l'objectif de délimiter les unités d'évaluation et d'aménagement des pêcheries marocaines;
- l'évaluation, dans le programme de l'ISPM consacré à la pêche aux petits métiers, des besoins de cette pêche en matière d'aménagement et la définition d'une stratégie et de modalités pratiques adaptées aux particularités de cette pêche;
- la mobilisation des compétences nationales dans le domaine de l'aménagement des ressources renouvelables.

Toutes ces actions devraient être lancées simultanément. Les capacités dont dispose déjà le Ministère des pêches devraient le permettre. Toutefois, la stratégie ne pourra être mise en oeuvre que progressivement. L'évaluation des ressources marocaines a pris une quinzaine d'années. La mise en oeuvre d'un nouveau système d'aménagement est un tâche d'une envergure au moins comparable. L'intérêt d'une telle stratégie ne se limite pas à la régulation de la pêche. L'évolution proposée vise à donner au pays la capacité de comprendre et de maîtriser les variables de choix qui déterminent le progrès ou la stagnation de ses pêcheries. L'application de la même démarche à la pêche sardinière, ou à la pêche chalutière côtière, devrait permettre de quantifier les contraintes qui s'opposent à son expansion et de définir une stratégie qui permette, éventuellement, de les réduire. Ainsi, a-t-on pu dire que l'aménagement des pêches comprenait l'aménagement de son développement.

En matière d'institutions, il n'existe pas de solutions transposables, pas plus qu'il n'existe de méthodes universelles dans l'aménagement des pêcheries. Les pêches côtières à caractère artisanal ne requièrent pas les mêmes solutions que les pêcheries hauturières à caractère capitaliste. La préparation de plans d'exploitation optimale au sein de structures et de mécanismes formalisés offrira l'occasion aux trois partenaires, que sont l'administration, la profession et la recherche, de partager leurs connaissances respectives et d'accumuler progressivement leur expérience.

Comme le nouveau régime de l'océan a été un facteur important d'évolution des pêches mondiales et de renforcement des capacités nationales dans le domaine des pêches, la mise en place de nouvelles institutions nationales doit contribuer effectivement au progrès des pêches marocaines. Au niveau de la capture, celui-ci tient,

aujourd'hui, plus au progrès des institutions que des investissements publics et des innovations techniques. L'administration et la recherche scientifique ont, à cet égard, un rôle déterminant à jouer:

*" Les innovations technologiques coûtent cher, mais elles sont susceptibles de profiter aux individus qui sont prêts à en prendre les risques. Par contre, les changements institutionnels sont non seulement coûteux, mais les bénéfiques qui en découlent - souvent répartis au sein d'un large groupe - n' échoient pas à celui qui les promeut ... C'est pourtant dans le progrès des institutions que l'énergie du secteur public devrait maintenant s'investir". W. Cruz, 1982 - Institutional and technological aspects to municipal fishery resources.*

Le poids atteint par la pêche dans l'économie marocaine, le potentiel de ses ressources, ses possibilités de progrès sur le plan de l'efficacité économique, mais aussi le sérieux risque que fait courir actuellement le manque de maîtrise de l'expansion des investissements dans les pêcheries économiquement les plus importantes et la faiblesse du système de surveillance, font que le gouvernement devrait accorder une priorité particulière à la mise en oeuvre de la politique qu'il a pris l'initiative de lancer. Parce que l'enjeu et le risque sont grands, et le temps disponible réduit, la proposition de créer un Service d'analyses économiques au sein de la Direction des Pêches et de l'Aquaculture et d'appuyer sa création par un projet à durée déterminée mériterait d'être étudiée avec une attention particulière.

L'histoire du développement des pays montre le rôle fondamental joué par les plus-values dégagées du secteur primaire: agriculture, forêts, pêches, industries extractives (mines et pétrole), dans le décollage économique des pays. Elles seules, en effet, sont initialement en mesure de fournir les capitaux nécessaires au développement des infrastructures économiques, comme les transports, et sociales, comme l'éducation, ainsi qu'à l'industrialisation du pays. Compte tenu de son importance actuelle et potentielle, la pêche marocaine peut, convenablement gérée, contribuer significativement à ce processus. Les retombées potentielles pour le développement économique du pays peuvent être triples:

- produire les capitaux et les devises nécessaires aux investissements indispensables au développement économique du pays;
- accroître la demande nationale par la création de richesses au sein du secteur;
- produire plus de denrées alimentaires, de manière à faire face à l'augmentation de la population et à sa concentration en zones urbaines.

La contribution potentielle des productions primaires au progrès économique des pays en développement peut être résumée par la citation suivante:

*" L'agriculture, enfin, a un ... rôle particulier à jouer pendant la période de transition, et ce rôle dépasse la production de denrées alimentaires, la création d'une demande effective ou la possibilité de recettes fiscales: l'agriculture doit mettre à la disposition du secteur 'moderne' une part importante de ses revenus excédentaires. L'idée centrale de la 'Richesse des Nations' - que le lecteur a tôt fait de perdre de vue parmi les propositions sur la fabrication des épingles et des considérations sur le libre échange - tient au fait qu'Adam Smith a compris que les revenus excédentaires provenant de la propriété foncière doivent, d'une façon ou d'une autre, être retirés des mains de ceux qui les stériliseraient par leurs prodigalités pour être mises à la disposition des entrepreneurs qui les investiront dans les secteurs modernes et réemploieront régulièrement leurs bénéfices à mesure que la production et la productivité augmenteront" (Rostow, 1963 -The stages of economic growth).*

Comme l'agriculture, la pêche ne peut pas être considérée comme une étape, mais comme une condition du développement général du pays. Sa contribution, y compris celle de la branche artisanale, au développement du pays dépendra finalement de son efficacité économique. Celle-ci dépend à son tour de la solution que les pouvoirs publics apporteront à son aménagement, c'est-à-dire à la régulation de l'effort et à la question de la rente halieutique.

**REMERCIEMENTS**

L'auteur est heureux d'exprimer ici ses remerciements à Messieurs J. Catanzano, D. Charneau, J.-Y. Le Gall, F. Poinard et J. Weber, de la Direction des Ressources Vivantes de l'IFREMER, et S. Garcia et D. Gréboval du Département de les Pêches de la FAO, pour les commentaires dont ils l'ont fait bénéficier.

## ANNEXES

- 1 - Le problème de l'aménagement de la pêche
- 2 - Projet d'appui au Service d'analyses économiques
- 3 - Mandat du consultant
- 4 - Personnalités rencontrées
- 5 - Documents consultés
- 6 - Déroulement de la mission

## LE PROBLEME DE L'AMENAGEMENT DE LA PECHE

*"La terre, le travail et le capital représentent, en tant que facteurs de production, ... en tant qu'entités économiques, impersonnelles et déhumanisées, ... des concepts aussi modernes que le calcul infinitésimal". R.L. Heilbroner - Les grands économistes.*

Comme toutes les ressources renouvelables, mais avec des spécificités qui leur sont propres, les ressources halieutiques présentent des particularités déterminantes pour l'efficacité de leur usage. A ces particularités s'en ajoute un autre, propre au cadre institutionnel dans lequel opère la pêche: l'accès libre et gratuit aux ressources. Ces particularités sont connues. Il peut être utile, néanmoins, de partir de leur rappel, pour saisir les questions auxquelles tout système d'aménagement fonctionnel devrait fournir une réponse.

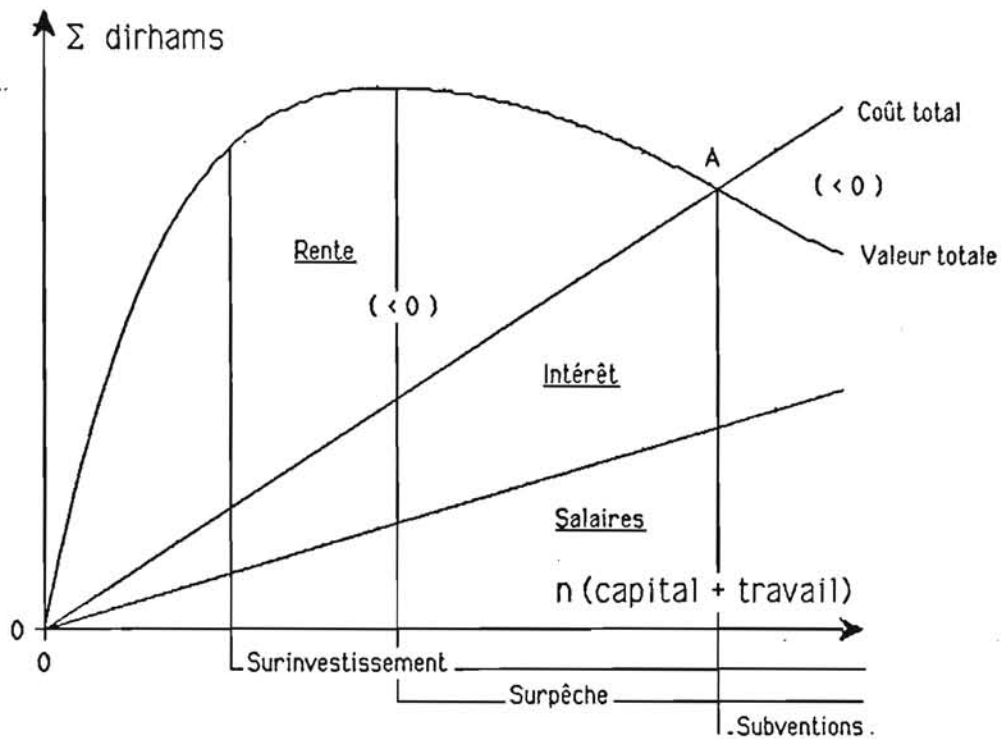
Cet examen doit tenir également compte de deux événements venus récemment modifier en profondeur les données du problème:

- la pleine exploitation du potentiel halieutique mondial, comme marocain;
- l'extension des juridictions nationales sur l'essentiel des ressources et des pêches mondiales.

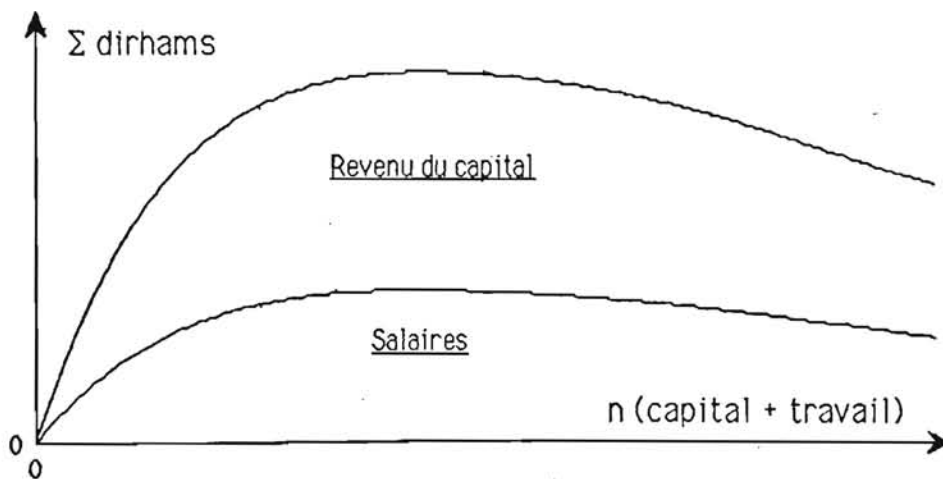
### *A - Particularités des ressources halieutiques*

Les ressources halieutiques se caractérisent par:

- une production naturellement limitée (productivité propre et nombre de stocks); contrairement à la terre, la production halieutique ne peut être artificiellement forcée; les perspectives de l'aquaculture concernent des espaces géographiques restreints par rapport à l'extension des stocks halieutiques; là où les potentialités de l'aquaculture sont économiquement substantielles, elles constituent une perspective nouvelle de développement, et non une alternative à l'exploitation efficace des ressources vivantes au sein d'une ZEE;
- la combinaison du caractère fluide de la majorité des stocks (déplacements des poissons, migrations des stocks, ...) et de la participation de nombreux armements ou pêcheurs-artisans à l'exploitation d'un même stock fait que, à la différence encore de la terre, la ressource ne peut généralement pas être



a) ressource, capital et travail dans la création de richesse



b) répartition de la rente halieutique  
entre revenu brut du capital (intérêt et profit) et salaires (rémunération à la part)

Fig. 1 - Représentation schématique du problème de l'allocation de la ressource halieutique et de la distribution de la richesse créée dans une pêcherie hypothétique où la rente n'est, ou n'est pas, distinguée du revenu du capital et des salaires.

En l'absence de mécanismes d'allocation des droits d'usage basés sur la valeur de la rente, cette dernière, lorsqu'elle n'est pas dissipée par l'existence de surinvestissements, se distribue entre capital (sous la forme de profit et d'intérêt) et travail (lorsque les salaires sont à la part). La hauteur respective des différentes courbes est arbitraire (voir texte).

allouée individuellement aux armements et aux pêcheurs; elle n'est appropriée qu'au moment de la capture (ressource fugitive); les dimensions supérieures des ressources unitaires par rapport à celles des captures individuelles des entreprises sont encore accrues par:

- .. . les relations techniques, qui font que le même engin ou le même navire capture souvent plusieurs espèces ou stocks unitaires au cours de la même opération de pêche;
- . les relations trophiques (prédation, compétition, ...) qui s'exercent entre les espèces;
- enfin, la productivité naturelle des stocks varie, plus ou moins fortement selon les espèces, sous l'effet des fluctuations naturelles du climat: ainsi, la productivité des stocks de petits pélagiques (sardine, maquereau, ...) et leur distribution géographique sont fortement influencées par le régime des vents alizés et de l'upwelling; cette variabilité s'accroît avec l'intensification de la pêche.

## B - Particularités de la pêche

### 1 - Liberté d'accès

Classiquement, les ressources halieutiques sont considérées comme librement accessibles. Ce principe résulte de raisons physiques déjà signalées (fluidité des ressources) et historiques. Les contraintes imposées par la ressource demeurent. Mais la liberté d'accès n'a pas toujours, et partout, été la règle. Les pêcheries coutumières étaient souvent régies par des systèmes de droits territoriaux d'usage collectif. Leur légalisation dans la pêche japonaise, par exemple, donne aux coopératives de villages des droits de quasi-propiété sur les ressources côtières. Des dispositions analogues sont courantes dans la pêche continentale et la conchyliculture.

Si le principe de liberté d'accès était une condition de l'expansion de l'activité des flottilles de grande pêche pour la mise en valeur des ressources hauturières, le nouveau Droit de la mer a résolu, au profit des Etats riverains, la compétition pour l'accès à ces ressources. Toutefois, au niveau national, le problème demeure entier dans la plupart des pays. Sa solution incombe aux administrations nationales. Certains pays, comme l'Australie, le Japon, la Nouvelle Zélande, ... ont récemment pris, pour leurs propres flottilles, des initiatives originales et prometteuses de régulation de l'accès

### 2 - Rareté de la ressource et rente halieutique

Dans l'usage des ressources rares, les mécanismes d'échange (marché et prix) ne fonctionnent pas comme pour la production des produits, manufacturés par exemple, dont l'offre peut être ajustée à la demande. Lorsqu'un facteur de production utile ne peut pas être produit en quantité suffisante pour répondre à la demande, il apparaît un surprofit économique. Dans l'agriculture où les terres arables ont une superficie limitée, ce surprofit correspond au revenu de la ressource, la terre. Lorsque l'accès à la ressource est régi par des droits de propriété, ce revenu est perçu par le propriétaire. Il correspond à la rente foncière. Par analogie avec l'agriculture, on appellera *rente halieutique*, le surprofit qui apparaît avec l'intensification de l'exploitation des ressources halieutiques (fig. 1).

Ce surprofit ne correspond ni à coût, ni à un accroissement de production, mais à une élévation du prix des produits par rapport à leur coût de production. Il est déterminé par le différentiel entre le prix des produits et le coût de leur production. Comme le montre la pêche où les rentes existaient déjà, en tant que valeur potentielle, avant que le droit d'accès ne commence à se négocier, le poisson n'est pas cher parce que l'on fait, éventuellement, payer une redevance au pêcheur; une rente apparaît parce que le poisson est cher.

Dans l'exploitation des ressources naturelles renouvelables, la rente de la ressource vient contribuer à la valeur ajoutée de l'entreprise qui apparaît une fois couverts les coûts d'exploitation -y compris les salaires et l'intérêt des emprunts-, les besoins d'auto-financement et le risque inhérent aux opérations dans les différentes branches de la pêche, à des niveaux comparables à ceux qui prévalent dans les secteurs comparables de l'économie nationale. Le profit de l'entreprise ne distingue notamment pas le surproduit lié à la rente, des gains de productivité qu'elle tire de la qualité de sa gestion et des innovations techniques conduisant une augmentation effective de la production par unité de coût.

Tant qu'il n'existe pas de droits de propriété dans une pêcherie, la rente halieutique n'est pas distinguée dans l'ensemble des recettes réalisées. Elle n'apparaît pas dans la comptabilité des entreprises. Si les

équipages sont payés à la part, la rente halieutique est répartie entre marins et armements (fig. 1b). Cette répartition est caractéristique de la pêche artisanale où capital et travail sont en partie fournis par les mêmes opérateurs. Si les salaires des équipages sont fixes, le surprofit de la rente revient aux armements.

On voit que les dispositions légales relatives à l'allocation des ressources, dont le régime de propriété est une composante, ont des implications sur la distribution des richesses créées. Cette dernière peut également être modifiée par des mesures imposées après leur création, par un système de taxation par exemple portant sur les armements, ou la commercialisation, comme c'est le cas en Mauritanie sur les produits exportés.

La figure 1 montre que, dans une pêcherie donnée, la valeur absolue de la rente varie avec l'intensité de l'exploitation, c'est-à-dire avec le volume des capacités de capture (nombre et puissance de pêche des navires, ou encore capital et travail investis): nulle en l'absence de pêche, elle croît pour passer par un maximum pour un niveau d'exploitation *inférieur* à celui correspondant au maximum de production physique (capture); elle décroît ensuite avec l'augmentation de l'effort de pêche et s'annule lorsque le coût total de production (intérêt et profit du capital, salaires) atteint la valeur des prises totales (point A sur la figure 1a). Au delà, la rente devient négative. Les pertes sont alors généralement compensées par des aides. Pour assurer aux entreprises des recettes qui couvrent les salaires, l'intérêt de leurs emprunts et le profit nécessaire à la couverture des amortissements, des besoins d'autofinancement et du risque encouru, tout en permettant de réaliser une rente halieutique, le taux d'exploitation doit rester inférieur à celui correspondant au point A.

Comme en agriculture où la rente foncière varie avec la fertilité naturelle des terres, la valeur absolue de la rente halieutique varie aussi entre les différents stocks en fonction de leur productivité, du coût de production et de la valeur unitaires des produits: ainsi, la pêcherie de céphalopodes est susceptible de produire une rente estimée à 200 millions de dollars (1982), alors que celle de sardine ne peut générer qu'une rente faible. On donne le nom de rente différentielle à cet effet de la productivité naturelle différente des stocks et de la valeur unitaire des produits.

### 3 - Dynamique de surpêche

Le bon fonctionnement de l'économie de marché suppose, entre autres, un contrôle adéquat, par chaque entreprise, des trois facteurs primaires de production que sont la ressource, le capital et le travail. Dans la pêche, cette condition n'est pas remplie pour la ressource. A cause de ses dimensions, chaque stock est exploité par plusieurs armements. A cause de sa fluidité, la ressource ne peut être allouée directement entre les armements engagés dans une même pêcherie: les stocks halieutiques sont exploités en commun. La fluidité de la ressource fait aussi que la baisse de densité du poisson qui suit l'intensification de l'effort total affecte également tous les armements, qu'ils aient ou non accru eux-mêmes leurs propres capacités de capture. Pour un armement, le coût de production d'une même quantité de poisson ne dépend alors plus seulement de la qualité de sa gestion, de l'expérience de ses équipages ou de l'adoption d'innovations techniques plus productives à coût égal. Il est aussi fonction du nombre et de la puissance de pêche des autres bateaux engagés dans la même pêcherie. Mais, en l'absence d'aménagement, aucun armement n'a de prise, individuellement, sur l'effort de pêche total. Plus celui-ci est élevé, plus la ressource et les rendements sont réduits, et plus le coût unitaire de production de tous les armements est élevé.

Pour des niveaux modérés d'exploitation, une pêcherie peut produire une forte rente halieutique élevée. Chaque armement est alors enclin à accroître ses capacités de capture pour acquérir une part du surprofit correspondant. Les capacités de capture augmentent dans l'ensemble de la pêcherie. Le processus ne s'arrête pas lorsque la rente foncière halieutique est dissipée: chaque armement se trouve alors contraint d'accroître ses capacités de capture, simplement pour maintenir sa part d'une production naturellement limitée. Contrairement à ce qui se passe dans l'agriculture, par exemple, où chaque paysan est maître de déterminer le volume de capital et de main d'oeuvre utilisés dans l'exploitation de sa terre, la concurrence entre les armements de pêche se double d'un terme additionnel à celle, courante entre entreprises en économie de marché, pour l'emploi efficient de leur capital et de leur main d'oeuvre. Cette compétition est causée par l'absence de droits d'accès et est la cause majeure de la dynamique de surpêche. La dynamique du secteur s'explique par la répartition de la rente entre les entreprises et, non, par le niveau de ce surprofit, qu'en régime de liberté d'accès, ces dernières ne peuvent prendre en compte. Pour donner une comparaison, le problème du partage de la rente entre les armements dans une pêcherie peut se comparer à la répartition de la valeur ajoutée au sein de l'entreprise.

En se développant, la pêcherie atteint d'abord un état de surinvestissement, lorsque le niveau correspondant à la rente maximale est atteint et dépassé. A cette surcapacité vient s'ajouter une surpêche lorsque, pour des niveaux supérieurs de l'effort total, la production totale commence à décliner et que des inquiétudes commencent à se faire jour sur sa stabilité (fig. 1a). On notera qu'une pêcherie peut cesser de dégager une rente halieutique avant même que le maximum de production physique ne soit atteint: ainsi, la pêcherie sardinière marocaine est actuellement en état de surinvestissement par rapport à la demande, et de sous-exploitation par rapport à la productivité de la ressource.

En résumé, en l'absence de dispositions permettant d'allouer la ressource ou son usage entre exploitants, ceux-ci sont, individuellement, incapables d'empêcher une pêcherie de se développer jusqu'à l'état stationnaire correspondant au point A. La rente halieutique ne peut être réalisée que temporairement, pendant la période d'expansion de la pêcherie. La rente halieutique sera dilapidée avant que le profit du capital ne tombe à des niveaux inquiétants pour les armements: ainsi, un surinvestissement au niveau de la pêcherie, se traduisant par la dissipation de la rente, peut co-exister temporairement avec une "rentabilité" suffisante des armements.

Cette dynamique a un second effet pervers. Lorsque la ressource est pleinement exploitée, le recours aux innovations techniques sous l'incitation de la compétition pour une ressource non allouée se traduit par une augmentation des coûts, sans modification, si ce n'est négative, de la production totale comme par entreprise. Les gains d'efficacité technique ne se traduisent pas par des gains de productivité. La substitution de main d'oeuvre par du capital qu'accompagne la recherche d'innovation peut même faire baisser l'emploi à un rythme non justifié sur des critères d'efficacité économique.

L'équilibre entre ressources naturelles, financières et humaines ne peut être optimisé (pour quelque objectif que ce soit): les stocks halieutiques ne peuvent être utilisés efficacement. Le phénomène n'est pas particulier aux pêcheries. Il est commun aux divers usages des écosystèmes naturels (chasse, pastoralisme, environnement, atmosphère, ...), exploités selon un régime de libre accès. Si l'on veut empêcher la dilapidation de la rente, inéluctable en régime de laisser-faire, le caractère limité de la ressource et sa fluidité doivent être pris en compte dans la conception du système de régulation de la pêcherie.

#### 4 - Mobilité du capital et de la main d'oeuvre

Les pêcheries présentent aussi un déséquilibre marqué entre l'entrée et la sortie du capital et de la main d'oeuvre. Plusieurs facteurs y contribuent. L'accès libre et gratuit aux ressources facilite l'arrivée de nouveaux arrivants. A l'inverse, les pêcheurs entrés dans une pêcherie rencontrent de sérieuses difficultés pour se reconvertir ou changer de pêcherie, lorsque survient une crise. Ils ont l'expérience d'un certain type de pêche auquel leurs bateaux sont adaptés. Dans une pêcherie en crise, les bateaux sont difficiles à revendre. Les pêcheurs ne peuvent réaliser leur capital. Dans la pêche artisanale, la participation des pêcheurs à la formation du capital peut leur rendre acceptables, des revenus inférieurs à leur coût d'opportunité. Ils font partie souvent de communautés qu'ils peuvent répugner à quitter. La variabilité de la ressource, tout comme celle des marchés ou du coût de l'énergie ou de l'argent, contribue encore à cette dynamique perverse: les investissements décidés en périodes fastes se révèlent excessifs en périodes de crise; ils accentuent alors la surpêche de la ressource par un effet, que l'on a surnommé, de cliquet.

Cette dissymétrie entre l'entrée et la sortie du capital et de la main d'oeuvre fait que les pêcheries se stabilisent rarement autour du point de rente nulle (A sur la figure 1). Dans le contexte de compétition pour la ressource décrit plus haut, les pêcheurs sont conduits peu à peu à ignorer leurs frais d'amortissement et à réduire excessivement leurs frais d'entretien. Ceux-ci sont amenés, à un moment ou à un autre, à se tourner vers la puissance publique lorsque le renouvellement de la flottille ne peut plus être différé. L'octroi de subventions (constructions, carburant, ...) constitue la réponse la plus fréquemment donnée à ce type de crise. A moins d'envisager leur progression continue et le soutien croissant du secteur de la pêche par le reste de l'économie nationale, ces aides ne répondent pas au problème posé. Elles ne peuvent offrir qu'un soulagement économique passager et, cela, au prix d'une accentuation du mauvais état de la pêcherie. Après l'octroi d'une subvention, le même processus se poursuit. L'état des armements redevient, en moyenne, aussi médiocre. Entre temps, celui de la pêcherie s'est encore dégradé: des ressources financières ont été perdues sous forme de subventions et de rente gaspillée; les rendements ont décliné; dans beaucoup de cas, le taux de surpêche a augmenté.

Bien qu'intimement liés, cet effet doit être distingué de la dynamique de surpêche précédemment décrite. Comme la liberté d'accès, il accentue encore le processus de surinvestissement et de surpêche (fig. 1a). L'autorité chargée de l'aménagement ne peut escompter, qu'avec une politique de laisser-faire, la pêcherie se stabilisera au point A: avec une telle politique, le secteur de la pêche est voué à dépendre de façon permanente de l'économie nationale. Par ailleurs, si la question du différentiel de mobilité n'est pas abordée, un régime de régulation de l'accès, parfaitement apte à prévenir la dissipation de la rente, peut laisser les pêcheurs et les armements dans une situation aussi peu satisfaisante qu'un régime de laisser-faire. Les deux questions doivent donc être abordées simultanément.

#### 5 - Importance de la rente halieutique

A la différence de la terre, la fluidité des stocks halieutiques entraîne, en l'absence de régulation de l'accès, la dissipation de la rente. Pour la même raison, la rente différentielle qui exprime la richesse relative des différentes ressources est également vouée à s'annuler en l'absence d'un aménagement effectif. Ainsi, avec une

politique de laisser-faire, la pêche de céphalopodes est vouée à devenir, à production pondérale égale, aussi peu "rentable" pour le pays que la pêche sardinière.

Dans l'agriculture, la possibilité d'accroître artificiellement la fertilité de la terre (engrais, sélection génétique, etc.) relativise progressivement l'importance de la rente foncière. L'impossibilité de forcer la productivité des stocks halieutiques rend la rente économiquement et fonctionnellement plus importante pour l'aménagement de la pêche. Economiquement, nous avons vu que, selon la qualité des réponses fournies au problème de la régulation de l'accès, la rente peut être positive ou négative. La contribution du secteur de la pêche à l'économie d'un pays dépendra donc, non seulement de la richesse de ses ressources, mais aussi de la qualité de l'aménagement. Paradoxalement, si l'aménagement est inefficace, la pêche pourra coûter d'autant plus cher à l'économie nationale que le pays dispose de ressources halieutiques importantes. Fonctionnellement, il est difficile d'envisager des dispositions destinées à optimiser les équilibres entre ressources halieutiques, financières et humaines si l'on ignore le rôle que peut jouer la rente halieutique comme support des mécanismes d'allocation des droits d'accès, ainsi que l'incidence des dispositions retenues sur la distribution des richesses.

### C - Situation actuelle

#### 1 - Pratiques courantes

Tant que le potentiel halieutique mondial n'était pas pleinement utilisé, il était difficile, même pour les pêcheries développées, de tenir compte de la rareté des ressources halieutiques et de l'effet de la rente sur la dynamique de surpêche. Les armements qui avaient les ressources financières et les moyens techniques nécessaires pouvaient, en élargissant le rayon d'action de leurs opérations, aller chercher plus loin des stocks encore librement et gratuitement accessibles. Ces possibilités d'expansion géographique offertes aux niveaux international et national (chalutage) ont contribué à faire persister le concept de liberté d'accès. Elles ont retardé la distinction nécessaire entre les principes de *res nullius* (ressources n'appartenant à personne) et de *res communes* (ressources réservées à une collectivité définie), fréquemment confondus sous le terme de ressources communes. Cette confusion explique que l'on ait pu parler de tragédie des communaux, alors que la tragédie a essentiellement pour cause l'absence de droits d'accès. Les droits peuvent être collectifs.

Les administrations nationales, elles-mêmes, étaient directement affectées par la situation de compétition régnant dans la pêche au niveau international. Il leur était, en effet, difficile de ne pas soutenir par des aides financières leurs armements nationaux engagés dans la compétition pour le partage des ressources hauturières. Dans un contexte de compétition économique et politique, les administrations et la recherche publiques rencontraient les plus grandes difficultés à contenir les forces en jeu dans des pêcheries au sein desquelles, du fait de l'absence de garanties d'accès, la stratégie des entreprises ne pouvait que diverger de l'intérêt de la société. L'application des réglementations ne pouvait être que coercitive. Parce que ces dernières étaient difficilement acceptables à des pêcheurs confrontés à l'érosion de leurs revenus, leur application souffrait de laxisme. Face à des efforts de pêche excessifs, plusieurs de ces mesures limitent artificiellement la production de moyens de capture devenus excédentaires (raccourcissement des saisons de pêche, freins à l'adoption et à l'utilisation de techniques plus efficaces, ...).

Ce contexte historique et politique explique que, pendant longtemps, l'aménagement ait dû se cantonner à la conservation de la ressource. L'intérêt manifesté par les administrations et les industries de la pêche pour des évaluations de stocks nécessaires à l'évaluation des investissements venait encore renforcer cette approche. Ce n'est que plus tardivement que l'on s'est préoccupé d'analyser les termes de l'amélioration de l'état économique et social des pêcheries pour, finalement, déboucher sur le problème de la limitation de l'entrée. Malheureusement, tant que la compétition reste ouverte, cette séquence ne peut guère avoir d'autre intérêt que didactique. Les analyses économiques ne servent qu'à mesurer le montant des pertes, dues aux insuffisances des institutions, subies par l'Etat et la société. C'était sans doute la seule séquence qui permettait aux différents partenaires de saisir la nature du problème posé. Le fait qu'elle conduise à une impasse n'en est pas moins patent. Il n'est besoin, pour s'en convaincre, que de dresser le bilan des performances actuelles d'un aménagement confronté, mais ne s'adressant pas, au problème posé par la pleine exploitation du potentiel halieutique et la perpétuation du régime de libre accès:

- baisse excessive des rendements et de la taille moyenne du poisson, voire de la production totale des stocks;
- mauvais état économique courant des pêcheries parvenues à la pleine exploitation et tendance à l'augmentation des aides publiques;
- effondrement de certaines pêcheries naturellement variables;

- mauvaise application des réglementations;
- détérioration de la base statistique indispensable au suivi des pêcheries;
- montée des litiges.

Une telle situation n'est pas inexorable. Le contexte à l'origine des effets pervers qui caractérisent l'aménagement des pêches aujourd'hui a changé. Le nouveau Droit de la mer traduit une appropriation par les pays de ressources auparavant librement et gratuitement accessibles. La pleine exploitation des ressources a très vraisemblablement contribué à l'acceptation de cette appropriation. Devenues rares, ces ressources font maintenant l'objet d'une forte demande. Le droit de les exploiter se négocie. Si l'attribution de droits de pêche à des navires étrangers se fonde encore peu sur les mécanismes du marché et des prix, les Etats riverains réussissent à canaliser à leur avantage les coopérations techniques, économiques et politiques. Ainsi donc, au niveau international, la raréfaction des ressources s'est traduite par l'apparition de droits de propriété et le recours à des mécanismes de troc pour leur allocation.

Les historiens décrivent la même séquence pour l'agriculture ouest-européenne au Haut Moyen-Age (Xème - XIVème siècles): l'apparition de droits de propriété, individuelle ou collective, celle de la rente foncière et le recours à des mécanismes d'échange basés sur la valeur de cette dernière ont suivi la pleine occupation des espaces terrestres.

L'évolution décrite plus haut pour les pêches au niveau international et pour l'agriculture occidentale au Moyen-Age se manifeste encore peu dans les pêches au niveau national. La situation y est pourtant comparable. Il est probable que la même évolution s'y produira. Mais le processus est nécessairement lent. Il a mis plusieurs siècles dans l'exemple de l'agriculture européenne précédemment cité. Quelques pays (Australie, Islande, Japon, Norvège, Nouvelle Zélande, ...) ont déjà pris des initiatives originales et prometteuses en ce sens. Le transfert de la responsabilité de l'aménagement des commissions internationales aux administrations nationales est insuffisante. Administration unique ne signifie pas exploitant unique, solution qui, théoriquement, permettrait à ce producteur d'ajuster son taux de prélèvement à la productivité de la ressource et, donc, de maîtriser les facteurs économiques de surpêche. Le nouveau régime des océans n'a encore conduit qu'à transformer une exploitation internationale commune en plus d'une centaine d'exploitations nationales, toujours communes. Sans l'adoption, au niveau national, de dispositions permettant de réduire les causes de la surpêche, les pêcheries nationales dont les ressources se sont accrues consécutivement au nouveau Droit de la mer sont vouées à connaître la même inefficacité et les mêmes crises que celles décrites plus haut pour les pêcheries en régime de liberté d'accès.

## 2 - Besoin d'une nouvelle stratégie

Le bilan des performances actuelles de l'aménagement montre l'intérêt qu'il y a à inverser la démarche suivie jusqu'ici et à s'intéresser, en premier lieu, à l'adoption de dispositions institutionnelles et légales permettant d'allouer explicitement les ressources aux usagers. Disposant de garanties d'accès aux stocks halieutiques, les armements ne seraient plus déterminés par la compétition pour l'accaparement des ressources. Ils pourraient s'intéresser aux termes de l'optimisation à long terme des pêcheries, et non plus à la survie immédiate de leurs activités. Le maintien de la ressource à un haut niveau de productivité conditionnant la santé économique et sociale des pêcheries, la profession pourrait partager le souci de sa conservation. Conformément à ses objectifs à long terme, les réglementations seraient plus faciles à appliquer.

A contrario, une stratégie qui préverrait de limiter l'entrée, par décisions administratives prises par référence à une limite globale fixée sur des critères seulement biologiques, n'a aucune chance d'aboutir. Parce qu'ils diffèrent des facteurs à l'origine de la surpêche - à savoir l'absence de droits d'usage, le rôle de la rente et l'insuffisance des mécanismes d'allocation- et des finalités économiques et sociales de l'exploitation, les critères biologiques ne peuvent isolément servir à réduire la dynamique de surpêche. Ils ne peuvent davantage servir à déterminer un plafond optimum d'exploitation. En effet, la baisse de la production totale d'un stock ne se produit qu'à partir de niveaux d'exploitation supérieures à ceux auxquels la plupart des objectifs économiques et sociaux à long terme sont réalisés. Les risques d'effondrement n'apparaissent qu'à des niveaux encore supérieurs, impossibles à prédire avant qu'ils ne soient atteints.

*Ainsi, le besoin, indéniable, de conserver la ressource ne peut fournir à l'administration une solution qui réponde de façon effective à son souci, totalement fondé, de promouvoir l'utilisation efficace des ressources halieutiques par la limitation de l'accès aux pêcheries.*

### 3 - Rareté, propriété et valeur

Ainsi, la rareté pose directement la question du rationnement, c'est-à-dire de l'allocation efficace d'une ressource rare entre des usagers en compétition. Ce contexte de rareté soulève la question de la propriété et de la valeur de la ressource. En régime de rareté, un système de droits de propriété est nécessaire pour allouer les ressources. Mais, doit-on se baser sur la valeur de ces dernières pour l'allocation, l'échange et le retrait de leurs droits d'usage?

La surpêche ayant pour cause première la compétition pour l'acquisition de la rente, tout schéma d'aménagement qui vise l'efficacité devra préciser le rôle que ce facteur est susceptible de jouer dans l'allocation des ressources. La séparation de la rente, d'une part, et des bénéfices et des coûts internes de production, d'autre part, et l'emploi de la première comme valeur d'échange de ressources rares permettraient d'effacer dans les coûts de production d'un armement, à la fois l'effet du taux d'exploitation exercé sur un stock (rente intramarginale) et celui de la différence de fertilité des différents stocks (rente intermarginale). Le terme de compétition, qui s'ajoute à la concurrence normale entre entreprises dans un régime d'économie de marché, serait ainsi en principe éliminé. En d'autres termes, si la rente était distinguée du profit des armements de pêche, ceux-ci pourraient valoriser leurs talents d'entrepreneurs, indépendamment du taux d'exploitation et de la fertilité naturelle du stock qu'ils exploitent. Ainsi, la rente apparaît comme un facteur d'élimination d'une fraction importante des coûts exogènes de production. La contrainte majeure à l'optimisation de la distribution des capacités de captures au sein, comme entre, les principales ressources présentes dans une ZEE, serait supprimée.

Les théories économiques s'accordent sur les conditions d'apparition de la rente. Elles sont au nombre de trois:

- un produit doit être utile;
- sa production doit être inférieure à la demande;
- la ressource doit être contrôlable ou monopolisable dans sa totalité: pour qu'il y ait appropriation, privativement, de la rente, il faut qu'il y ait propriété de la ressource ou, à défaut, contrôle d'un facteur qui permette la régulation de son exploitation.

Les deux premières conditions sont déjà imposées dans la pêche. Reste à voir comment la troisième peut être traitée dans ce mode d'exploitation.

#### *D - Eléments de solution*

##### 1 - Supports des droits d'usage et aménagement spécifique

La nature des ressources halieutiques interdisant le plus souvent leur allocation directe, des substituts doivent être utilisés. Il en existe deux principaux:

- les capacités de capture que les armements et les pêcheurs sont autorisés à employer;
- les autorisations de capture individuelles portant sur une période déterminée, généralement l'année.

Certaines espèces étant néanmoins réductibles à une allocation directe (algues, coquillages, et tous organismes sessiles ou même sédentaires, comme beaucoup d'espèces inféodées aux fonds rocheux, ...), la ressource elle-même ne peut être exclue de la liste des supports de droits envisageables.

Ces supports directs peuvent être complétés par des supports secondaires:

- l'espace, qui offre le très grand intérêt supplémentaire de faciliter l'application des mesures et de favoriser l'apparition de comportements d'auto-régulation chez les co-usagers, éléments d'une grande importance compte-tenu des difficultés d'application des règlements en pleine mer;
- le temps, qui permet de répartir l'espace entre des usages physiquement incompatibles: ainsi, la solution à l'usage concurrentiel d'arts trainants (chalut) et dormants (palangres, casiers, filets fixes, etc.) sur les mêmes fonds de pêche peut être leur emploi alterné.

La durée de validité des droits doit également prendre en considération:

- la nécessité de donner aux pêcheurs et aux armements la garantie de pouvoir valoriser leurs investissements sur une période qui corresponde à la durée de leur amortissement;
- celle de les intéresser à la conservation à long terme des ressources.

Ces supports peuvent être combinés. Par exemple, un droit territorial d'usage peut être concédé pour la capture annuelle d'une quantité fixée d'une ou de plusieurs espèce(s) déterminée(s).

Lors de la conception d'un schéma d'aménagement, le choix de ces supports doit se faire en fonction de trois objectifs fondamentaux:

- conserver la ressource et, donc, permettre de limiter le taux d'extraction;
- assurer l'efficacité économique autonome et, donc, favoriser la minimisation des coûts unitaires de production, sans intervention extérieure;
- faciliter l'application des mesures.

Succinctement, les régulations portant sur les capacités de capture (licences de pêche) contrôlent les captures par la maîtrise des moyens de production. Elles répondent donc bien, en théorie, aux deux premiers critères. Leur faiblesse réside dans certaines difficultés d'application, le blocage effectif de la puissance de pêche des navires licenciés se révélant fréquemment difficile. Les contingents de capture permettent, toujours en théorie, d'éviter cette dérive. Chaque pêcheur, titulaire d'un droit de capture portant sur une quantité déterminée à l'avance pour une période donnée, sera alors incité à réduire ses coûts de production et, donc, ses capacités de capture, au minimum nécessaire pour pêcher la quantité qui lui a été allouée, et à rendre plus efficiente leur utilisation. Ce type de mesure répond donc aussi aux deux premiers critères. Ce système suppose que l'autorité chargée de l'aménagement soit en mesure de contrôler effectivement les captures. Il peut susciter, chez les pêcheurs, des comportements indésirables, comme l'augmentation des rejets d'espèces non contingentes.

Le choix de telle mesure de régulation de la pêche plutôt que telle autre (capacité de capture, quota individuel, etc.), de leur combinaison et des modalités pratiques d'application dépendra des caractéristiques de chaque pêcherie: ressources mono- ou pluri-spécifiques, variables ou stables; flottes mono- ou pluri-engins; pêcheries artisanales ou capitalistiques; capacités de l'administration à contrôler effectivement les quantités capturées, ... Les dispositions qui conviennent ne peuvent être définies que pêche par pêche. L'aménagement ne peut être que spécifique.

Mais, comparés à des droits de propriété portant directement sur la ressource, ces droits ne constituent que des substituts imparfaits. Pour bloquer effectivement le taux d'exploitation de la ressource au niveau choisi, il est nécessaire de limiter à la fois le nombre de droits individuels et l'effort de pêche de chacun. Les droits individuels et exclusifs doivent donc, en outre, être quantitatifs: les moyens de production ou les quantités capturables autorisées doivent être fixés lors de leur émission; il faut ensuite s'assurer que les prélèvements correspondent bien aux limites imposées.

Les droits exclusifs et quantitatifs seront autant que possible attribués individuellement: armements, pêcheurs-artisans, ... Toutefois, une allocation individuelle n'est pas toujours possible, ni désirable. Dans les pêcheries aux petits métiers, des droits collectifs, par communautés individualisées (villages, coopératives, ...), pourront se révéler mieux adaptés. Mais, dans ce cas, le schéma adopté devra toujours viser les mêmes objectifs:

- réduire l'unité légalement détentrice du droit collectif à une taille suffisamment petite pour permettre l'apparition de mécanismes d'auto-régulation;
- définir par extension les membres appartenant à chaque collectivité, de façon à contrôler le taux interne d'exploitation.

Lors de la formulation des schémas d'aménagement, les modalités d'attribution devront être explicitement définies. A qui les droits pourront-ils être attribués: à des pêcheurs ou à des patrons de bateaux - individuellement, à des sociétés d'armement, à des collectivités de pêcheurs-artisans? Dans ce dernier cas, comment ces collectivités doivent-elles être organisées? Quelles sont les qualifications requises pour obtenir un droit? Quelle sera la durée de validité des droits? Les renouvellements auront-ils une préférence sur les allocations nouvelles? Les droits seront-ils révocables? Dans l'affirmative, sur quels critères se fondera le principe de révocabilité?

## 2 - Aménagement décentralisé par pêcherie

L'intérêt d'aménager par pêcherie (unité d'exploitation, d'évaluation et d'aménagement) se justifie par la nécessité de réduire le caractère commun de la pêche, en l'administrant par ensembles de dimensions progressivement plus restreintes. Le découpage en pêcheries doit tenir compte de la structure des ressources et de celle des opérations de pêche. L'excès de compétition à l'origine de la surpêche sera réduit en définissant, par extension, les usufuitiers de chaque pêcherie et en leur fournissant la structure nécessaire à la définition et à l'application des règles d'exploitation collective. L'attribution de droits individuels et quantitatifs ne permet pas, tant s'en faut, d'éliminer le besoin d'une gestion collective. La fluidité de la ressource impose que le taux et les modalités d'exploitation appliqués par l'ensemble des co-usagers à chaque ensemble de ressources et que les modalités d'entrée et de sortie dans la pêcherie soient fixés, suivis et régulièrement ajustés. Cet aménagement collectif devrait porter sur des ensembles:

- suffisamment homogènes pour permettre la mise en (uvre de schémas de régulation adaptés aux spécificités de chaque pêcherie;
- explicitement délimités, pour permettre l'intégration des dimensions biologiques, techniques, économiques et institutionnelles dans chaque pêcherie; pour cela, *il est impératif que les limites retenues pour la définition de chaque pêcherie coïncident* au niveau de ses dimensions biologiques (ressources), opérationnelles (flottes), économiques et sociales (armements, collectivités de pêcheurs), administratives (aménagement, réglementation, surveillance, restructuration des flottes, attribution éventuelle d'aides,...);
- suffisamment restreints, pour favoriser le bon fonctionnement de mécanismes internes d'auto-régulation.

La plupart des questions d'aménagement collectif peuvent être traitées au sein de telles structures. L'intérêt de promouvoir un comportement d'auto-régulation et de rendre ces structures fonctionnelles voudraient, qu'après un suivi initial, une large autonomie leur soit accordée (aménagement décentralisé). Ce qui n'exclut aucunement l'évaluation périodique de leurs performances.

Si l'on veut que les structures traitent effectivement de l'optimisation des capacités de capture, les représentants de la profession devront pouvoir engager l'ensemble de ceux qui décident des investissements. Le mode de désignation des représentants de la profession sera donc déterminant pour le fonctionnement de ces structures.

Cette régulation se ferait au sein de commissions de pêcheries dont le premier mandat serait de définir :

- les objectifs d'aménagement (équilibre entre ressources halieutiques, financières et humaines);
- le taux interne d'exploitation correspondant;
- les modalités d'entrée et de sortie (mécanismes d'allocation des droits d'usage);
- les règlements d'exploitation (maillages, tailles marchandes, zones et saisons de défens, ...).

Ces modalités seraient définies au cours de l'élaboration de plans de pêche pluriannuels. Cette procédure et cette structure offrirait aux co-usagers et à l'autorité chargée de l'aménagement les mécanismes indispensables pour l'échange et l'analyse des informations nécessaires à l'exploitation collective des ressources halieutiques, comme à la prise de décisions et à l'application des règlements.

L'étude des communautés traditionnelles vivant de l'exploitation des écosystèmes naturels montre que celles-ci réussissaient généralement bien à traiter les problèmes (régulation interne du taux d'exploitation, partage de la ressource entre co-usagers, échange d'information, partage du risque et de l'incertitude, règlement des litiges, exclusion des allochtones, ... ) sur lesquels bute aujourd'hui l'aménagement des pêches. Elles disposaient pour cela de mécanismes sociaux bien rodés, privilégiant l'autarcie et l'auto-régulation. Cependant, face à l'expansion de l'économie d'échange, les systèmes qu'elles ont développés ne paraissent viables qu'à deux conditions: a) qu'ils puissent s'adapter aux mécanismes de marché, et b) qu'ils voient leurs droits sur les ressources formellement reconnus. Le problème posé par l'exploitation cohérente de ressources collectives ne réside pas dans leur indivisibilité relative, mais dans l'inadéquation des institutions courantes. Les systèmes traditionnels opèrent dans un contexte économique et social qui ne permet plus leur bon fonctionnement. Les dispositions mises en

place par les administrations nationales en réponse à la compétition pour le partage des ressources répondent très mal au problème posé.

L'aménagement d'une ressource commune a peu de chances d'être effective si une partie des exploitants reste en dehors de la structure de concertation. Cette observation, évidente, n'est pas toujours applicable. Ce sera le cas, par exemple, des pêcheries auxquelles participent armements nationaux et étrangers. Toutefois, la distinction, de la rente halieutique et des coûts en capital et en main d'oeuvre, rend théoriquement la profitabilité des armements -mais non leur chiffre d'affaires global- indépendante du nombre de co-usagers. Les revenus nets du capital et de la main d'oeuvre dépendent alors, on l'a vu, surtout de la réduction de leur différentiel de mobilité (entrée > sortie). Par contre, les pêcheurs nationaux candidats à participer à une pêcherie, comme celle de céphalopodes, sont susceptibles de constituer un groupe de pression particulièrement désireux d'obtenir le remplacement des pêcheurs étrangers. Ces comportements probables des groupes de pression sont à prendre en considération lors de la définition de la composition des structures à mettre en place pour appuyer l'administration dans la régulation de la pêche.

Le choix du mécanisme d'allocation des droits d'usage a également une incidence sur la composition des commissions de pêcheries. Si l'on prévoit d'allouer les droits par décisions administratives, la participation de représentants des administrations concernées et de la recherche publique, ainsi que de pêcheurs déjà présents dans la pêcherie sera vraisemblablement recherchée par l'administration. Son objectif sera d'asseoir l'autorité de la commission et d'obtenir l'appui nécessaire à la réalisation de sa politique de régulation de l'entrée. Si le gouvernement prévoit, par contre, de recourir à des mécanismes économiques, on choisira plutôt un système d'élection de représentants des co-usagers. La finalité sera alors d'asseoir leur représentativité vis-à-vis des co-usagers.

### 3 - Aménagement concerté

Malgré l'intérêt d'un aménagement décentralisé et d'une participation active des usagers directement concernés, le besoin d'un aménagement collectif ou intégré subsiste. L'intervention d'une autorité publique demeure indispensable pour les raisons suivantes:

- la puissance publique doit pouvoir traiter les interactions -par la ressource et par les engins- entre les différentes pêcheries aménagées séparément comme, en zones littorales, entre les différents usages des ressources et espaces marins; ces interactions resteront toujours très importantes, les ressources halieutiques et marines n'étant que partiellement divisibles; la puissance publique doit être responsable de la délimitation des pêcheries unitaires et de l'administration des interactions entre pêcheries séquentielles, comme entre usages compétitifs des ressources marines;
- elle doit aussi assurer la conservation de la ressource, notamment pour répondre, par des décisions conjoncturelles, aux fluctuations à court terme de la ressource (recrutement, pollution, etc), difficiles à contrecarrer efficacement par des mécanismes purement économiques;
- la puissance publique doit pouvoir mettre en oeuvre des politiques de développement visant à réaliser les grands équilibres au sein des pêcheries nationales, entre ressources halieutiques, financières et humaines, de façon à accroître les richesses par l'augmentation de la participation des nationaux et leur productivité;
- enfin, l'Etat est responsable des aspects internationaux de la pêche (accords bilatéraux, stocks partagés).

*L'affirmation de la propriété de l'Etat sur les ressources halieutiques marines et leur environnement apparaît ainsi comme indispensable.* Cette analyse conduit à distinguer un droit de propriété de l'Etat sur l'ensemble des ressources halieutiques marines et de l'environnement à l'intérieur de la ZEE, et des droits d'usage privés, exclusifs, quantitatifs et temporaires pour l'exploitation de ces ressources. Une telle distinction entre un droit de propriété et des droits d'usage est de nature à assurer la concertation sur une base contractuelle des partenaires obligés. En donnant aux exploitants des garanties d'accès à long terme aux ressources halieutiques, cette clarification des droits et des procédures d'élaboration des règles d'exploitation commune devrait favoriser un changement d'attitude chez les exploitants et une meilleure convergence entre les intérêts individuels des usagers et l'intérêt collectif. Les comportements d'individualisme et d'opportunisme dont on qualifie parfois le monde de la pêche s'expliquent par l'univers d'incertitude et les insuffisances des institutions dans le cadre desquels il opère.

#### 4 - Mécanismes d'allocation des droits d'usage

Tout régime de propriété repose sur un système de réglementations et de conventions sociales servant à l'allocation de produits ou de services et à la distribution des richesses résultant de leur production. Selon les mécanismes d'allocation adoptés, on peut schématiquement distinguer trois régimes de propriété:

- un système de propriété privée et individuelle: dans celui-ci, les prix sont déterminés par l'échange sur le marché;
- un système de propriété privée par l'Etat (par exemple pour des sociétés nationalisées): ici, l'Etat contrôle l'accès aux biens et peut fixer les prix, soit en fonction de ses propres critères, soit en s'appuyant sur les mécanismes du marché;
- un système de propriété commune, ou de propriété publique par l'Etat (par exemple, un système public de sécurité sociale, d'éducation ou de défense nationale, l'éclairage urbain, un réseau routier): ici, l'Etat ne dispose pas de droits d'exclusion; l'accès aux biens et aux services est libre; l'Etat ne peut recourir au marché pour rationner l'allocation de ressources rares; il doit s'appuyer, pour cette tâche, sur des critères sociaux définis.

Ni le premier, ni le troisième systèmes ne conviennent. Les stocks halieutiques ne constituent pas des ressources communes, au sens où ce terme est employé ci-dessus: seule une faible partie de la population nationale ne peut économiquement l'exploiter; la pêche représente une activité en général privée, dont l'aménagement doit être assuré par une structure qui est, en partie, publique, parce qu'elle doit être de dimensions géographiques supérieures aux activités privées de capture. Le besoin de définir des droits d'accès exclusifs et le principe d'exploitation privée par une fraction limitée de la société ne correspondent pas au concept de ressources publiques.

Mais, le choix de la seconde catégorie ne définit pas le mécanisme d'attribution, de transfert et de retrait des droits d'usage.

L'allocation par décision administrative peut faciliter, a priori, l'intervention directe de la puissance publique dans l'allocation des ressources et son action éventuelle pour une modification des schémas courants de distribution des richesses. Cette facilité pourra paraître intéressante pour améliorer la situation de groupes défavorisés: allocation de droits préférentiels à la pêche aux petits métiers ou à toute autre catégorie socio-professionnelle, ... Mais l'Etat peut aussi intervenir sur la redistribution des richesses après leur création. Plus important, l'allocation directe de ressources est une tâche de nature politique pour laquelle, généralement, l'administration ne dispose pas de toute l'autorité, ni même de la compétence, nécessaires. Le recours aux forces et mécanismes politiques sera souvent nécessaire. Dans les pêcheries qui n'ont pas encore atteint leur plein développement, l'allocation par décisions administratives ne présente généralement pas trop de difficultés: il ne s'agit que de distribuer. L'allocation peut se faire par référence à des critères spécifiques définis dans les plans de pêche. Les commissions de pêcheries peuvent aider à garantir l'objectivité dans l'étude des dossiers, veiller à l'équité des décisions et appuyer l'administration dans ces dernières.

Le problème se complique sérieusement lorsque les pêcheries sont pleinement exploitées. Il s'agit alors de rationner et d'empêcher un accroissement de l'effort de pêche dans les pêcheries. Pour pouvoir attribuer, il faut être en mesure de retirer. Dans ces conditions, un mécanisme par décisions administratives rencontrera de sérieuses difficultés:

- il sera nécessaire de collecter une masse importante et variée de données économiques et sociales pour déterminer les prix d'allocation des droits d'usage; si l'on considère les difficultés déjà rencontrées dans la collecte des données biologiques, il paraît tout à fait improbable qu'une autorité publique y réussisse de façon à la fois effective et efficace; quantitativement, ce travail requièrera, de la part de l'administration et de la recherche, des effectifs importants et des compétences rares; l'affectation à cette tâche des moyens humains nécessaires risque de nuire à la réalisation de tâches que seules ces compétences publiques peuvent assurer; certaines données, comme celles relatives à l'évaluation des coûts de production des armements, indispensables à l'évaluation de l'état économique des pêcheries, risquent fort de se révéler impossibles à obtenir, en routine, sans coûts superfétatoires, avec la fiabilité et la couverture nécessaires; leur recueil pourra même se révéler incompatible avec les législations nationales relatives au secret sur la concurrence économique des entreprises;
- la démonstration de la pertinence d'une décision ne suffit pas à la rendre acceptable des intéressés; il se trouvera toujours quelqu'un(e) pour s'estimer lésé(e) par une décision, aussi justifiée que soit-elle; le marché repose sur des décisions volontaires dans lesquelles les partenaires assurent eux-mêmes l'évaluation des enjeux - y compris la collecte et l'analyse de l'information nécessaire- et les

conséquences de leurs jugements; ils s'engagent de gré à gré; aussi sont-ils plus prêts à respecter leurs engagements;

- la puissance publique est mal armée pour évaluer l'efficacité économique et technique des entreprises ou des innovations techniques à privilégier;
- les administrations nationales sont vouées à subir des pressions économiques et politiques fortes; à l'examen des performances réalisées actuellement dans l'aménagement des pêches, on ne peut être que pessimiste sur la capacité des administrations nationales à prendre explicitement les décisions d'allocation indispensables au bon état économique et social des pêcheries; jusqu'ici, elles ont montré peu d'empressement et d'efficacité à traiter ces questions; cette tâche est destinée à devenir d'autant plus difficile que les pêcheries sont destinées à dégager des plus-values élevées, ce qui est l'objectif d'un aménagement efficace d'une activité commerciale.

Le recours aux mécanismes économiques pourrait bien apparaître comme une condition de la régulation du taux d'exploitation par un système de licences portant sur des capacités de capture fixées (tonnage, puissance motrice, ... des bateaux). Avec un tel système, en effet, les pêcheurs sont poussés à forcer la puissance de pêche de leurs bateaux en intervenant sur les caractéristiques non contrôlées de ceux-ci. L'amélioration des connaissances sur la distribution et le comportement du poisson et l'intérêt de ne pas freiner l'adoption des innovations techniques conduiront de toute façon à une augmentation de la puissance de pêche des bateaux autorisés. Bien que ralentie par un tel système, l'expansion du taux d'exploitation sera inévitable. Plutôt que de tenter de s'y opposer *a priori*, mieux vaut prévoir de pouvoir la contrebalancer *a posteriori*. Il ne s'agira alors plus de limiter l'entrée, mais de faciliter le départ des capacités de capture excédentaires. Cela ne sera possible qu'à condition de pouvoir:

- motiver le départ volontaire de certains pêcheurs de façon à geler les capacités excédentaires; une motivation autre qu'économique est difficile à concevoir;
- intéresser une majorité de producteurs au maintien en bon état économique de la pêcherie, et à motiver leur contribution à la réduction par rachat des capacités excédentaires.

Le recours à des mécanismes économiques pour l'échange de droits quantitatifs d'usage, sur la base de la valeur que représentent les retraits pour la rentabilité future des armements, peut grandement faciliter la régulation du taux d'exploitation au sein des principales pêcheries et la distribution des capacités de capture sur l'ensemble des ressources halieutiques de la ZEE. On a vu que l'utilisation de la rente comme valeur d'échange des droits d'accès était susceptible de fournir une solution technique à ce problème. L'échange de droits sur la base de la valeur d'usage des ressources est aussi de nature à favoriser l'introduction des innovations techniques. Un tel mécanisme peut permettre le partage de la plus-value potentielle qui s'attache aux innovations, entre le titulaire d'un droit d'exploitation et celui qui maîtrise l'innovation. A cet égard, l'intérêt de la rente réside davantage dans la fonction qu'elle peut jouer dans la réduction de la compétition pour la ressource et comme support des mécanismes d'échange des droits d'usage, que dans sa valeur propre. Quelle que soit celle-ci, elle ne revient qu'au premier propriétaire, les suivants devant ensuite acquitter son équivalent pour l'acquérir.

Tout schéma d'aménagement devra donc définir le mécanisme d'allocation des droits de pêche. Ces droits seront-ils transférables gratuitement, à un prix fixé arbitrairement par l'administration, ou sur la base d'une transaction commerciale (échange de gré à gré, enchères, ...)? Seront-ils divisibles? Pourront-ils être affermés par leurs titulaires? etc... A ces questions également, il n'existe pas de réponse universelle. L'attribution de droits de pêche aux navires étrangers se négocie déjà en termes de troc. Parce qu'elle est économiquement la plus importante, plus intégrée et plus capitaliste, la pêcherie de céphalopodes devrait se prêter le mieux à l'adoption de mécanismes économiques pour l'allocation des droits d'usage. A l'opposé, l'administration aura à évaluer l'intérêt d'accorder aux pêcheurs aux petits métiers des droits territoriaux d'usage exclusif d'une bande côtière délimitée.

A cause de la variabilité des stocks et les relations techniques et trophiques entre ceux-ci, une incertitude affectera toujours les productions futures. Cette incertitude obligera, par exemple à distinguer une exploitation stable sur le long terme et des mesures conjoncturelles. La première se prête mieux au recours à des mécanismes économiques de régulation, les secondes à des décisions administratives. Le volume total des droits stables sur la longue période sera nécessairement inférieur à la production moyenne, et plus encore totale, d'un stock.

Certains objectent que la rente ne devraient pas revenir à des propriétaires passifs. La distinction entre droits d'usage alloués aux producteurs et droit de propriété revenant à l'Etat répond en partie à cette objection. Ces dispositions sont de nature à favoriser une concentration de l'activité des producteurs sur l'amélioration de l'efficacité de la pêche, plutôt que sur l'acquisition de valeurs-refuge. Elles assureraient à l'Etat des rentrées financières que justifie l'importance qualitative et quantitative de ses responsabilités dans l'aménagement des pêches: administration, recherche, surveillance. Ces fonctions coûtent actuellement

excessivement cher. Elles devraient être comptabilisées dans le bilan actuel de l'aménagement des pêches et dans les termes de leur optimisation. Plutôt qu'un "don de la nature", les ressources halieutiques constituent un fond qui demande à être valorisé et entretenu. Les modalités de leur exploitation doivent être évaluées, définies et surveillées. Une utilisation efficace des ressources halieutiques nationales voudrait que les coûts d'aménagement justifiés par le progrès de leur pêche soient supportés par le secteur professionnel qui en est le bénéficiaire. L'affirmation du principe de propriété de l'Etat sur les ressources marines correspond à une responsabilité qui implique elle-même des services.

Une séparation plus claire de la ressource, du capital et du travail dans l'allocation des ressources n'interdit pas l'intervention de l'Etat lors de la redistribution des richesses produites par ces trois facteurs de production. Ainsi, pour contre-balancer les effets négatifs pour les pêcheurs de leur différentiel de mobilité, l'Etat pourra envisager de leur abandonner une partie de la rente halieutique. Cette dernière pourra être employée, par exemple, pour promouvoir, par l'augmentation de leurs revenus, le progrès social des pêcheurs-artisans: l'élévation des revenus et du niveau d'instruction est un facteur majeur de mobilité. De même, l'Etat peut utiliser une partie de la rente pour faciliter la réalisation de ses politiques de pêche. Pour faire progresser la part nationale du capital et de la main d'œuvre dans les flottilles, il pourra abandonner une partie de la rente pour compenser leur moindre efficacité initiale. Il pourra aussi accorder des droits de pêche à un tarif préférentiel pour les céphalopodiers qui débarquent dans les ports nationaux.

### *E - Conclusions*

La pêche se trouve aujourd'hui dans une situation qui présente bien des points de comparaison avec l'agriculture en Europe occidentale au Haut Moyen Age. En devenant rare, la terre a pris de la valeur; elle a commencé à s'échanger sur le marché sur la base de sa valeur d'usage, et non plus en fonction de décisions prises par une autorité en place. En ce qui concerne l'allocation des ressources, la pêche entre actuellement dans l'ordre économique.

Les particularités des ressources halieutiques, notamment leur production limitée, leur fluidité et leur variabilité, posent des contraintes que ne connaît pas l'agriculture. Ces contraintes expliquent qu'on ait pu les considérer comme des ressources communes, alors que c'est essentiellement l'accès à leur exploitation qui demande à être régulé. Avec la pêche, nous avons affaire, non pas à des ressources publiques, mais à une exploitation en partie collective. Ces particularités n'empêchent pas la mise en place de mécanismes d'allocation des droits d'usage plus efficaces. Aujourd'hui, le progrès de la pêche dépend avant tout du progrès des institutions; au niveau de la capture, le progrès technique et les investissements sont secondaires.

Pour cela, une triple stratégie est nécessaire. *L'aménagement doit être spécifique, décentralisé et concerté.* Opérationnellement, cette stratégie se traduit par:

- la mise en place de commissions par pêcheries suffisamment homogènes;
- le recours à des droits d'usage exclusifs, quantitatifs et cessibles;
- la définition des mécanismes d'allocation et le recours, pour certaines pêcheries, aux mécanismes économiques (marché et prix).

La réalisation de cette tâche est essentiellement du ressort de la puissance publique. Le progrès des institutions -dont le droit de propriété est une composante- dépend entièrement de ses initiatives.

L'application de cette stratégie est de nature à stimuler le développement de la pêche en dégageant les plus-values nécessaires à l'expansion, là où elle est justifiée. Elle seule peut assurer, à terme, le bon état économique et social des pêcheries marocaines. Au delà, le progrès d'un pays comme le Maroc passe par le développement de ses infrastructures économiques et sociales ainsi que, à terme, par son industrialisation. Dans les pays en développement, les investissements nécessaires à ce progrès doivent être en grande partie fournis par le secteur primaire. La pêche contribuera au développement du pays en fonction de la qualité des réponses qui seront fournies aux éléments de son aménagement: régulation des investissements et extraction de la rente halieutique.

**Projet d'appui**  
**à la création d'un Service d'analyses économiques**

Contexte et justifications

Le Maroc dispose de ressources halieutiques qui comptent parmi les plus riches du monde. Leur potentiel est estimé à un demi-million de tonnes pour les stocks démersaux et un million et demi pour les espèces pélagiques. Une flotte moderne a été créée à côté de pêcheries plus traditionnelles. Le bénéfice net annuel escomptable de la seule pêcherie de céphalopodes pourrait atteindre quelques centaines de millions de dollars. Les ressources pélagiques disponibles permettraient d'accroître de plusieurs fois la production actuelle. Parallèlement, les ressources marocaines font l'objet d'une forte demande de la part de flottes et de marchés étrangers. Les flottilles étrangères opérant dans la ZEE marocaine, dans le cadre d'accords bilatéraux, atteignent près d'un millier d'unités.

Pour aménager ses pêcheries, le Maroc a mis en place une administration des pêches, au sein d'un Ministère spécialement responsable des activités maritimes. Il s'est doté d'un institut de recherche, maintenant capable d'évaluer et de suivre les ressources halieutiques nationales.

L'évaluation du secteur de la pêche révèle que la réalisation des importantes potentialités esquissées ci-dessus dépend, en priorité, de la capacité du secteur public:

- à analyser les principales branches de l'industrie de la pêche de façon à quantifier les contraintes qui s'opposent à leur plein développement et à leur aménagement; ces analyses devront servir de fondement à la formulation de politiques de développement objectives;
- à contrôler l'effort de pêche dans les pêcheries dont le développement est le plus dynamique, comme celle de céphalopodes qui est aussi la plus riche.

La formulation de politiques de développement des secteurs primaires de production est difficile. Partout dans le monde, l'avenir de la pêche dépend des solutions qui seront apportées au problème de la régulation de l'effort. Des années d'échec montrent que le bon sens et les analogies ne suffisent pas. Pourtant, des solutions existent. Elles dépendent de l'application de concepts qui tiennent compte des particularités de la pêche, et de la mobilisation de compétences professionnelles sur ces questions, notamment en économie des ressources renouvelables.

Le Ministère des Pêches Maritimes et de la Marine Marchande a décidé de donner la priorité, dans l'intervention de l'Etat, à la régulation de la pêche. Dans ce but, il prépare une nouvelle loi sur les pêches maritimes destinée à mettre en place de nouvelles institutions dont on peut attendre qu'elles seront déterminantes pour la pleine exploitation du potentiel halieutique national. Le projet prévoit, en effet:

- l'aménagement par pêcheries;
- la création de commissions associant profession et administration à l'aménagement de chacune d'elles;

- la préparation, pour chacune d'elles, de plans d'exploitation optimale;
- la régulation de la pêche, par l'émission de droits d'usage quantitatifs, conformément aux plafonds fixés dans les plans de pêche.

Cette stratégie est remarquable par l'attention qu'elle accorde aux problèmes à l'origine du mauvais état général des pêcheries. Au-delà de son intérêt propre, cette initiative devrait se révéler riche d'enseignements applicables à d'autres pays, en développement comme développés.

L'Institut Scientifiques des Pêches Maritimes possède déjà des compétences éprouvées en évaluation des ressources. Il a entrepris d'acquérir des compétences en économie des pêches. Il bénéficie pour cela de l'aide d'un Projet FAO/PNUD. La Direction des Pêches et de l'Aquaculture dispose de compétences en administration de la pêche. Une évaluation récente des institutions a fait apparaître que les capacités de cette dernière administration doivent être complétées par un Service d'analyses économiques, travaillant à la charnière entre la recherche et l'administration. En fait, la création et la consolidation rapide d'un tel service pourraient bien conditionner la réussite de la nouvelle stratégie d'aménagement lancée par le Ministère des Pêches Maritimes et de la Marine Marchande et, au delà, l'avenir de la pêche marocaine. L'opportunité de la création de ce Service doit s'évaluer en termes d'enjeu, de risque et d'urgence pour les pêches marocaines.

### Objectifs

#### a) à long terme:

- oeuvrer au plein développement de la pêche marocaine;
- contribuer au développement des capacités et des compétences nationales et à la mise en place des nouvelles institutions indispensables pour atteindre ce plein développement,
- rendre plus fructueuse la coopération entre la recherche et l'administration, pour le développement et l'aménagement des pêches.

#### b) à court terme

- compléter les compétences techniques du Ministère chargé des pêches, nécessaires à la maîtrise et à la conduite du secteur,
- réaliser les plans d'exploitation optimale des principales pêcheries marocaines prévus par la nouvelle loi marocaine sur les pêches maritimes,
- préparer les dossiers nécessaires aux négociations d'accords de pêche;
- suivre et appuyer le travail des commissions de pêcheries.

### Programme

Le Projet est destiné à apporter un appui technique à la création d'un Service d'analyses économiques au sein de la Direction des Pêches et de l'Aquaculture (Ministère des Pêches Maritimes et de la Marine Marchande). Ce Service sera chargé de:

- réaliser les plans d'exploitation optimale destinés à servir de base à l'aménagement des principales pêcheries marocaines,
- effectuer des analyses économiques sur les principales pêcheries nationales, destinées à servir de fondement à la préparation des politiques de pêche ainsi qu'à la préparation des accords bilatéraux de pêche,
- mener les analyses et l'évaluation des projets de développement conduits par l'Administration dans le secteur de la pêche,
- créer et maintenir une base de données économiques sur les pêcheries nationales.

Initialement, le Service comprendra deux économistes, un statisticien et un administrateur des pêches, deux techniciens, plus du personnel d'appui.

Le Projet est destiné à apporter un appui technique à la création de ce Service. Les activités du Projet porteront sur:

- la formation théorique et pratique des personnels nationaux,
- la définition d'analyses-type répondant aux questions majeures de l'administration des pêches marocaines,
- l'encadrement méthodologique pour leur réalisation,
- à titre d'exemple et de formation pratique sur place, la réalisation de plans de gestion optimale des pêcheries marocaines,
- l'appui à la création d'une base de données.

#### Budget

Personnel: 2 économistes des pêches, spécialisés dans l'analyse quantitative du secteur de la pêche, disposant d'au moins dix ans d'expérience et la pratique des analyses incombant au Service,

1 secrétaire,

Matériel: un micro-ordinateur IBM/PC

un véhicule.

N.B.: ces coûts ne sont pas chiffrés; leur évaluation dépendra du cadre dans lequel le projet sera réalisé.

#### Durée

Trois ans.

Le projet devra commencer dès, mais pas avant, la mise en place du Service d'analyses économiques.

#### Relations avec d'autres projets

Le projet travaillera en étroite collaboration avec le Projet PNUD/FAO MOR/86/019/B/O1/12 et l'Institut Scientifique des Pêches Maritimes, l'une de ces finalités majeure étant de transférer et de valoriser les connaissances sur les pêches marocaines développées par l'ISPM.

### MANDAT DU CONSULTANT

Sous l'autorité du Directeur du Projet et en concertation, d'une part, avec l'équipe du Projet à l'ISPM et, d'autre part, avec la Direction de la Marine Marchande et des Pêches Maritimes, le consultant analyse les pêcheries de la zone économique exclusive marocaine et donne des avis sur les conditions d'amélioration des capacités et des mécanismes nécessaires à l'élaboration et la mise en oeuvre des plans d'exploitation optimale des pêcheries tels que définis dans le projet de code maritime:

- compétences et organisation du service d'aménagement de la Direction de la Marine marchande et des Pêches maritimes;
- mandat du Conseil Consultatif des Pêches Maritimes;
- mécanismes de liaison entre les principaux opérateurs des pêches maritimes: profession, administration et recherche scientifique.

Durée: un mois.

Date: septembre 1988.

## PERSONNALITES RENCONTREES

### Ministère des Pêches Maritimes et de la Marine Marchande

MM. A. Lahlou, Secrétaire Général,  
S. Tazi, Directeur des Pêches Maritimes et de l'Aquaculture,  
M. Tangi, Directeur des Relations Internationales, de la Formation et des Affaires Juridiques,  
M. Rouchdi, Chef de la Division de la Production Halieutique,  
S. Amri, Chef du Quartier Maritime d'Agadir,  
D. Elharouaq, Adjoint du Chef du Quartier Maritime d'Agadir,  
Y. Ouati, Chef du Service de l'Aménagement des Ressources,  
L. Sbai,  
Mme M. Hrouch, Division de la Réglementation,  
MM. L. Benouar, Service Informatique,  
M. Ouazzani, " "

### Office National des Pêches

MM. A. El Belghiti, Directeur Général de l'Office National des Pêches,  
A. Lahlou, Secrétaire Général de l'Office National des Pêches

### Institut Scientifique des Pêches Maritimes

MM. M. Rami, Directeur,  
S. Bencheriffi, Chef du Service des Ressources Pélagiques,  
A. Berraho, Chef de la Division Technologie,  
A. Idelhadj, Chef de la Division Halieutique,  
A. Lahrin, Chef du Service Technologie,  
N. Lazar, Chef du Service Ressources Démersales,  
M. Chbani, C.S. Ressources Pélagiques (Acoustique),  
M. El Ouairi, Biologiste (Service Echantillonnage),  
M. Idrissi, Biologiste (Service Ressources Démersales),  
M. Morchiol, Biologiste (Aquaculture),  
A. Srairi, Biologiste (Service Ressources Démersales),  
A. Srour, Biologiste (Service Echantillonnage),  
M. Zouiri, Economiste,  
S. Cunningham, Economiste Projet FAO/PNUD MOR/86/019/B/01/12.

### Institut Agronomique et Vétérinaire Hassan II

M. M. Raki, Département des Sciences Humaines.

Professionnels

MM. H. et M. Boucetta, Armement OMP, Casablanca,  
H. Gmira, Directeur IME, Casablanca,  
A. Idrissi, Armement Mako Fisheries, Rabat,  
H. L. Iguimdrane, Président, Syndicat Professionnel des Armateurs à la Pêche Industrielle et de la  
Coopérative ANNAHDA des Pêcheurs, Agadir,  
L. Soussi, Président, Syndicat des Armateurs de la Pêche au Chalut, Agadir,  
D. Fadi, Secrétaire Général, Syndicat Professionnel des Armateurs à la Pêche Industrielle et de la  
Coopérative ANNAHDA des Pêcheurs, Agadir.

FAO

MM. A. Cortas, Représentant de la FAO,  
A. Bouchanine.

DOCUMENTS CONSULTÉS

- Berraho, A., A. Idelhaj et M. Rami, 1985 - "Note sur les potentialités halieutiques marocaines et leurs niveaux d'exploitation en 1985. Propositions pour leur aménagement". Note d'information n° 16.
- CEE, 1986 - "Décision du Conseil du 29 février 1988 concernant la conclusion de l'accord sous forme d'échange de lettres relatif à l'application provisoire de l'accord sur les relations en matière de pêches maritimes entre la Communauté européenne et le Royaume du Maroc, paraphé à Bruxelles le 25 février 1988". Journal Officiel des Communautés Européennes.
- Centre d'Investissement, 1987 - "Programme de développement de la pêche aux petits métiers". FAO, Programme PNUD/FAO, Projet MOR/81/002.
- Direction des Pêches Maritimes, 1984 - "Note relative aux perspectives des pêches maritimes au Maroc". Ministère des Pêches Maritimes et de la Marine Marchande,
- Doucet, F.J. et S. Garcia, 1983 - "Aménagement et développement des pêches au Maroc". Programme de coopération FAO/Norvège FI: GCP/INT/398 (NOR), juillet 1983.
- Gouvernement du Maroc, 1958 - "Décret du 22 octobre 1958 portant institution d'un Comité Central des Pêches Maritimes".
- -- ----, - "Dahir n° 1\_69 du 4 hija 1388 relatif à l'Office National des Pêches".
- -- ----, - "Décret Royal n° 722-67 du 1er jourmada II 1388 portant approbation des statuts-types des sociétés coopératives de pêcheurs et fixant la composition et le fonctionnement de la Commission d'agrément".
- -- ----; - "Décret Royal portant loi n° 721-67 du 10 jourmada I 1388 relatif aux sociétés coopératives de pêcheurs".
- Laurec, A., 1985 - "Gestion des pêcheries et évaluation des ressources halieutiques au Maroc. Bilan et perspectives de l'action de l'ISPM". Projet MOR/81/002.
- Meuriot, E., 1987 - "Préparation d'un plan d'exploitation de la pêcherie des petits pélagiques au Maroc dans la zone Centre-Atlantique: analyse bio-économique de la pêcherie". Projet PNUD/FAO MOR/81/002: 98p.
- Ministère des Pêches Maritimes et de la Marine Marchande, 1985a - "Code maritime marocain. Projet de loi sur la pêche maritime". Rabat.

-----, 1985b - "Code maritime marocain. Projet de loi sur la protection et la préservation du milieu marin". Rabat.

Poinsard, F., 1988 - "Rapport de mission (21 mars - 01 avril 1988)". Projet PNUD/FAO MOR/86/019/ B/01/12.

PNUD/FAO, 1988 - "Rapport terminal. Conclusions et recommandations du Projet FI: DP/MOR/81/002. Estimation et contrôle continu des ressources halieutiques".

Schmidt, U.W., A.B. Frieling and M.S. Bellemans, 1986 - "Survey of the small-scale fisheries of Morocco". FAO, FI: DP/MOR/81/002; Field Document 11.

Shotton, R., 1985 - "Le code maritime: la pêche maritime. Une évaluation des responsabilités, des capacités et des besoins de l'ISPM en vue de sa mise en (uvre", 32 p.

-----, - , 1986a- "Assistance à l'ISPM dans la préparation du Plan triennal d'exploitation des ressources". Rapport de mission (11 février - 8 mars 1985); 30p.

-----, - , 1986b - "Vers une planification de la gestion des pêches commerciales marines du Maroc". Rapport préparé pour le Ministère des Pêches Maritimes et de la Marine Marchande; 72p.

**DEROULEMENT DE LA MISSION**

Samedi 23 septembre 1988:	voyage Paris - Casablanca.
Lundi 2 octobre 1988:	séminaire sur l'aménagement des pêches à l'ISPM.
Mardi 10 et mercredi 11 octobre 1988:	déplacement à Agadir.
Lundi 23 octobre 1988:	voyage Casablanca - Rome.
Mardi 24 octobre 1988:	compte-rendu de mission au Siège de la FAO, Rome;
	voyage Rome - Paris.