

Présentation

L'Accord de libre-échange Maroc-USA : un acte éminemment politique

Projet d'essence économique, la conclusion en 1984 de l'Accord de libre-échange entre le Maroc et les Etats-Unis d'Amérique est d'abord un acte éminemment politique. On ne comprendrait rien à cet accord si on ne commençait pas de prime abord par le situer dans son contexte, historique et géopolitique.

En effet, depuis le 11 septembre 2001, le gouvernement américain est engagé dans une véritable « guerre contre le terrorisme », laquelle tourne à une succession d'agressions contre le monde arabo-musulman, notamment au Proche-Orient (Iraq, Palestine, Syrie...). La conséquence en est que l'image de l'Amérique auprès des citoyens de cette partie du monde atteindra des niveaux d'impopularité tout à fait catastrophiques. Comment remonter la pente et présenter la puissance américaine sous un visage autre que celui de la machine guerrière et dominatrice ? Comment crédibiliser l'intervention américaine et montrer qu'elle a aussi une dimension « bienfaitrice », qu'elle est aussi porteuse d'une capacité de promotion du développement économique et social, et donc de vie meilleure pour les populations concernées ?

C'est ainsi que le projet du « Grand Moyen-Orient » apparaît l'instrument par lequel l'Administration américaine entend reconfigurer l'ensemble de cette partie du monde qui s'étend du Pakistan au Maroc en fonction de sa vision du monde et de ses intérêts. Au sein de cet ensemble, il faut commencer par quelques « bons élèves » qui pourraient donner l'exemple et faire école. Pro-occidental, et même pro-américain, monarchie constitutionnelle soucieuse d'afficher sa façade démocratique, adepte du libéralisme économique et de la « mondialisation heureuse », le Maroc apparaît rapidement comme l'un des quelques pays (avec la Jordanie ou Bahrein) sur lesquels les Etats-Unis vont porter leur choix et qu'ils vont privilégier pour lancer la réalisation de leur dessein.

De son côté, le Maroc, toujours englué dans l'épineuse question du Sahara et plombé par une situation économique et sociale peu brillante, n'a pratiquement pas de marge de manœuvre significative. Aucune évolution acceptable du « dossier du Sahara » au niveau international n'est envisageable

Najib Akesbi

Institut agronomique et
vétérinaire Hassan II,
Rabat

(n.akesbi@iav.ac.ma)

sans un appui déterminé de la superpuissance américaine, ce qui impose de rester coûte que coûte dans la grâce de cette dernière. Par ailleurs, même si une longue expérience d'une politique d'ouverture et d'attractivité des investissements étrangers n'a guère produit de résultats probants, le Maroc n'a d'autre choix que de continuer à porter ses espoirs sur une telle issue. A ces considérations s'ajoute une autre, plus ponctuelle et plutôt liée aux rapports que le pays entretient depuis des décennies avec ses partenaires de l'Union européenne. En effet, face au bilan d'un partenariat euro-méditerranéen, que chacun s'accorde à reconnaître pour le moins décevant, et de négociations agricoles avec l'Union européenne qui se sont révélées fort laborieuses, certains milieux au Maroc (au niveau de l'Etat et du monde économique) cherchaient à envoyer à cette dernière un cri d'alarme et un message limpide : à force d'être déçu par ses partenaires européens, le Maroc peut et veut diversifier des relations, notamment outre-atlantique (Akesbi, 2005, Bouachrine, 2004).

Cet accord est donc bien d'abord un accord politique, motivé par les considérations géostratégiques américaines dans la région. Dans cette affaire, disons-le tout net, le Maroc n'a pas choisi mais il a été choisi, parce que –à tort ou à raison– il a été perçu comme étant un « maillon » intéressant susceptible de servir « d'exemple » et de permettre d'enclencher une dynamique libre-échangiste dans l'ensemble de la région.

Toujours est-il que, conformément à leur doctrine, qui préfère le « commerce » à « l'aide » (*trade not aid*) et l'érige en moteur du développement, les Etats-Unis focalisent leur offre au Maroc sur la conclusion d'un accord de libre-échange.

C'est ainsi que, à l'issue de la visite officielle du Roi du Maroc aux Etats-Unis en avril 2002, celui-ci et le Président Bush s'engagèrent à entamer des négociations en vue de l'établissement entre les deux pays d'une zone de libre-échange. Dès l'été, alors que le monarque marocain nommait son secrétaire d'état aux Affaires étrangères coordinateur et « interlocuteur unique » pour l'élaboration de l'Accord de libre-échange (ALE), les Etats-Unis adoptaient la loi « Trade Promotion Authority », donnant au Président le droit de négocier des accords commerciaux internationaux et bilatéraux pendant une période de 5 ans, que le Congrès ne peut qu'approuver ou rejeter en bloc, sans pouvoir les amender.

Au mois de novembre, l'équipe des négociateurs américains fut désignée (1), et dès le 21 janvier 2003 fut lancé à Washington le premier round des négociations. Engagées dans un climat rendu lourd par la perspective de la guerre d'Iraq, d'une part, et par la réaction ouvertement hostile des partenaires traditionnels du Maroc que sont les Européens, d'autre part (2), les négociations se sont néanmoins rapidement organisées autour de onze pôles confiés à des comités thématiques : accès aux marchés, agriculture, textile, douane, marchés publics, services, propriété intellectuelle, environnement, questions sociales, règles juridiques et investissements, ce

(1) Cette équipe était présidée par Catherine Novelli, adjointe au représentant américain au commerce extérieur pour l'Europe et le Moyen-Orient.

(2) A tel point que le ministre délégué français

à quoi s'étaient ajoutés deux groupes consacrés à la coordination et à l'information et la communication.

L'intention proclamée dès le départ fut de conduire les négociations au pas de charge afin d'aboutir à la conclusion de l'accord avant la fin de l'année 2003 (3). Cependant, des difficultés subsistant sur certains aspects importants, notamment relatifs aux échanges des produits agricoles et textiles, l'issue des négociations fut retardée de deux mois, durant lesquels au demeurant les tensions et les pressions de toute sorte n'avaient pas manqué (Collectif, 2004a et b, Chraïbi, 2004). De toute façon, la décision politique de conclure coûte que coûte l'accord étant prise au plus haut niveau et sans cesse rappelée par les responsables des deux parties, l'éventualité d'un échec des négociations n'avait pratiquement jamais été envisagée (4).

Du côté marocain du moins, les négociations furent conduites dans un climat de grande opacité, qui n'avait d'ailleurs pas seulement concerné l'opinion publique mais qui s'était étendue même aux élus de la nation, puisque le Parlement marocain n'avait été associé ni au début du processus, pour la définition des termes des négociations, ni par la suite pour être consulté sur l'évolution de ces dernières, ni même à leur issue pour s'exprimer sur les résultats obtenus. Tout au plus le gouvernement s'était-il contenté de répondre à quelques questions orales des députés et conseillers, au demeurant en se limitant à leur débiter des généralités que chacun pouvait lire dans la presse... Et lorsque des organisations de la société civile avaient appelé à un rassemblement pacifique devant l'enceinte du parlement pour simplement revendiquer le « droit à l'information », elles furent brutalement réprimées par les forces de l'ordre (Aït Bihi, 2004 ; Akesbi, 2004b ; Ayouch, 2004 ; Bouachrine, 2004 ; Mhamid, 2004).

Finalement, au bout d'un peu plus de treize mois et de sept rounds de négociation, l'Accord de libre-échange fut conclu le 2 mars 2004 à Washington. Officiellement signé dans la même ville par les gouvernements des deux pays le 15 juin, il fut ratifié par les deux chambres américaines les 21 et 22 juillet et le décret d'application signé par le Président Bush le 17 août (5). Du côté marocain, sa ratification fut obtenue aisément en janvier 2005, mais son entrée en vigueur fut néanmoins reportée au 1^{er} janvier 2006, en raison de la nécessité de mise en concordance de certains textes de la législation marocaine avec le nouvel accord.

L'accord de libre-échange Maroc-USA, contrairement aux accords euro-méditerranéens, s'est voulu un accord relativement complet, touchant quasiment à tous les domaines où les échanges entre les deux pays peuvent, en se libéralisant, se développer. On y trouve évidemment les questions d'accès aux marchés des produits agricoles, industriels, des services, mais aussi celles relatives aux investissements, à la protection de l'environnement, à la propriété intellectuelle, aux marchés publics et à bien d'autres de natures diverses (culture, transparence, contrebande, procédures administratives, droit du travail...).

au commerce extérieur, en visite au Maroc, avait jeté un « pavé dans la mare » en déclarant : « Un accord de libre-échange entre le Maroc et les Etats-Unis serait incompatible avec l'approfondissement des relations économiques entre le Maroc et l'Union européenne (...). On peut discuter de tout, mais on ne peut viser deux choses qui ne sont pas compatibles. » Ce à quoi le Représentant américain au commerce, R. Zoellick, avait sèchement répondu qu'il y voyait « une vision rétrograde européenne qui date de l'époque du colonialisme mercantiliste »... Cf. Alaoui (2003) et Ndiaye (2003).

(3) La raison invoquée par la partie américaine était explicitement liée à l'échéancier des élections présidentielles de novembre 2004 : compte tenu des délais d'approbation des textes par le Congrès, celui-ci devait être saisi du projet de texte plusieurs mois avant la phase finale de la campagne électorale. C'est ainsi qu'on négocia même en pleine guerre d'Irak, en Suisse...

(4) Aux moments où les tensions apparaissaient fortes, les réactions des responsables marocains rapportées par la presse se résumaient à cette formule : « C'est, comme en mathématiques, un raisonnement par l'absurde : l'accord doit exister, démontrons-le. » Cf. Agoumi (2004), Benmansour (2004).

(5) L'accord a été adopté au Sénat le 21 juillet par 85 voix (13 voix contre), et à la Chambre des représentants le 22 juillet par 323 voix (99 contre). Cf. *l'Economiste*, 19 août 2004.

Au niveau de sa démarche aussi, il se distingue des accords euro-méditerranéens traditionnels. En effet, alors que les accords signés avec l'Union européenne apparaissent, outre leur caractère partiel, soucieux d'évoluer de manière très pragmatique et progressive, l'accord signé avec les Etats-Unis se veut dès le départ totalement « visible » puisque s'il admet de « jouer sur le temps » (prévoyant des périodes plus ou moins longues pour le démantèlement des protections en fonction de la « sensibilité » des produits et services), il n'en tient pas moins à « tout programmer » dès le départ, verrouillant ainsi des échéanciers de libéralisation strictement établis, de sorte que les engagements de part et d'autre deviennent dès leur ratification irréversibles.

C'est dire qu'en l'occurrence, la dynamique libre-échangiste devient irréversible, et le « compte à rebours », une fois enclenché, ne peut plus être arrêté. Même les traditionnelles « clauses de sauvegarde » sont soumises à des conditions telles que leur effet ne pourra en être que fortement limité. Bref, en cas de difficulté quelconque en cours de route, aucune « session de rattrapage » n'est prévue...

Dès l'annonce de la conclusion de l'accord, les déclarations mettant en valeur son importance ne manquèrent pas. On fit remarquer que c'était le premier accord signé par les Etats-Unis avec un pays africain et, après la Jordanie, le second avec un pays arabe.

Robert Zoellick, le représentant américain au Commerce, déclara que l'accord est un « pas vital dans la construction d'une mosaïque d'accords de libre-échange américains à travers le Moyen-Orient et l'Afrique du Nord », ajoutant par ailleurs que « cet accord envoie le message retentissant que les Etats-Unis sont fermement engagés à soutenir des sociétés musulmanes tolérantes, ouvertes et plus prospères » (www.ustr.gov ; Jamaï, 2004). Joseph Stiglitz, qui s'est pourtant affirmé très critique à l'égard de l'accord conclu par son pays avec le Maroc, ne dit pas autre chose quand il explique que « la coopération avec les gouvernements arabes modérés est destinée à montrer notre ouverture et notre volonté d'offrir une carotte à ceux qui agissent raisonnablement » (6).

On s'appliqua à expliquer que l'accord de libre-échange était une pièce d'un puzzle plus large définissant la nouvelle stratégie américaine dans le monde arabe. Puzzle dont une autre pièce sur le terrain de l'économie n'était autre que le programme Millenium Challenge Account, gratifiant les pays bénéficiaires d'une aide financière conséquente, destinée à promouvoir leur « mise à niveau ». Le Maroc apparaissait dans cette perspective comme l'élève exemplaire à partir duquel l'administration Bush devrait expérimenter sa théorie du « domino démocratique » inspirée de la doctrine des néo-conservateurs...

Il faut dire que ces déclarations ne tardèrent pas à être suivies de quelques actes significatifs. C'est ainsi que, quelques semaines seulement après la conclusion de l'accord, le Maroc fut élevé par le Président Bush au statut d'« allié majeur des Etats-Unis en dehors des pays membres de l'OTAN ».

(6) Article dans le *New York Times*, daté du 10 juillet 2004, rapporté par le *Journal hebdomadaire*, Casablanca, 17-23 juillet 2004.

Cette distinction, accordée à titre exceptionnel à une poignée d'Etats triés sur le volet, marque l'intérêt militaire évident que ceux-ci représentent désormais dans les choix stratégiques américains. Elle confère en tout cas au Maroc une place privilégiée dans les relations de Washington dans la région (Tamri, 2004). L'année suivante, le Maroc est retenu dans la *short list* des pays pouvant postuler à l'aide américaine dans le cadre du Millenium Challenge Account. A l'issue d'assez longues négociations, il se vit octroyer à ce titre un don de 6 975 millions de dollars, montant le plus important jamais accordé par l'institution en question (Benjmaa, 2007).

Si l'intérêt politique des Etats-Unis reste donc tangible, force est de se demander s'il peut en être de même sur le terrain de l'économie. Car la vocation première d'un accord de libre-échange reste tout de même d'ordre économique ! A cet égard, que peut donc raisonnablement attendre le Maroc d'un tel accord ? Peut-il en attendre plus de croissance à travers notamment plus d'exportations marocaines vers les Etats-Unis et plus d'investissements américains au Maroc ? Au fond, la seule vraie question qui s'impose à tous est loin de recevoir des réponses convergentes : l'économie marocaine est-elle en mesure de relever le défi du libre-échange avec la première puissance économique de la planète ? Alors que certains s'appliquent à mettre en valeur les opportunités qu'un tel accord peut offrir à divers secteurs exportateurs, d'autres n'en finissent pas de lister les innombrables carences de l'économie du pays, son défaut de « mise à niveau » et, finalement, sa non-compétitivité structurelle, cependant que d'autres encore tentent de dédramatiser la question en rappelant la modestie des échanges entre les deux partenaires...

En ouvrant ce dossier de l'Accord de libre-échange Maroc-Etats-Unis, le présent numéro de *Critique économique* poursuit un double objectif. Le premier répond au simple besoin de savoir : satisfaire un droit élémentaire et pourtant bien malmené jusqu'à présent, le droit à l'information. Il suffit, pour prendre la mesure de ce problème, de savoir que jusqu'à l'écriture de ces lignes, la seule version officielle disponible de l'accord est celle de la partie américaine, et elle est naturellement en anglais (7). C'est dire le déficit de connaissance et d'information, d'abord brutes, dont pâtissent intellectuels, praticiens, opérateurs et autres chercheurs qui souhaitent travailler sur cette question. Le deuxième objectif est d'engager une réflexion collective sur les tenants et les aboutissants d'un tel accord, lancer un débat large et profond sur ses conditions de mise en œuvre et, plus encore, sur ses implications pour l'économie et au-delà la société marocaine.

Après un premier article de cadrage général mettant en avant le « contexte économique et géopolitique » de l'accord (M.Bensaïd et A.Ihadiyan) et un autre situant ce dernier en tant que « consécration de la politique d'ouverture du Maroc » (N.Boubrahimi), plusieurs contributions s'attacheront à examiner les aspects suivants contenus dans l'accord de libre-échange : volets agricole (N.Akesbi), financier (S.Takaroumt et M.A.Elayoubi), environnemental

(7) Une version en arabe sur CD-Rom avait été distribuée en décembre 2004 à quelques députés de la commission des Affaires étrangères du Parlement, mais elle n'a été jusqu'à présent ni rendue officielle ni publiée. En français, il n'existe encore que quelques versions partielles (résumés ou traductions de certaines parties). Pour le texte original de l'accord, cf. le site américain de l'Office of the United States Trade Representative : www.ustr.gov, et pour des versions partielles en français, cf. les sites marocains des Affaires étrangères : www.maec.gov.ma, du commerce extérieur : www.mce.gov.ma, et de l'administration de la Douane : www.douane.goma.

(A.Baguare), télécommunication et commerce électronique (Y.El Yahyaoui), propriété intellectuelle et accès aux médicaments (O.Mellouk et M.Wadoux), transparence dans les marchés publics (K.Mesbahi), L'intérêt d'un accord graduel et asymétrique (M.Sadni Jallab, R. Sandretto, L. Abdelmalki). Enfin, en guise de conclusion, on essaiera de soulever la question des implications de l'accord de libre-échange entre le Maroc et les Etats-Unis pour le partenariat euro-méditerranéen (H.Regnault).

Références bibliographiques

- Agoumi F. et Benmansour S. (2004), « Trente jours pour débloquent le dossier Maroc-USA », *l'Economiste*, quotidien, Casablanca, 2 janvier.
- Aït Bihi H. (2004), « Le gourdin s'abat sur l'élite marocaine devant le Parlement » (en arabe), *Al Moustakil*, hebdomadaire, Casablanca, 4-10 février.
- Akesbi N. (2004a), « L'ALE avec les Etats-Unis : un leurre », *Tel Quel*, hebdomadaire, Casablanca, 13-19 mars.
- Akesbi N. (2004b), « L'Etat s'est comporté de manière stupide lorsqu'il a réprimé la contestation au lieu de l'utiliser dans ses négociations avec les Etats-Unis » (en arabe), *Assahifa*, hebdomadaire, Casablanca, 13-19 février.
- Akesbi N. (2005), « L'Accord de libre-échange Maroc-USA compromet-il le projet euro-méditerranéen ? », *Revue Medit*, IAM Bari, Ciheam, vol. IV, n° 2, juin 2005.
- Alaoui H. (2003), « Le pavé dans la mare de François Loos... », *le Matin du Sahara*, quotidien, Casablanca, 16 janvier.
- Assaraf R. (2004), « ALE Maroc-USA : le mode d'emploi », *Aujourd'hui le Maroc*, quotidien, Casablanca, 14 mars.
- Ayouch N. (2004), « Quelle triste image pour notre pays... », *le Journal hebdomadaire*, Casablanca, 31-1/6-2.
- Benjmaa H. (2007), « Millenium Challenge Account : 980 MDh de plus pour le PIB », *la Vie économique*, hebdomadaire, Casablanca, 7 septembre.
- Benmansour S. (2004), « Libre-échange Maroc-USA : les négociateurs marocains ont pu tirer leur épingle du jeu », *la Vie économique*, hebdomadaire, Casablanca, 5 mars.
- Bouachrine T. (2004), « Accord de libre-échange Maroc-USA, secrets des négociations » (en arabe), *Al Ayam*, hebdomadaire, 12-18 février.
- Chraïbi, M. (2004), « Accord de libre-échange Maroc-USA : l'impasse », *Alimentarius*, revue mensuelle de la Fédération nationale de l'agroalimentaire (Fénagri), n° 6, janvier.
- Collectif (2004a), « A quelle sauce vont-ils nous manger ? », dossier, *Aujourd'hui le Maroc*, quotidien, Casablanca, 5 février.
- Collectif (2004b), « ALE Maroc-USA : l'étau se resserre », dossier, *l'Economiste*, quotidien, Casablanca, 8 janvier.
- Hmaïty A. (2004), « Libre-échange Maroc-EU : ce à quoi nous nous sommes engagés », *Tel Quel*, hebdomadaire, Casablanca, 13-19 mars.
- Jamaï, A. et Jamaï M. (2004), « Les dessous du libre-échange », *le Journal hebdomadaire*, Casablanca, 6-12 mars.
- Mhamid R. (2004), « Une opacité qui irrite les organisations de la société civile », dossier *Al Yassar Al Mouahad* (en arabe), hebdomadaire, Casablanca, 13-19 février.
- Ndiaye M.B. (2003), Le Maroc entre l'UE et les USA : le ménage à trois est-il possible ? », *la Gazette du Maroc*, hebdomadaire, Casablanca, 20 janvier.
- Tamri M. (2004), « Le Maroc, allié majeur non-OTAN des USA », *l'Etincelle*, hebdomadaire, Casablanca, 12-18 juin.