

Dialogue d'avenir franco-allemand 2012

Une zone de libre échange entre le Maroc et l'Union européenne ?

de Maximilian Kalis, Imane Radif et Pierre-Yves Samson

La crise de la dette dans l'Union européenne (UE) d'une part et les révolutions démocratiques des peuples nord-africains d'autre part ont eu pour effet de marginaliser le « dossier méditerranéen » et surtout de remettre en question la dimension régionale de la coopération euroméditerranéenne. Pourtant, le partenariat avec les pays nord-africains et en particulier avec le Maroc a une valeur fondamentale pour l'UE ; ce dernier a aussi un rôle important au Maghreb et dans toute la région méditerranéenne. L'UE confirme que le Maroc s'est toujours distingué par sa vision et sa force de proposition au sein de la Politique européenne de voisinage (PEV) et de la Conférence de Barcelone.

Depuis l'accord commercial de 1969, le Royaume du Maroc et l'Union européenne n'ont cessé de poursuivre leur coopération sur tous les niveaux : politique et de sécurité, économique et financier, social, culturel et humain.

Les relations de libre-échange s'adossent sur l'Accord d'association de 2000 et les accords de février 2012¹, outre l'Instrument européen de voisinage et de partenariat (IEVP) de l'UE depuis le 1^{er} janvier 2007 qui fait du Maroc le premier bénéficiaire des fonds européens dans la région.

L'UE accompagne le Maroc dans ses réformes démocratiques et économiques de différentes manières : prêts de la Banque européenne d'investissement (BEI), dons financiers, etc. Le Maroc, qui visait à faire de l'UE son premier partenaire, a obtenu le statut avancé le 13 octobre 2008.

¹ Accord sur les produits industriels : l'entrée des produits de l'UE au Maroc n'est pas soumise à un droit de douane mais à la TVA à l'importation (environ 20 %) et à la taxe parafiscale (0,25 % *ad valorem*) ; l'entrée de produits du Maroc dans l'UE est exonérée de droits de douane depuis 1976 mais soumise à la présentation d'un certificat d'origine.

Accord sur les produits agricoles : libéralisation avec effet immédiat de 55 % des droits de douane sur les produits agricoles et ceux de la pêche de l'UE (contre 33 % actuellement) et de 70 % des droits de douane sur les produits agricoles et ceux de la pêche du Maroc (contre 1 % actuellement) et ce, sur une période de dix ans. L'objectif est de libéraliser 45 % des exportations de l'UE vers le Maroc et de 55 % des importations venant du Maroc.

L'UE est le principal partenaire économique du Maroc qui réalise 60 % de son commerce extérieur avec l'Union. Les liens entre les deux zones sont également fondés sur une importante émigration : au moins 3 millions de ressortissants marocains, outre des personnes d'origine marocaine ayant la nationalité d'un État membre de l'UE, vivent en Europe. Cette population génère des recettes importantes pour le Maroc².

L'objectif de cette contribution est de présenter différents scénarios possibles (*worst-case/best-case*) de cette riche coopération et d'analyser les données historiques et les tendances actuelles afin de proposer des perspectives qui permettent la continuité et le développement d'une véritable zone de libre-échange entre le Maroc et l'UE.

Scénario worst-case : un déséquilibre persistant des relations

Au titre des relations et les négociations sur le libre-échange avec le Maroc, l'UE s'appuie notamment sur son expérience issue de ses élargissements. Or une telle approche s'avère erronée, car elle contribue à faire perdurer un déséquilibre dans l'évolution du libre-échange entre l'Union et le Maroc.

Les accords de libre-échange et l'application des lois du marché contraignent le Maroc et les autres pays de la zone Moyen-Orient et Afrique du Nord (MENA) à se concentrer sur certains produits destinés à être exportés vers l'UE (textile, tabac, phosphates, produits agricoles). En conséquence, le Maroc est plus dépendant des marchés sur ces produits, ce qui rend son économie plus vulnérable aux risques du marché globalisé, une chute des cours ayant des répercussions directes au plan interne. Cette situation implique également une grande dépendance du Maroc vis-à-vis de l'UE – qui reste de loin son premier partenaire commercial – et une position affaiblie en matière de négociations. Une telle situation constitue un frein à une évolution positive de l'économie du Maroc.

La faiblesse du Maroc et, plus généralement, le déséquilibre des relations tiennent aussi à un manque de diversification des investissements directs étrangers (IDE). L'UE et le Maroc font face au défi d'ouvrir l'économie du Maroc aux investissements étrangers, surtout en matière de fabrication, de fourniture de services et de développement d'infrastructures. Seuls 1 % des investissements de l'UE vers l'étranger sont réalisés dans les pays du MENA. Les IDE dans ces pays proviennent surtout de l'UE (33 %), contre seulement 13 % des États-Unis. Les investissements restent tournés en grande partie vers les pays riches en ressources (pétrole et gaz), plus attractifs que le Maroc qui est pauvre en matières premières (le phosphate excepté).

² 22 milliards de dirhams marocains (MAD) en 2011 contre 44 milliards de MAD en 2008.

Outre le maintien d'un déséquilibre entre les parties, il faut relever l'absence d'une stratégie de libre-échange Sud-Sud. En effet, le commerce intrarégional avec les pays maghrébins et sud-méditerranéens ne représente que 1 % à 5 % du commerce total du Maroc. Cette situation est due notamment au manque d'harmonisation des cadres réglementaires, à l'exploitation insuffisante des complémentarités entre les économies des différents pays, à l'application de régimes de certification d'origine différents et à l'insuffisance des accords intrarégionaux.

On constate que les accords de libre-échange, bien que bilatéraux dans leur nature, semblent générer un effet bénéfique seulement unilatéral, en faveur de l'UE.

Ce déséquilibre se traduit par le renforcement du déficit commercial structurel du Maroc. En effet, du fait de la faible diversification de ses exportations (textile : 35 %, alimentaires et tabac : 20 %, phosphates : 17 %), celles-ci restent limitées et faibles si on les compare aux importations. Les exportations ne couvrent que 50 % des importations, ce qui représente un déficit commercial structurel important. Le maintien de ce déficit obère inévitablement le développement économique du Maroc.

Un dernier effet de cette situation affecte les consommateurs. L'adoption de règles de libre-échange implique de passer par une phase de réajustement avant que les effets économiques bénéfiques ne se manifestent. Aujourd'hui, l'ouverture des marchés et la dérégulation des prix ont entraîné un ajustement au niveau international – et donc une hausse – des prix des denrées alimentaires de base comme le sucre et la viande, impliquant une baisse du pouvoir d'achat des consommateurs.

Scénario best-case : de nouveaux partenaires commerciaux et un rapprochement avec l'UE

Ce scénario se manifesterait par une mise en mouvement du cadre du libre-échange dont les raisons et les effets peuvent être présentés au regard de l'intégration du Maroc dans l'UE, d'une diversification des échanges et un rééquilibrage de ceux-ci et de la consolidation de l'État de droit au Maroc.

L'intégration du Maroc permettrait aux opérateurs économiques de bénéficier du même cadre normatif des deux côtés du détroit de Gibraltar et donc d'une sécurité juridique, élément essentiel du développement de l'activité économique et de l'investissement.

Le rapprochement de l'UE s'est manifesté par la décision de l'Espagne d'exempter les députés et hauts fonctionnaires marocains du visa d'entrée en Espagne, décision prise le 3 octobre 2012 lors du sommet hispano-marocain. L'Espagne a aussi allégé les conditions d'obtention des visas Schengen pour les

Marocains voyageant en Espagne. Madrid, dans le contexte actuel de crise, cherche ainsi à développer ses échanges économiques avec le Maroc.

Après l'adoption du statut avancé et des accords de février 2012, la prochaine étape est la conclusion d'un accord global de libre-échange dont la négociation serait envisagée, selon le commissaire européen Karel De Gucht³. L'intégration pourrait aussi se faire en direction des autres pays arabes, à la suite des révolutions dans le monde arabe. Ce mouvement d'intégration suivrait le précédent de l'Allemagne et de la France, lesquelles, par la conclusion en 1963 du traité de l'Élysée, avaient imprimé un mouvement d'accélération à l'intégration européenne. De même, un traité bilatéral de libre-échange entre le Maroc et l'Algérie permettrait de relancer l'intégration maghrébine.

En attendant un accord général de libre-échange, la conclusion d'un accord de libre-échange concernant les produits usagés tels que les voitures de tourisme d'occasion serait aussi souhaitable.

Également, la relation UE-Maroc pourrait être approfondie et redynamisée par une diversification des biens échangés, si l'UE reste le premier partenaire économique et politique du Maroc. La conclusion de l'accord agricole Maroc-UE signé le 16 février 2012 après six ans de négociations permettra un gain fiscal de 835 millions MAD par an, limitera les sorties de devises et surtout permettra d'accroître les échanges de produits agricoles.

Par ailleurs, outre sa présence sur les secteurs traditionnels tels que le textile et les produits agricoles, le Maroc doit s'imposer comme un acteur majeur de l'approvisionnement en énergie. Il devrait ainsi contribuer à la sécurité de l'approvisionnement énergétique de l'UE en tant que pays stratégique de transit pour le gaz algérien mais aussi en tant qu'exportateur d'électricité vers l'UE par le développement de parcs photovoltaïques grâce à une ressource naturelle dont le Maroc est riche : l'énergie solaire.

Enfin, le Maroc, en s'appuyant sur la crise européenne et à condition de favoriser les investissements, pourrait devenir un Eldorado pour les entreprises européennes et les jeunes chômeurs européens. L'UE et le Maroc formeraient alors un partenariat « gagnant-gagnant » où le Maroc trouverait sa place dans l'Union du Maghreb et nouerait des contacts solides avec d'autres partenaires économiques. Le Royaume pourra aussi chercher à diversifier ses partenaires économiques et à conclure des accords de libre-échange avec l'Amérique du Sud et le Moyen-Orient.

Le développement économique est directement lié à l'État de droit. L'État de droit a fait partie des revendications du « printemps arabe » ou plutôt du

³Voir M. Jaabouk, 17 mai 2012 : « Ces négociations entrent dans le cadre du statut avancé accordé au Maroc par l'UE. Elles sont la concrétisation des résolutions du sommet de Grenade en Espagne, mars 2010, entre le Royaume et l'Union européenne », <<http://yabiladi.com/articles/details/10726/l-ue-souhaite-accord-libre-echange-global.html>> (consulté le 25.03.2013 pour la dernière fois).

« printemps nord-africain », qui a vu parallèlement la montée de mouvements politiques et de gouvernements à orientation religieuse dans la région nord-africaine, y compris au Maroc.

Le Maroc a engagé des réformes démocratiques (nouvelle Constitution en 2011) qui vont de pair avec le développement économique du pays et de la région Afrique du Nord. L'UE accompagne ces processus de développement économique et politique, notamment par le statut avancé.

Trend scénario : une situation de blocage

Les règles du cadre de libre-échange entre le Maroc et l'UE semblent de prime abord stables car bien encadrées tant au plan politique par le statut avancé qu'au plan économique par les accords actuels (Accord d'association, accords de février 2012)⁴. L'évolution la plus probable des relations UE-Maroc est que ces règles ne seront pas suffisamment suivies en raison de blocages et de tensions.

Les raisons et les effets de cette évolution seront présentés sous trois angles : politique, économique et environnemental.

Évolutions politiques

Les règles de libre-échange ont une dimension politique importante : elles s'inscrivent dans le cadre des relations entre l'UE et le Maroc d'une part et sont en lien direct avec des enjeux internes à la gouvernance du Maroc d'autre part. Une évolution possible ici est celle d'un blocage, voire d'une implosion.

Le Maroc et l'UE s'accordent sur un enjeu commun qui relie les questions de la sécurité et du développement économique du Maroc. Il est en effet vital pour l'UE que la région méditerranéenne soit stable. Parallèlement, l'importance d'une bonne gouvernance, d'un essor économique des pays aux frontières de l'UE se traduit par le souhait du Maroc de se développer économiquement.

Mais s'il y a bien une discussion commune, les discours divergent. En effet, alors même que la promotion de valeurs communes est ancrée dans les textes, il n'est pas certain que le Maroc souhaite en réalité davantage que de bonnes relations économiques ni qu'il accepte des exigences quant à son système politique ou au développement de sa société civile.

Plus encore, une évolution conforme au cadre des accords se montre difficile alors que :

⁴ Outre l'accord en négociation (services) et les accords envisagés (sur les migrants ou accord général).

- les attentes de chaque côté du détroit de Gibraltar ne sont pas les mêmes ;
- ce cadre implique l'adoption de règles peut-être trop contraignantes pour les pouvoirs publics (par exemple pour ce qui concerne les marchés publics ou la concurrence) ;
- il n'est pas certain que l'adoption de l'acquis communautaire puisse se faire sans projet d'adhésion à terme du Maroc à l'UE.

Cette divergence de souhaits empêche l'adoption complète de l'acquis communautaire par le Maroc ; le cadre des relations de libre-échange entre le Maroc et l'UE ferait alors place à une situation de blocage.

Le blocage est renforcé par des enjeux propres au Maroc liés aux effets de l'insertion du libre-échange :

- en ce qui concerne la redistribution, le cadre actuel du libre-échange générerait des bénéfices économiques limités à un groupe restreint et non étendus à toute la population ;
- le libre-échange peut, au moins dans un premier temps, susciter un choc pour le tissu économique et accroître la pauvreté. Les difficultés entraînées pour les populations affectées, notamment les jeunes, pourra provoquer des phénomènes de violence. On peut douter que le PJD (« Parti de la Justice et du Développement ») parvienne à canaliser ces tensions.

Ainsi, l'évolution du libre-échange au plan politique se dirigerait bien vers une implosion.

Évolutions économiques

L'application du libre-échange repose sur l'opinion qu'il favorise le développement du commerce, assure la prospérité et éloigne les risques d'insécurité⁵. Le développement de la zone de libre-échange avec l'UE a des incidences tant négatives que positives pour le Maroc. L'ouverture au marché mondial a entraîné une hausse des prix des matières premières, ce qui a généré des émeutes en septembre 2007. Surtout, le déficit de la balance commerciale entre le Maroc et l'UE n'a pas été rééquilibré mais au contraire accru. Ce déficit obère le développement économique. Mais le Maroc peut aussi faire du développement d'une zone de libre-échange une plateforme pour son développement en exportant davantage ses produits compétitifs, en suscitant des investissements tant internationaux que nationaux.

⁵L'accord de libre-échange de 2004 avec les États-Unis s'inscrivait ainsi dans la politique de « guerre contre le terrorisme » menée par George W. Bush.

Si l'évolution liée à l'application des règles de libre-échange est bloquée actuellement par le déficit commercial du Maroc vis-à-vis de l'UE, un déblocage est possible par une politique tendant à attirer les investisseurs pour l'amélioration d'infrastructures et l'implantation d'industries.

Le Maroc bénéficie du redéploiement des chaînes industrielles de production, longtemps attirées par la Chine. L'UE est aux avant-postes pour bénéficier de ce développement économique du Maroc.

Enfin, le développement de la coopération Sud-Sud, trop faible actuellement, joue un rôle déterminant. D'une part, la relance de l'accord d'Agadir (Algérie incluse) permettrait de constituer un marché d'une taille critique suffisante pour attirer des investissements et générer des économies d'échelle. D'autre part, en surmontant leurs divergences, les membres de cette coopération gagneraient en pouvoir de négociation face à l'UE ou aux États-Unis.

Évolutions environnementales

Au Maroc, le libre-échange et l'agriculture sont très liés, ce que montre notamment l'accord en matière agricole de février 2012.

L'intégration dans une zone de libre-échange a ainsi une incidence forte sur l'agriculture, qui emploierait aujourd'hui 50 % de la population active.

Or une transformation de l'agriculture dans le sens d'une modernisation (réduction du nombre de fermes, disparition d'un modèle de production familiale) pour soutenir la compétition internationale a des conséquences importantes :

- développement de cultures intensives et davantage consommatrices d'eau alors que le Maroc dispose de ressources en eau limitées ;
- migration vers les villes ;
- augmentation de la pression sur l'environnement.

L'usage intensif de l'eau, notamment pour l'agriculture, et la pression démographique représenteraient deux menaces graves. D'ores et déjà, l'IEVP constate une dégradation de l'environnement dont il a chiffré les coûts réels (coût estimé en 1999 à 1,2 milliard d'euros par an, soit 3,7 % du produit intérieur brut [PIB] du Maroc).

La création de corps administratifs et le plan « Maroc vert » permettent de poursuivre l'évaluation de cet impact environnemental.

Pour empêcher un impact négatif du développement du libre-échange en matière agricole, le développement d'une politique favorisant des cultures peu consommatrices en eau est envisagé.

Conclusion

La mise en œuvre des règles de libre-échange entre l'UE et le Maroc pose un dilemme. D'une part, leur incidence va bien au-delà du seul domaine économique, ce d'autant plus que ce corps de règles est ancien (plus de 50 ans). Cette situation exige de la stabilité. D'autre part, le *statu quo* est impossible, en général du fait du déséquilibre entre l'UE et le Maroc et en particulier du fait de l'augmentation du déficit commercial du Maroc dans ses échanges avec l'UE. C'est un élément d'instabilité.

Ainsi, le cadre des règles de libre-échange Maroc-UE est actuellement sous forte tension entre cette exigence de stabilité et cet élément d'instabilité.

Si le *statu quo* semble impossible en raison des tensions existantes, la prudence est de mise du fait des incidences des règles de libre-échange bien au-delà de la sphère économique : les domaines de la politique et de la sécurité en sont directement affectés.

Cette situation difficile pourrait être débloquée par des politiques visant à accroître le flux d'IDE vers le Maroc et à diversifier ses partenaires économiques, notamment en direction de l'Amérique du Sud et des pays du Golfe.

Pour autant, nonobstant un éventuel rééquilibrage, la relation avec l'UE pourrait achopper sur l'adoption de l'acquis communautaire. En effet, l'entrée du Maroc dans l'UE pas plus qu'un accès complet au marché unique ou le bénéfice total des quatre libertés fondamentales ne sont envisagés. En outre, le Maroc est économiquement moins développé que le moins développé des États membres de l'UE.

Le libre-échange Maroc-UE exige donc tout à la fois changement mais aussi prudence selon un ancien conseil donné à tout législateur : « *Il est vrai qu'[...]il est quelquefois nécessaire de changer certaines lois. Mais le cas est rare, et, lorsqu'il arrive, il n'y faut toucher que d'une main tremblante...* »⁶

Maximilian Kalis est Directeur Asset Management chez Accor Hospitality Deutschland GmbH. Imane Radif travaille en tant que cadre gestionnaire des achats pour le groupe Kabbage à Agadir. Pierre-Yves Samson est avocat au cabinet SOFFAL (Paris). Le texte n'engage que ses auteurs. Il a été rédigé dans le cadre du projet « Dialogue d'avenir franco-allemand », organisé par le Comité d'études des relations franco-allemandes (Cerfa) de l'Institut français des relations internationales (Ifri), la Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP) et la Fondation Robert Bosch.

⁶ Montesquieu, *Lettres persanes*, lettre 79, Usbek à Rhédi, Venise.