

# Le contexte économique et géopolitique

L'ouverture commerciale, reflétée par l'intégration économique régionale, n'a cessé de se développer depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale. Ainsi, de nombreux accords commerciaux régionaux ont été conclus à travers le monde dans le cadre du GATT puis de celui de son héritière, l'OMC.

Plus d'une centaine d'arrangements économiques régionaux peuvent être dénombrés au sein ou entre les différents continents. Ils vont de la simple libéralisation de l'échange des biens et services (formation d'une zone de libre-échange) à l'intégration plus poussée consistant en une libéralisation des facteurs de production et une harmonisation des politiques économique et monétaire (formation d'une union économique et monétaire). Pour exemples, mentionnons l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) associant le Mexique aux États-Unis et au Canada et ratifié en décembre 1993, la constitution en 1991 du Marché commun du Cône Sud (MERCOSUR) entre l'Argentine, le Brésil, le Paraguay et l'Uruguay, l'Association des nations du Sud-Est asiatique (ASEAN) créée en 1967 et qui s'est engagée en janvier 1992 à devenir une zone de libre-échange.

Le Maroc, pour sa part, n'est pas resté en dehors de ce processus. En effet, il y a bien longtemps, le pays a entrepris une politique d'ouverture commerciale et signé de nombreux accords d'intégration économique parmi lesquels les accords avec la Tunisie, la Jordanie, l'Égypte, les Emirats-Arabes Unis, la Turquie et l'Union européenne. Avec cette dernière, l'accord signé en 1996 à Barcelone envisage la constitution d'une zone de libre-échange entre les deux rives méditerranéennes à l'horizon 2010. Un autre accord non moins important est signé le 2 mars 2004 avec les États-Unis d'Amérique et entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2006.

Notre est structurée de la manière suivante. Après avoir rappelé les choix stratégiques du Maroc en faveur de l'ouverture commerciale (section 1), un bilan succinct des relations économiques entre les deux pays est présenté en insistant sur la nature et l'ampleur des échanges entre économies fortement asymétriques (section 2). Les intérêts et visées économiques et stratégiques des deux parties font l'objet des deux sections suivantes (3 et 4) afin de montrer la complexité de l'accord et la part importante des dimensions politique et géostratégique derrière sa réalisation. Enfin, une étude des

**Mohammed Bensaïd**

(bensaidleid@yahoo.fr)

Université  
Mohammed V-Agdal,  
Rabat

**Abid Ihadiyan**

(ihadiyan\_abid@yahoo.fr)

Université Abdelmalek  
Essaâdi, Tanger

processus de négociation et des études d'impact disponibles complète l'analyse (section 5).

## **1. Le choix marocain de l'ouverture**

Les choix du Maroc en faveur de la libéralisation et de l'ouverture économiques ne datent pas d'aujourd'hui, comme l'illustrent à la fois l'ensemble des réformes économiques de l'ajustement structurel et les différents accords et engagements bilatéraux et multilatéraux du pays.

### **1.1. Du protectionnisme à l'ouverture**

Depuis le début des années 60, les dirigeants du Maroc ont fait le choix du libéralisme économique comme modèle de développement. Deux formes d'articulation entre stratégies de développement et politiques commerciales sont à distinguer, qui tracent deux grandes périodes historiques.

La première période, du début des années 60 à la fin des années 70, était dominée par une politique commerciale protectionniste qui s'articulait à une stratégie de développement axée sur l'import-substitution. L'accumulation des déficits budgétaires et extérieurs (notamment la dette) à la fin des années 70 poussa le pays à solliciter l'aide des organismes financiers internationaux (Banque mondiale et FMI) qui recommandèrent alors l'adoption d'un programme d'ajustement structurel devant rétablir les équilibres macro-économiques fondamentaux et dont le développement des exportations et l'amélioration des performances du commerce extérieur étaient la composante centrale.

La seconde période, du début des années 80 à nos jours, s'appuie sur une politique commerciale d'ouverture, s'articulant autour d'une stratégie de développement axée sur la promotion des exportations. L'ouverture commerciale allait notamment se traduire par la signature d'un certain nombre d'engagements bilatéraux et multilatéraux.

Durant les années 90, le Maroc a poursuivi le processus de réformes tout en se fixant comme objectif d'accorder plus de crédibilité au processus de la libéralisation commerciale. Parmi les réformes engagées figurent la loi sur le commerce extérieur, promulguée en 1992 avec pour objectif de se conformer aux dispositions du GATT, la convertibilité du dirham pour les opérations courantes en 1993 et l'adaptation de la législation commerciale aux accords de l'OMC en ce qui concerne l'agriculture et les clauses de sauvegarde. De même, une zone franche d'exportation fut créée en 1995 à Tanger.

### **1.2. Engagements bilatéraux et multilatéraux**

Le Maroc a adhéré au GATT en 1987. Il a aussi intégré le Système généralisé des préférences commerciales (SGPC) en tant que membre dans

le but de participer au renforcement des échanges commerciaux entre pays du Sud.

Il convient de noter que depuis son accession au GATT, le Maroc s'est engagé à respecter ses dispositions et principes de base tels que le principe de la nation la plus favorisée (NPF) et celui du traitement national pour ce qui est des consolidations auxquelles il a procédé. Il en est de même pour les règles régissant l'accès aux marchés.

Le Maroc a aussi signé et ratifié un certain nombre d'accords de libre-échange, tous basés sur une approche commune visant le démantèlement tarifaire progressif et l'institution de zones de libre-échange. Au-delà de l'accord avec les Etats-Unis, le Maroc a signé d'autres accords de libre-échange avec d'autres pays ou groupes de pays : l'Accord d'association avec l'Union européenne, l'Association européenne pour le libre-échange (AELE : Islande, Liechtenstein, Norvège et Suisse) ; les accords avec le monde arabe dans le cadre de l'Accord d'Agadir (avec la Tunisie, l'Egypte et la Jordanie) ou dans le contexte de la Ligue arabe ; l'accord avec les Emirats Arabes Unis ; l'accord avec la Turquie (cf. encadré). D'autres accords similaires sont envisagés ou en cours de préparation : Roumanie, Mauritanie, Corée du Sud, l'UEMOA, etc.

### Les accords de libre-échange du Maroc

#### *Accords avec les pays arabes*

- l'Egypte (signé le 27 mai 1998 et entré en vigueur le 29 avril 1999) ; la Jordanie (signé le 16 juin 1998 et entré en vigueur le 21 octobre 1999). Ces deux accords prévoient un démantèlement progressif sur une période de 12 ans, avec un même schéma de démantèlement.
- la Tunisie (signé et entré en vigueur le 16 mars 1999). Il prévoit des listes de produits librement échangeables avec exonération des droits d'importation et des listes de produits librement échangeables avec paiement d'une taxe unique de 17,5 %.
- les Emirats Arabes Unis (signé le 25 juin 2001 et entré en vigueur en juillet 2003). Cet accord stipule que le schéma de démantèlement sera aligné sur celui de la Ligue arabe, avec une majoration de 10 %. En d'autres termes, il a été procédé à une réduction de 90 % des droits de douane dès l'entrée en vigueur.
- Zone de libre-échange arabe : le Maroc est signataire de la Convention de facilitation et de développement des échanges commerciaux entre pays arabes, dont le programme d'application est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1998 et qui vise la mise en place progressive d'une ZLE arabe entre les pays-membres de la Ligue arabe (sauf l'Algérie, Djibouti, les Comores et la Mauritanie). Ce programme, qui prévoyait un démantèlement progressif pour arriver à l'exonération totale le 1<sup>er</sup> janvier 2005, n'a pas bien fonctionné, notamment à cause du maintien ou de l'établissement d'un certain nombre de mesures non tarifaires qui

- continuent à entraver les échanges et qui enlèvent tout bénéfice aux exonérations prévues.
- ALE avec les pays arabes méditerranéens (signé le 25 février 2004 avec l’Égypte, la Tunisie et la Jordanie en application de la Déclaration d’Agadir du 8 mai 2001). Cet accord vise la mise en place d’une ZLE quadripartite ouverte aux autres pays arabes méditerranéens. L’accord prévoit une exonération totale des droits de douanes dès la date d’entrée en vigueur (1<sup>er</sup> janvier 2005) pour tous les produits industriels et agricoles, à l’exception de certains produits exclus pour des raisons de sécurité, de santé, de religion et d’environnement.

#### *Accord d’association Maroc-Union européenne*

Dans le cadre du processus de Barcelone qui vise la formation d’un espace euro-méditerranéen de libre-échange à l’horizon 2012, le Maroc et l’Union européenne ont signé un Accord d’association le 26 février 1996. Cet Accord, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> mars 2000, prévoit l’instauration progressive d’une zone de libre-échange industrielle à l’horizon 2012 et une libéralisation progressive des échanges agricoles.

#### *Accord de libre-échange Maroc-AELE*

Le Maroc a signé le 19 juin 1997 un accord de libre-échange avec l’Association européenne pour le libre-échange (AELE). Mis en application le 1<sup>er</sup> mars 2000, cet accord prévoit, contre un accès libre des produits industriels marocains, un démantèlement progressif sur 12 ans à l’image du schéma de l’UE et des concessions tarifaires sur les produits agricoles.

#### *Accord de libre-échange Maroc-Turquie*

Dans le cadre du processus d’intégration régionale euro-méditerranéen, le Maroc et la Turquie ont signé un ALE à Ankara le 7 avril 2004. Cet accord prévoit l’instauration progressive d’une ZLE industrielle sur une période de 10 ans à compter de la date d’entrée en vigueur de l’accord, avec un traitement asymétrique en faveur du Maroc. Le Maroc s’engage à éliminer tous les droits de douane et taxes d’effet équivalent pour les produits industriels originaires de Turquie (qui ne sont pas repris dans les listes annexées au Protocole I) et ce, dès l’entrée en vigueur dudit accord. Pour le reste des produits, les droits de douane et taxes d’effet équivalents seront éliminés conformément à une table de démantèlement prévue dans ce Protocole prévoyant trois listes de démantèlements à des rythmes différenciés. Les produits industriels d’origine marocaine bénéficieront de l’exonération totale et ce, dès l’entrée en vigueur de l’accord. S’agissant des produits agricoles, il a été procédé à un échange de concessions pour les produits agricoles dont les listes ont été annexées au Protocole II de cet accord. Les deux parties ont également exprimé leur volonté d’améliorer progressivement ces concessions.

### 2. Les relations économiques entre les deux pays

L'accord de libre-échange entre les deux parties ne pouvait qu'être fortement influencé par l'hétérogénéité de niveaux de développement leur de leurs tailles et de leurs structures et performances économiques et commerciales.

#### 2.1. L'asymétrie entre les deux économies

De grandes disparités existent entre les deux économies. Quelques chiffres permettent d'en mesurer l'ampleur.

En 2004, le PIB des Etats-Unis était de 11 667,515 milliards de dollars courants, contre 50,055 pour le Maroc, ce qui fait un rapport de 233,1. Les Etats-Unis sont presque 10 fois plus peuplés que le Maroc. En 2004, le PIB par habitant était de 39 753 dollars courants aux Etats-Unis, contre 1 636 au Maroc, ce qui donne un rapport de 24,3. Corrigé par la parité de pouvoir d'achat, le rapport devient 9,4.

Tableau 1

Quelques indicateurs macro-économiques comparatifs

	<b>PNB/habitant</b> <i>US dollars courants</i>	<b>PNB en PPP</b> <i>US dollar millions de dollars US</i>	<b>PNB/habitant</b> <i>en PPP US dollar</i>	<b>PIB</b> <i>millions de dollars courants 2004</i>	<b>PIB/habitant</b> <i>dollars courants 2004</i>	<b>PIB/habitant</b> <i>PPP US dollars 2004</i>
USA	41 400	11 655	39 710	11 667 515	39 753	37 562
Maroc	1 520	125	4 100	50 055	1 636	4 004
Ratio	27,2	93,2	9,7	233,1	24,3	9,4

Source : World Development Report 2006 et HDR 2005.

Aux Etats-Unis, la dépense intérieure brute de recherche et développement (en % du PIB) est de 2,68 en 2004. Il s'agit d'un des taux les plus élevés au monde, les Etats-Unis n'étant dépassés que par le Japon (3,15 %) et les pays nordiques (Suède : 3,98 % ; Finlande : 3,48 ; Islande : 2,97). En 2002, ce rapport était de 0,6 % au Maroc, 4,5 fois moins important qu'aux Etats-Unis. Ceci explique en partie les disparités entre productivités globales ou sectorielles, comme l'indiquent les tableaux 2 et 3.

#### 2.2. La nature et l'ampleur des échanges

Les relations politiques entre le Maroc et les États-Unis sont très anciennes. Le Maroc est le premier pays à avoir reconnu la souveraineté de l'Amérique et c'est un de ses grands alliés en matière sécuritaire (lutte contre le terrorisme). Le Traité de paix et d'amitié qui les unit depuis 1787 est le plus ancien de l'histoire des États-Unis.

Tableau 2

**Parts sectorielles dans le PIB (2003) et l'emploi (2002)**

	Part dans le PIB		Part dans l'emploi	
	Maroc	Etats-Unis	Maroc	Etats-Unis
Agriculture	16,7	1,2	44,4	2,5
Industrie	29,9	22,3	20,1	21,6
Services	53,5	76,5	35,5	75,9

Source: World Development Indicators 2006 et Key Indicators of the Labour Markets (4<sup>th</sup> Edition).

Tableau 3

**PIB par habitant employé\***

Productivité	Maroc	USA	Ratio
Economie entière	7 585	6 3617 (2004)	8,38
Agriculture, sylviculture et pêche	1 297	53 377 (2003)	41,2
Industries manufacturières		91 801 (2003)	Nd
Transport communication		84 974 (2003)	Nd
Commerce		43 525 (2002)	Nd

(\*) US dollars de 1997 pour l'économie entière et dollars 1990 pour les autres secteurs.

Source: Key Indicators of the Labour Markets (4<sup>th</sup> Edition).

Ces relations politiques fortes peuvent laisser penser que les liens commerciaux entre le Maroc et les E.U. sont eux aussi développés. Or, à ce jour, leur échanges commerciaux sont très faibles. Les plus grands partenaires commerciaux du Maroc sont sur le continent européen, et le Maroc ne figure pas parmi les grands partenaires des États-Unis.

En 2004, le Maroc était le 74<sup>e</sup> partenaire commercial des États-Unis, avec un total de 1 039 millions de dollars en marchandises échangées.

Le Maroc était le 71<sup>e</sup> marché à l'exportation des États-Unis, avec un volume de 524 millions de dollars, en augmentation de 12 % par rapport à 2003 et de 28 % par rapport à 1994 (l'année précédant le cycle de l'Uruguay). Ces exportations constituaient quelque 0,06 % des exportations américaines en 2003. En 2004, les six premières catégories (par code HS à deux chiffres) se présentaient ainsi : avions (141 millions de dollars), céréales (115 millions de dollars), machines (53 millions de dollars), graines de soja, semences et fruits divers (32 millions de \$), machinerie électrique (29 millions de dollars) et combustible minéral (22 millions de dollars). En 2004, les exportations de produits agricoles s'élevaient à 169 millions de dollars en 2004. Parmi elles : le maïs (82 millions de dollars), le blé (33 millions de dollars), les graines de soja (29 millions de dollars) et l'huile de soja (12 millions de dollars).

## Le contexte économique et géopolitique

En 2004 le Maroc était le 80<sup>e</sup> partenaire à l'importation des Etats-Unis avec un volume de 515 millions de dollars, en augmentation de 34 % par rapport à 2003 et de 168 % par rapport à 1994. Ce volume est une portion infime des importations américaines, soit à peine 0,03 % (en 2003). En 2004 les cinq premières catégories se présentaient ainsi : combustible minéral (118 millions de dollars), machinerie électrique (109 millions de dollars), sel, soufre, terre et pierre (le phosphate de calcium) (79 millions de dollars), habillement tissé (47 millions de dollars) et conserves (olives) (30 millions de dollars). En 2004 les importations de produits agricoles s'élevaient à 90 millions de dollars en 2004. Parmi elles : les olives, les mandarines et le poisson.

En 2004 la balance commerciale des Etats-Unis avec le Maroc était légèrement excédentaire de 9 millions de dollars en faveur des Etats-Unis, après l'avoir été largement auparavant (voir tableau).

Tableau 4

### Les échanges de marchandises des Etats Unis avec le Maroc (en millions de \$)

Années	1980	1985	1990	1994	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Balance commerciale	309	240	386	217	218	180	82	-152	173	83	9
Exportations	344	279	495	409	561	566	523	282	565	468	524
Importations	35	39	109	192	343	386	441	435	392	385	515

Source: <http://www.moroccousafta.com/fr/tradedata.htm>

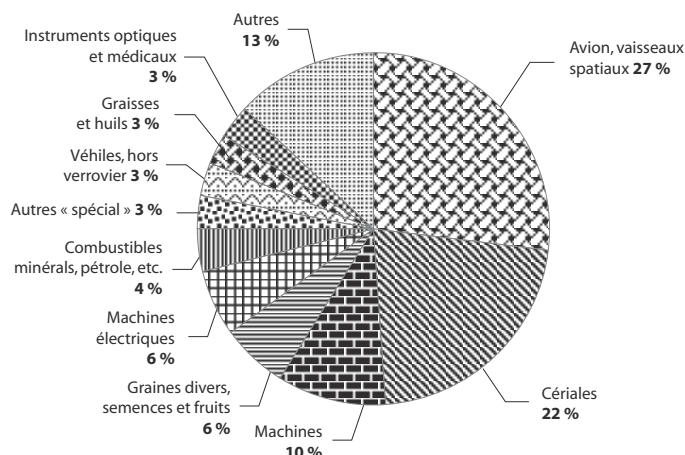
Si l'on regarde la structure des importations marocaines, on constate une domination de produits industriels à haute valeur ajoutée et des produits agricoles (céréales, graines) : les EU fournissaient en 2004 quelque 14,6 % du blé importé (723,6 MDh), au 3<sup>e</sup> rang après la France et le Canada, mais avec des volumes multipliés par 7,6 (6,5 en valeur) entre 2002 et 2004. Quant aux exportations marocaines, elles sont concentrées sur des produits miniers (principalement les phosphates, les Etats-Unis constituant en 2004 le premier client du Maroc avec 21,2 % des exportations pour une valeur de 792,4 MDh).

Du point de vue marocain, les principaux partenaires restent les pays de l'Union européenne avec, en 2004, 53,8 % des échanges commerciaux du Maroc (56,6 % en 2003), 46,4 % de ses importations et 66,8 % de ses exportations. En europe, la France vient en tête avec 23,9 % des échanges (18,5 % des importations et 33,6 % des exportations). L'Espagne en deuxième position avec 14,1 % des échanges, et l'Italie en troisième position avec 5,9 %, l'Allemagne occupant la cinquième position avec 5 %.

Si on en revient aux Etats-Unis, ils constituaient en 2004 le 7<sup>e</sup> partenaire commercial du Maroc, avec 4 % des transactions commerciales (3,6 % en 2003). 4,1 % des importations marocaines proviennent des Etats-Unis faisant

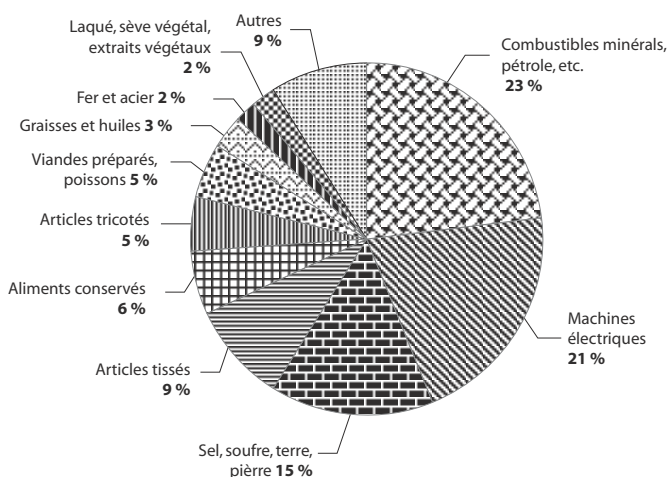
Graphique 1

**Les dix premières exportations des Etats-Unis vers le Maroc**



Graphique 2

**Les dix premières importations des Etats-Unis en provenance du Maroc**



de ce pays le 8<sup>e</sup> fournisseur du Maroc, alors qu'avec 3,9 % des exportations ce pays est le 5<sup>e</sup> client du Maroc. Notons que les États-Unis constituent le deuxième partenaire commercial du Maroc, hors Union européenne, juste après la Russie (4,1 % des échanges en 2004).

Par ailleurs, les investissements directs étrangers en provenance des États-Unis demeurent très faibles, se situant en moyenne autour de 500 millions de dirhams par an.



L'Accord de libre-échange entre le Maroc et les Etats-Unis vise à renforcer ces liens économiques et ouvrir davantage le marché américain aux produits marocains. Cette accord a historiquement été précédé par d'autres étapes dont les principales sont l'Accord sur la non double imposition de 1977, l'Accord sur les investissements (« Bilateral Investment Treaty », BIT) de 1985 et, enfin, le « Trade and Investment Framework Agreement » (TIFA) signé en 1995.

On doit se demander : pourquoi la création d'une zone de libre-échange entre les deux pays ? Qu'est-ce qui justifie l'instauration d'une zone de libre-échange entre deux pays aussi différents et hétérogènes dans leurs structures et leurs performances économiques ? Il est certain qu'en exprimant leur volonté d'établir une zone de libre-échange, les deux pays avaient un certain nombre d'objectifs économiques et stratégiques qui, sans qu'ils s'accordent nécessairement, devaient aboutir à la conclusion d'un tel accord.

### 3. Intérêts et anticipations de la partie américaine

Malgré le faible intérêt des Etats-Unis et des entreprises américaines pour l'économie et le marché marocain, un certain nombre d'objectifs économiques et de retombées positives peuvent être dégagés. Mais ce sont certainement des objectifs politiques, géostratégiques et sécuritaires, inscrits dans le cadre de projets et d'initiatives plus larges (au niveau du Grand Moyen-Orient) qui justifient l'implication de la partie américaine.

#### 3.1. Les visées économiques

Même si les échanges économiques avec le Maroc ne représentent qu'une partie infime des échanges commerciaux des Etats-Unis (0,4 % en 2004), un certain nombre d'entreprises et de secteurs économiques américains peuvent en bénéficier : l'agriculture, l'agroalimentaire, les équipements agricoles et d'irrigation, le textile et les chaussures, l'automobile et ses composantes, l'électronique, etc.

Le secteur de l'énergie est probablement un autre élément qui fut pris en compte par les Américains, l'espoir étant fondé que le Maroc serait une future zone d'exploitation du pétrole.

Le secteur des services peut, lui aussi, justifier l'intérêt économique des firmes américaines, qu'il s'agisse du tourisme, des nouvelles technologies de l'information et de la communication, de l'audiovisuel ou de l'ingénierie et construction ou encore des services financiers.

De plus, le fait que l'accord englobe aussi les questions relatives à l'investissement et aux services, il peut dans l'avenir stimuler l'attractivité du Maroc comme terre d'accueil des IDE américains en vue d'accéder plus facilement et à moindre coût au marché européen auquel le Maroc est lié par un autre accord de libre-échange.

Enfin, il faudrait intégrer ces éléments dans la vision large de la zone de libre-échange du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord. En effet, l'Accord de libre-échange entre le Maroc et les Etats-Unis fait partie de l'initiative

américaine globale intitulée *Middle East Free Trade Area* (MEFTA). Cette initiative, lancée officiellement en mai 2003, est un projet graduel et pragmatique d'établissement d'une grande zone de libre-échange entre les Etats-Unis et les pays du Moyen-Orient et de l'Afrique (*le Middle East* dans la MEFTA englobe l'Afrique du Nord, Israël, l'Iran, le Pakistan) à l'horizon 2013 (cf. *infra* le point 3.4).

Les Etats-Unis s'engagent alors à aider les pays considérés comme pacifiques et ouverts à accéder à différents niveaux d'intégration au marché mondial et en particulier à celui des Etats-Unis, en fonction de leur degré d'avancement dans les processus de réformes libérales économiques et politiques. Ces différents niveaux d'intégration sont l'accès au statut de membre de l'OMC, le bénéfice du Generalized System of Preferences (GSP) qui offre des réductions tarifaires unilatérales sur quelque 4 650 produits, la possibilité de se lier aux Etats-Unis par des accords bilatéraux plus larges et profonds, à commencer par les *Trade and Investment Framework Agreements* (TIFA), ensuite les *Bilateral Investment Treaties* (BIT), pour aboutir enfin aux accords de libre-échange.

C'est ainsi que les Etats-Unis soutiennent actuellement l'accession à l'OMC du Liban, de l'Algérie et du Yémen. Les TIFA en place actuellement sont ceux établis avec l'Algérie, l'Egypte, le Koweït, le Qatar, l'Arabie saoudite, la Tunisie et le Yémen. Quant aux pays ayant des accords de libre-échange, il s'agit, en plus d'Israël (mis en œuvre en 1985), de la Jordanie (signé en octobre 2000, entré en vigueur en décembre 2001), du Bahraïn (conclu en mai 2004 et signé en septembre 2004, entré en vigueur en août 2006), du Sultanat d'Oman (accord conclu en septembre 2005 et signé en janvier 2006) et des Emirats Arabes Unis (négociations lancées en mars 2005) (1).

Au bout du compte, les Etats-Unis espèrent établir une zone de libre-échange qui leur assurerait l'accès à un certain nombre de marchés, notamment ceux des armes et du pétrole.

### 3.2. Les visées stratégiques

Comment expliquer l'intérêt des Etats-Unis pour le Maroc malgré son très faible poids économique et commercial sinon par des raisons stratégiques plus pressantes, particulièrement depuis le 11 septembre 2001 ?

Les accords de libre-échange sont d'habitude des accords commerciaux, mais celui entre le Maroc et les Etats-Unis recèle une forte dimension sécuritaire et politique plus ou moins explicite. En effet, cet accord a été conçu comme un instrument pour renforcer les liens avec le Maroc comme allié dans la région (2). Sa signature coïncide avec l'octroi au Maroc en juin 2004 du statut officiel d'« allié majeur hors-OTAN » (*major non-NATO ally*).

L'évolution des relations américano-marocaines marquent le passage de relations politiques et stratégiques à des relations plus globales comprenant l'économique mais dans une visée stratégique renouvelée. L'intérêt des Etats-

(1) Ces dates et précisions sont sur le site de l'USTR ([www.ustr.com](http://www.ustr.com)).

(2) Zoubir (2006), se référant à une dépêche d'Associated Press du 20 novembre 2003, souligne que « les États-Unis sont également sur le point de concéder au Maroc la considération d'allié de longue durée ».

Unis pour l'établissement de relations commerciales et économiques avec le Maroc ne date pas de longtemps, les relations entre les deux pays se limitant aux relations politiques et stratégiques, voire militaires (à l'exception des quelques accords sur la non-imposition ou sur l'investissement déjà mentionnés).

Dans les années 90, les Etats-Unis commencèrent à considérer que des relations économiques avec la région du Moyen-Orient et l'Afrique du Nord devaient être développées comme partie prenante de la nouvelle politique du leadership politique, militaire et économique du pays sur la scène internationale. L'Administration américaine commença alors à soutenir les réformes économiques dans la région, la coopération économique et la stabilité politique dans le cadre du processus de paix entamé à Oslo.

En 1995, les TIFA (Trade and Investment Framework Agreements) furent lancés pour renforcer les liens économiques avec les pays qui souhaitaient s'engager dans la voie de la libéralisation économique et de l'ouverture commerciale. Cette même année, les Etats-Unis signèrent un TIFA avec le Maroc.

En 1998, l'initiative Eiznemat, du nom du sous-secrétaire d'Etat de l'époque (Stuart Eizenstat) fut lancée avec pour objectif l'établissement d'un large partenariat économique entre les Etats-Unis et les pays du Maghreb, en appuyant les réformes économiques néolibérales et dont les résultats escomptés étaient l'intégration économique du Maghreb, le renforcement de son attractivité envers les investissements directs étrangers et sa stabilité politique et sécuritaire. L'initiative montra rapidement ses limites et fut abandonnée, notamment à cause du conflit entre le Maroc et l'Algérie.

L'arrivée de l'administration Bush en janvier 2001 et la nomination de Margaret Tutwiler à la tête de l'ambassade américaine à Rabat renforcèrent l'intérêt des Etats-Unis pour le Maroc. Même si la nouvelle ambassadrice semblait avoir manifesté de l'intérêt pour un accord de libre-échange avec le Maroc (3), c'est surtout après les attentats du 11 septembre que cette option constitua un choix ferme de l'administration Bush. Le choix du Maroc est justifié par le fait qu'il est considéré comme un pays modéré et ouvert aux réformes économiques et politiques ainsi qu'au dialogue. La lettre envoyée au Sénat par Robert Zoellick le 22 août 2002 pour annoncer l'intention des Etats-Unis d'entamer les négociations avec le Maroc justifie ainsi le choix du Maroc :

« In my letter of August 22, 2002, to the Congressional leadership and trade committees, I outlined the reasons that it is in the United States' interest to pursue a free trade agreement with Morocco. An FTA will create improved commercial and market opportunities for U.S. exports to Morocco and to North and West Africa. It will foster economic growth, increase living standards, and create higher paying jobs in the United States and Morocco by reducing and eliminating bilateral barriers to trade, while reinforcing important American values in the region. This FTA will also further

(3) Cf. White (2005) qui se réfère à un entretien téléphonique avec Cathy Novelli, Représentant adjoint au commerce international des Etats-Unis pour l'Europe et la Méditerranée et chef de file de l'équipe des négociateurs de l'ALMEU (entretien tenu le 22 juillet 2004).

strengthen our relations with a country that was one of the first to condemn the september 11 terrorist attacks and has stood by our side ever since. »

### 3.3. Libre-échange, sécurité nationale et lutte contre le terrorisme

Dans la vision stratégique américaine, les questions commerciales et sécuritaires sont considérées comme fortement liées : le commerce est facteur de paix, aussi les questions commerciales relèvent-elles de la sécurité nationale (la sécurité nationale dépend de la sécurité économique comme de la poursuite du leadership économique des Etats-Unis sur la scène internationale)(4). C'est ce qu'annonce le Trade Act de 2002 de manière très claire :

« The expansion of international trade is vital to the national security of the United States. Trade is critical to the economic growth and strength of the United States and to its leadership in the world. Stable trading relationships promote security and prosperity. Trade agreements today serve the same purposes that security pacts played during the Cold War, binding nations together through a series of mutual rights and obligations. Leadership by the United States in international trade fosters open markets, democracy, and peace throughout the world. The national security of the United States depends on its economic security, which in turn is founded upon a vibrant and growing industrial base. Trade expansion has been the engine of economic growth. Trade agreements maximize opportunities for the critical sectors and building blocks of the economy of the United States. » (*cité in* Deblock, 2003.)

Même la lutte contre la pauvreté des pays devient un instrument de sécurité nationale, comme le souligne l'Agenda commercial des États-Unis pour 2003, pour qui les échanges commerciaux sont un outil puissant au service de la sécurité des Etats-Unis dans le cadre de la campagne de lutte contre le terrorisme. C'est que l'échange commercial est conçu comme un moyen d'aide efficace pour des pays comme le Maroc dans la lutte contre les grands défis de la pauvreté et des différentes formes de privation. En ce sens, les pays où règne la pauvreté sont considérés comme un terrain favorable au terrorisme, qui menace non seulement les pouvoirs des pays concernés mais aussi les intérêts et la sécurité des Etats-Unis.

### 3.4. La MEFTA comme partie prenante de la stratégie de défense nationale

Contrairement au démenti des officiels marocains, l'Accord de libre-échange entre bien dans le cadre des initiatives américaines pour le Moyen-Orient et l'Afrique du Nord et notamment la MEFTA. Robert Zoellick, représentant américain au Commerce international, déclare lors de la signature de l'ALMEU en juin 2004 :

« Etape par étape, l'administration Bush travaillera pour édifier des ponts de libre-échange avec les réformateurs économiques et sociaux au Moyen-Orient. Notre projet propose le commerce et l'ouverture en tant qu'outils

(4) « Our nation has drawn together in shock, mourning and defiance. Now we must thrust forward the values that define us against our adversary : openness, peaceful exchange, democracy, the rule of law, compassion and tolerance. Economic strength – at home and abroad – is the foundation of America's hard and soft power. Earlier enemies learned that America is the arsenal of democracy, today's enemies will learn that America is the economic engine for freedom, opportunity and development. To that end, U.S. leadership in promoting the international economic and trading system is vital. Trade is about more than economic efficiency. It promotes the values at the heart of this protracted struggle » (Zoellick R., "entretien", *Washington Post*, 20 septembre, 2001) (*cité in* Deblock, 2003).

essentiels pour les dirigeants qui s'évertuent à construire des sociétés islamiques plus ouvertes, optimistes et tolérantes. (...) Au Maroc, en Jordanie, à Bahraïn et ailleurs, nous jetons les fondations qui mèneront à la réalisation de la vision du Président Bush concernant une zone de libre-échange au Moyen-Orient. »

Les accords de libre-échange sont considérés alors comme un moyen de lutte contre le terrorisme et de soutien aux dirigeants modérés de la région, à l'image du Maroc (5).

La MEFTA fut dès le départ conçue comme une partie de la nouvelle stratégie de défense nationale et comme instrument de lutte contre le terrorisme, comme le rappelle un rapport de 2005 du Congressional Research Service (6) :

« May 9, 2003, the Bush Administration proposed the establishment of a U.S. Middle East Free Trade Area (MEFTA) within a decade (by about 2013). This proposal came a year and a half after the September 11, 2001 terrorist attacks on the U.S. World Trade Center and the Pentagon. The MEFTA was billed as part of a plan to fight terrorism – in this case, by supporting the growth of Middle East prosperity and democracy – through trade (CRS, 2005). »

Pour s'en convaincre davantage, il faudra situer l'Accord de libre-échange entre le Maroc et les Etats-Unis et la MEFTA dans la perspective plus large d'initiatives plus globales et, notamment, la *Middle East Partnership Initiative* (MEPI) lancée en 2002 par l'administration Bush, élargie et amendée lors du G8 en juin 2004 sous le titre de *Broader Middle East and North Africa Initiative* (BMEI). Cette initiative est plus large que la MEFTA au sens où, tout en s'insérant dans les mêmes objectifs sécuritaires et stratégiques des Etats-Unis, elle considère que les libertés politiques et économiques doivent être encouragées et stimulées dans le monde musulman par tous les moyens possibles.

A son lancement, l'initiative annonçait la fin du soutien aux régimes autocratiques, même ceux se considérant comme des alliés des Etats-Unis. Mais rapidement, et suite aux nombreuses réactions négatives internes et externes, l'initiative a pris des proportions plus modestes, et l'abandon des régimes autocratiques fut vite oublié, l'Administration américaine se rendant compte qu'ils étaient leur plus grand appui dans la région. L'initiative offre des financements aux ONG, aux mouvements politiques ainsi qu'aux médias et aux universités censés promouvoir les libertés politiques et économiques. Certains piliers ont alors été précisés : le pilier politique (promotion des pratiques démocratiques, de l'Etat de droit et des médias libres) ; le pilier des libertés économiques (mobilisation des investissements internes et étrangers, stimulation des PME et des micro-entreprises, soutien à la création d'emplois par le secteur privé, aide à la compétitivité des pays partenaires) ; le pilier de l'éducation.

Il s'agit donc d'une vision globale qui fait le lien entre libertés politiques, libertés économiques, dont la liberté du commerce, et sécurité. Le libre-

(5) Voir entre autres déclarations de Robert Zoellick celles-ci : « Piece by piece, the administration is building a mosaic of modernizers with a plan that offers trade and openness as tools for Muslim leaders looking toward the rebirth of an optimistic and tolerant Islam. (...) The U.S.-Morocco agreement comes at a critical time for Morocco and the Arab world. Muslims are striving to reclaim a tolerant and renewed Islam, but religious extremism, militants and economic disorder are continuous setbacks. (...) Trade leads to tolerance. »

(6) Voir aussi les analyses de White (2005) et Speyer (2003) pour qui l'Accord de libre-échange entre le Maroc et les Etats-Unis est avant tout un accord politique et sécuritaire.

échange est, en ce sens, complémentaire de cette vision, dans la mesure où il illustre l'une des facettes des libertés économiques, mais aussi au sens où il permet, selon les théoriciens libéraux, de favoriser le dialogue et la paix entre nations partenaires.

#### 4. Intérêts et anticipations de la partie marocaine

Tout comme la partie américaine, les autorités marocaines avaient un certain nombre d'objectifs économiques et stratégiques, dont l'élaboration reste néanmoins marquée par le flou et un certain angélisme diplomatique.

##### 4.1. Les visées économiques

En cherchant à signer un accord de libre-échange avec la première puissance économique et militaire mondiale, les autorités marocaines visaient un certain nombre d'objectifs, à la fois économiques et stratégiques. Les buts économiques sont nombreux et difficiles à apprécier.

Le premier objectif est de diversifier les partenaires commerciaux du Maroc, concentrés presque exclusivement en Europe, avec notamment la France. Les stratèges marocains considèrent que cette diversification devrait aussi offrir au pays une marge de manœuvre plus grande dans les négociations avec l'Union européenne, surtout avec les craintes suscitées par l'accord d'association avec l'UE et les désillusions du processus de Barcelone. Notons que cette volonté de diversification s'est d'abord manifestée par l'ouverture préalable vers d'autres partenaires méditerranéens, comme le montre l'Accord d'Agadir en 2001 qui lie le Maroc à l'Égypte, à la Jordanie et à la Tunisie et qui envisage l'établissement d'une ZLE pour une durée de dix ans. C'est ce que montre aussi l'établissement d'accords de libre-échange avec la Turquie, les Emirats Arabes Unis... et les contacts avec la Corée du Sud et d'autres pays encore. Il faut rappeler ici la crise de jalousie provoquée par l'ALMEU chez les Européens, dont certains avaient déclaré que le Maroc ne pouvait pas réclamer en même temps l'approfondissement de ses relations avec l'Union européenne et signer un Accord de libre-échange avec les États-Unis et qu'il devait choisir entre les deux (7).

Le deuxième objectif est d'offrir plus d'opportunités marchandes aux entreprises marocaines, le marché américain étant le plus grand au monde. Ce faisant, l'espoir est de dynamiser la croissance économique et réduire par là même le chômage.

Le troisième objectif est d'attirer plus d'investissements directs étrangers, qu'ils soient américains ou européens (ou autres), le Maroc étant alors envisagé comme une plate-forme d'investissement, de production et d'échange au carrefour de l'Europe, des États-Unis et du monde arabe et africain. Le Maroc escompte notamment l'installation de multinationales américaines sur son sol pour faciliter leur accès au marché européen.

D'autres objectifs d'ordre institutionnel sont envisagés, comme celui de considérer que cet accord devrait permettre l'accélération des réformes

(7) Déclaration du ministre du Commerce extérieur français de l'époque (François Loos), citée in « Morocco Warned over EU-US Trade Deals », 15 janvier 2003, BBC online ([www.new.bbc.co.uk](http://www.new.bbc.co.uk)).

économiques et juridiques libérales et des programmes de mise à niveau : « J'interprète la décision américaine de négocier un accord de libre-échange avec le Maroc comme un encouragement significatif aux réformes politiques et économiques engagées par le Royaume et un instrument puissant de développement des relations bilatérales », déclare Taïb Fassi Fihri, ministre délégué aux Affaires étrangères et à la Coopération.

Enfin, d'autres bénéfices sont visés, sans qu'ils soient explicitement escomptés : l'augmentation de l'aide publique au développement, l'éligibilité au « Millenium Challenge Account » au titre duquel le Maroc va bénéficier de quelque 750 millions de dollars, sans parler de l'aide militaire.

Ces principaux objectifs semblent, néanmoins, avoir été dessinés sans s'appuyer sur des fondements clairs, pragmatiques et réalistes, que ce soit en termes de capacités structurelles du pays ou en termes d'asymétrie des pouvoirs économiques des deux pays. L'absence d'études sur les éventuels impacts de l'accord de libre-échange en est l'illustration parfaite (cf. *infra* 5.4).

### 4.2. Les visées stratégiques

En s'engageant dans la voie de l'ouverture économique et du libre-échange est que dans la lutte contre le terrorisme, les autorités marocaines espéraient aussi obtenir l'appui diplomatique et stratégique des Etats-Unis sur le dossier du Sahara. Des signes avant-coureurs semblaient faire croire aux Marocains que les Etats-Unis allaient dans cette direction. Parmi ces signes figure l'octroi au Maroc du statut d'allié majeur hors-OTAN, lequel statut est réservé aux alliés les plus proches des Etats-Unis comme l'Egypte, la Jordanie, le Pakistan, la Corée du Sud, l'Australie et Israël. Ce statut permet notamment au Maroc de participer à des programmes de recherche et développement sur la défense de bénéficier de façon prioritaire de livraisons d'armes, et de crédits publics pour l'acquisition de matériel de défense.

Le fait que ce statut ait été attribué au Maroc en juin 2004, c'est-à-dire au moment même où l'Accord de libre-échange était signé, n'était certainement pas une coïncidence. Mais les autorités marocaines semblent y avoir mis trop d'espoir, oubliant que les Américains avaient des visées économiques et stratégiques tout aussi importantes avec l'Algérie et qu'ils n'avaient pas intérêt à soutenir le Maroc contre l'Algérie ou l'inverse, mais plutôt à établir des relations équilibrées avec les deux prétendants au leadership du Maghreb. Ceci révèle là aussi le flou et la faiblesse de la vision géostratégique du Maroc et une surestimation des capacités diplomatiques du pays dédoublée d'une certaine naïveté quant aux véritables rouages et intérêts de la partie américaine.

## 5. Processus de négociation et études d'impact

L'analyse des processus de négociation présente, bien au-delà de leurs aspects anecdotiques, un grand intérêt dans la mesure où elle peut révéler les capacités et les limites des deux parties en négociation, ce qui détermine, et de loin, à

la fois le contenu de l'accord, les compromis réalisés (clauses, mesures de sauvegarde, calendriers...) et le degré de prise en compte des asymétries structurelles, tout comme les processus futurs de mise en œuvre. Une telle analyse ne peut, par ailleurs, être comprise qu'en lui adjoignant une revue des études d'impact réalisées par les deux parties en vue d'asseoir leurs positions.

### **5.1. Des négociations dans la précipitation**

En avril 2002, quelques mois après les attentats du 11 septembre, le Président américain et le roi du Maroc, alors en visite aux Etats-Unis, annoncent leur intention d'établir une zone de libre-échange entre les deux pays. Quatre mois furent nécessaires pour faire adopter par le Sénat américain la loi « Trade Promotion Authority » (TPA) (août 2002) qui donne à l'Administration américaine quasiment les pleins pouvoirs pour mener des négociations commerciales internationales, sans que le Congrès puisse amender les accords ainsi conclus (il peut tout au plus les approuver ou les rejeter dans leur intégralité).

Les négociations furent organisées autour d'un certain nombre de thèmes auxquels des groupes spécifiques de négociateurs furent dédiés. Démarrées en janvier 2003, les négociations aboutirent au terme de sept rounds, en mars 2004.

Le premier round (janvier 2003 à Washington) fut consacré essentiellement aux échanges d'informations et aux débats sur les attentes des deux parties signataires de l'Accord. Les négociateurs marocains soulignèrent leur grand intérêt pour le secteur agricole, jugé très sensible.

Le deuxième round (février-mars 2003 à Washington et Genève) vit la poursuite de l'échange d'informations, l'engagement des discussions techniques et la présentation d'un premier projet de texte.

Le troisième round (juin 2003 à Rabat) vit réexamen du texte et l'accord de principe sur certains de ses chapitres.

Le quatrième round (juillet 2003 à Washington) vit l'examen des autres chapitres dont certaines dispositions restaient en suspens comme celles relatives à l'investissement, à l'environnement, aux marchés publics, aux droits de propriété intellectuelle, aux questions juridiques, etc. ; on élaborait également les listes de démantèlement tarifaire.

Le cinquième round (octobre 2003 à Rabat) fut la finalisation des différents chapitres, exceptés quatre volets (agriculture, textile, services et questions juridiques).

Le sixième round (janvier 2004 à Washington) vit la multiplication des contacts entre les groupes de négociation concernés par ces quatre volets.

Le dernier round (février-mars 2004 à Washington) vit le compromis sur l'ensemble des questions de l'Accord et la conclusion des négociations (2 mars 2004).

Les représentants des deux pays conclurent les négociations le 2 mars et signèrent l'accord le 15 juin. Le traité fut alors ratifié par les deux chambres



du Congrès américain en juillet 2004 et par la Chambre des représentants marocaine seulement en janvier 2005 (8). Officiellement pour des raisons de mise à niveau des réglementations nationales avec les principes et règles de l'ALMEU, la mise en œuvre de l'accord ne fut lancée qu'au 1<sup>er</sup> janvier 2006.

### 5.2. Une gouvernance douteuse du processus de négociation

Des deux côtés, mais surtout du côté marocain, des voix se sont élevées pour dénoncer le manque de transparence des négociations et le déficit démocratique qui les auraient caractérisées, et ce dans les différentes étapes du processus. C'est ainsi que de nombreuses associations et ONG avaient tenté, sans y réussir, de s'imposer dans le débat, notamment en matière d'agriculture, de droits intellectuels et de santé. Certaines manifestations furent même réprimées, qui protestaient contre un accord qui risquait de limiter les possibilités du pays de protéger efficacement la santé des citoyens sous le prétexte du respect de la propriété intellectuelle et des libertés économiques. Lorsque certaines associations et organisations essayèrent d'organiser un rassemblement devant le Parlement pour réclamer plus de transparence et pour exiger le respect du droit à l'information sur des négociations engageant l'avenir de la nation et de la population, leur tentative fut brutalement réprimée par les forces de l'ordre (Akesbi, 2006).

L'opacité ne se limitait pas au cercle de la société civile. Le Parlement fut lui aussi largement écarté de l'ensemble des étapes du processus. Il n'a ainsi été associé ni à la définition des termes des négociations, ni à leur contrôle et à leur suivi, ni à l'évaluation de l'accord conclu entre les négociateurs des deux pays. La ratification de l'accord au parlement s'est déroulée dans la hâte et la précipitation, sans véritable débat et sans même que les parlementaires ne disposent du texte de l'accord (9). Quand on sait que celui-ci dépasse les mille pages, toute possibilité de discussion sérieuse fut alors annihilée. L'examen de l'accord fut alors limité à quelques questions orales posées par certains députés et conseillers, auxquelles par ailleurs les réponses du gouvernement furent très générales et détournées.

Le trait commun de ces éléments est que le Maroc semble s'être engagé dans des négociations ardues et complexes sans disposer des moyens humains et matériels suffisants, probablement à cause du caractère hautement politique de l'accord. Quelles que soient les concessions obtenues par les négociateurs marocains, il n'en demeure pas moins que l'asymétrie des équipes et des moyens ne pouvait que jouer en faveur de la partie américaine. Notons ici qu'aucune étude d'impact de l'accord de libre-échange sur les différents secteurs économiques, sur l'emploi et sur les autres variables économiques et sociales n'a pu être menée du côté marocain, alors qu'aux Etats-Unis plusieurs études ont été réalisées et que des scénarios variés ont été évalués.

Récemment, en mai 2006, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies a exprimé sa préoccupation quant aux

(8) Projet de loi n° 28.04 portant approbation quant au principe de la ratification de l'Accord de libre-échange entre le Royaume du Maroc et les Etats-Unis d'Amérique signé à Washington le 15 juillet 2004 avec comme résultat du vote : pour : 55 ; contre : 0 ; abstentions : 23.

(9) Seuls ceux qui avaient protesté vigoureusement auprès du gouvernement ont pu obtenir le texte à la dernière minute, sous format électronique (CD).

(10) Le Pacte international des droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC) a été ratifié par le Maroc en 1979.

« possibles effets négatifs des accords de libre-échange (conclus par le Maroc) entrés en vigueur en 2006 » qui sont « de nature à alourdir le coût des médicaments » et qui « pourraient porter atteinte aux droits établis dans le Pacte, notamment le droit à la santé ». Le Comité recommande alors aux autorités marocaines qu'elles tiennent compte de toutes les obligations que lui impose le Pacte (10) international des droits économiques, sociaux et culturels dans ses négociations et accords bilatéraux. Le Comité a aussi enjoint le Maroc de procéder à l'évaluation de « l'impact des accords de libre-échange entrés en vigueur en 2006 sur les droits économiques, sociaux et culturels de sa population, en particulier des secteurs les plus vulnérables » (Comité des droits économiques, sociaux et culturels, 2006). Ce faisant, le Comité reconnaît ce que nombre d'observateurs avaient dès le début des négociations souligné : l'absence de toute étude d'impact d'un accord de libre-échange avec les Etats-Unis sur ses différents secteurs économiques, sur l'emploi et sur la population, notamment sur les couches les plus vulnérables et défavorisées notamment celles du milieu rural.

Pour résumer, le caractère hautement politique de l'accord et la décision de le conclure au plus vite expliquent l'opacité des négociations, l'absence d'étude d'impact et la non-association de la société civile et du parlement.

### 5.3. L'asymétrie des équipes de négociation

Le problème des négociations ne se limite pas à leur gouvernance démocratique. Leur gestion technique, décisive pour l'issue et le contenu de l'accord, pose elle aussi problème. La composition des équipes de négociation illustre bien cet aspect important.

Du côté américain, c'est le bureau de l'USTR (*United States Trade Representative*: Représentant des Etats-Unis au Commerce) qui, suite à l'adoption de la « Trade Promotion Authority », fut désigné comme instance chargée des négociations commerciales internationales. Il est placé directement auprès du Président américain. C'est Cathy Novelli qui dirige l'équipe des négociateurs américains. Du côté marocain, c'est le ministère des Affaires étrangères et de la coopération, représenté par Taïb Fassi-Fihri, ministre-délégué aux Affaires étrangères et à la Coopération, qui a reçu les pleins pouvoirs pour diriger et superviser les négociations. Toutefois, si le représentant au Commerce a pour mission première d'organiser et de promouvoir les intérêts commerciaux des États-Unis, il travaille en étroite collaboration avec le département du Commerce, mais aussi avec les autres agences gouvernementales sur l'ensemble des aspects impliqués. Plus précisément le Représentant au Commerce « préside et administre également deux comités de coordination composés de hauts fonctionnaires et d'officiels en provenance des divers ministères et agences gouvernementales, le Comité de travail sur la politique commerciale (*Trade Policy Staff Committee*) et le Groupe d'examen de la politique commerciale (*Trade Policy Review Group*) » (Deblock (2004)). De même, au niveau

supérieur, « la coordination entre les agences est assurée par deux comités interministériels, (le *Deputies Committee* et le *Principals Committee*) que président et coordonnent le Conseil national de sécurité (*National Security Council*) et le Conseil économique national (*National Economic Council*) » (*ibid.*).

Par ailleurs, la loi de 1974 sur le commerce extérieur a institué un système de consultation qui associe, en plus des acteurs précédents, le secteur privé. Ce système, qui n'a cessé de se renforcer depuis son établissement, repose sur trois instances : « le Comité consultatif du Président pour la politique et les négociations commerciales (*Advisory Committee for Trade Policy and Negotiations*, ACTPN), comité très influent composé de représentants des affaires nommés par le président ; sept comités consultatifs sur la politique et vingt-cinq comités consultatifs pour les questions techniques, sectorielles et fonctionnelles, administrés conjointement par le Bureau du représentant au Commerce et le département du Commerce » (*ibid.*).

Pour compléter le tableau, il faut enfin rappeler les liens étroits entre le Bureau du représentant au Commerce le Congrès. En effet, cinq membres des deux chambres sont officiellement nommés pour « conseiller » et épauler le représentant au Commerce. Mais celui-ci doit surtout « répondre de la politique commerciale et du suivi des négociations et, une fois les accords ratifiés, de leurs résultats et effets sur l'économie et la politique des États-Unis devant les deux puissants Comités que sont le comité sénatorial des Finances au Sénat et le comité des voies et moyens de la Chambre des représentants » (*ibid.*). Par ailleurs, la loi de 2002 sur le commerce extérieur a renforcé ce mécanisme de consultation et de surveillance, puisqu'elle a imposé des audiences sur toutes les négociations projetées ainsi que des études d'impact une fois les accords signés.

La comparaison des structures des deux équipes montre une forte asymétrie qui s'exprime par le fait que les États-Unis disposent d'une structure professionnelle, l'USTR, formée de quelque 200 cadres de haut niveau rôtés aux questions des négociations bilatérales et multilatérales. Cette structure est dédiée exclusivement aux négociations commerciales internationales.

En contrepartie, l'équipe marocaine ne bénéficie aucunement d'une structure similaire, toutes proportions gardées, et ses composantes ne sont pas spécialisées dans les négociations commerciales. Il s'agit plutôt de cadres ministériels aux spécialités diverses et multiples, quelles que soient par ailleurs leurs compétences spécifiques. Le ministère du Commerce extérieur qui, a priori, aurait pu jouer un rôle central dans ces négociations, ne disposait ni des moyens ni des compétences humaines nécessaires et suffisantes (surtout en nombre) pour le faire.

C'est ainsi que les équipes marocaines constituant les 13 groupes thématiques de la négociation furent composées sur la base d'une trentaine de Départements ministériels et organismes concernés par la négociation sous la coordination générale du ministère des Affaires étrangères et de la Coopération. Chaque groupe était présidé par le représentant d'un

département déterminé et composé des délégués des ministères et organismes concernés par le thème. Les membres de chaque groupe avaient pour mission de communiquer la position de leurs départements respectifs sur le thème de négociation considéré.

Une telle procédure organisationnelle des équipes semble a priori intelligente et capable de centraliser les informations et préoccupations dispersées des différents départements, mais elle présuppose un certain nombre de prérequis organisationnels et institutionnels qui semblent avoir souvent manqué. En effet, la coordination inter-ministérielle est loin d'être une simple question de composition technique et de réunions. Un certain nombre de routines administratives et de règles institutionnelles historiquement héritées font que la coordination interministérielle ne fonctionne pas au mieux faute de coopération entre les différentes parties, et ce pour diverses raisons : la politique des chasse gardée (ou jardin secret) qui lie le pouvoir au monopole de certaines informations et de certains dossiers, le manque de compétences et de moyens ainsi que les confusions entre sphères administrative, politique et économique. Enfin, les animosités politiques surtout dans un gouvernement d'alliance regroupant plusieurs parties et sensibilités politiques, comme ce fut le cas pendant la période des négociations, n'encouragent la coopération et la coordination au sein des équipes et entre les équipes.

La dispersion des équipes, les difficultés de leur coordination, le manque d'expertise en matière de négociations internationales, parallèlement à l'absence d'étude d'impact pour orienter et appuyer les offres, les concessions et les clauses de la partie marocaine ont lourdement pesé sur le déroulement des négociations et leur issue finale, en comparaison avec l'équipe américaine, sa composition et son organisation.

L'importance de cet aspect dépasse le cadre-même des négociations. Ses implications fortes se prolongent aux capacités des deux parties à mettre en œuvre les différents éléments du traité, leur suivi, notamment en ce qui concerne le règlement des différends, le respect des clauses, etc. En ce sens, l'asymétrie entre les deux pays devrait avoir des effets structurants, les dispositions et clauses de l'accord étant plus faciles à maîtriser et à contrôler par la partie américaine que par la partie marocaine.

#### **5.4. Des études d'impact unilatérales**

Comme il a été précisé plus haut, seuls les Etats-Unis ont procédé à l'évaluation de l'impact de l'accord sur leur économie. Il serait utile de présenter ici brièvement quelques études réalisées et certains de leurs principaux résultats. Ces études, menées à l'aide de modèles d'équilibre générale calculable, ont parfois pris en compte les effets possibles sur l'économie marocaine.

Ainsi, Gilbert (2003) estime que le Maroc pourrait perdre environ 292 millions de dollars suite à l'ouverture de son économie aux Etats-Unis :

## Le contexte économique et géopolitique

115 millions en recettes douanières sur les produits américains et 177 millions en frais d'importation de biens qui, auparavant, provenaient d'autres sources plus efficaces. De plus, il est possible que le Maroc connaisse une détérioration de ses termes de l'échange, car l'élimination des tarifs douaniers sera plus marquée du côté du Maroc qui jouissait avant l'Accord de tarifs élevés, ce qui n'est pas le cas des Etats-Unis (cf. tableau 5). Selon les simulations faites par l'auteur, on devrait s'attendre à une réduction de revenu marocain d'environ 93 millions de dollars (dollars de 1997), c'est-à-dire une baisse de 0,26 % du PIB du pays.

Tableau 5

### U.S.-Morocco FTA: Benchmark tariffs, 2005 (%)

Commodity	Tariffs on US imports from Morocco	Tariffs on Morocco's imports from the US
Grains	0	13.00
Vegetables, fruits, and nuts	3.00	49.00
Other crops	2.00	2.50
Cattle and horses	0	0
Animal products n.e.c.	0	25.00
Coal, oil, gas, other mineral	0	17.78
Meat products	2.00	50.14
Dairy products	0	84.00
Sugar manufacturing	29.00	0
Sugar crops	0	0
Other processed food and tobacco products	8.79	75.00
Textile, apparel, and leather products	16.00	39.28
Wood products	0	31.00
Petroleum, coal, chemicals, rubber, plastic	1.86	32.16
Ferrous metals	1.00	31.90
Metals n.e.c. and metal products	1.00	21.00
Motor vehicles and parts	1.00	31.00
Transport equipment n.e.c.	2.29	15.31
Electronic equipment	0	1.50
Other machinery and equipment	0	20.00
Other manufactures	0	33.25
Services	0	0

Source : GTAP version 6, prerelease 1 data and USITC calculations.

Du côté américain, le gain sera non négligeable pour les exportations : 178 millions de dollars, ce qui correspond à une croissance de 88 % des exportations. Cette performance trouve son origine dans les termes de l'échange, comme expliqué précédemment.

Brown, Kiyota et Stern (2004) estiment que cet accord conduira à un gain économique en faveur des Etats-Unis de l'ordre de 6 milliards de dollars (0,06 % du PIB) et pour le Maroc d'environ 0,9 milliards de dollars (2,1 % du PIB) avec une légère croissance de l'emploi dans le commerce, les transports et le textile, et une baisse dans l'agriculture.

Le tableau 6 ci-après, résume l'essentiel de ces études qui, dans la plupart des cas, dressent un bilan plutôt négatif pour l'économie du Maroc.

Soulignons enfin l'étude récente de Abdelmalki, Sandretto et Sadni Jalab (2006) qui estime que dans le cas d'une ouverture totale et immédiate du Maroc sur les Etats-Unis, le Maroc risque de connaître une baisse de la croissance économique, une perte de bien-être, une détérioration de ses termes d'échange et une importante dégradation de sa balance commerciale. Ce n'est que dans le cas – hypothétique – d'une libéralisation plus progressive et d'un accord asymétrique qui cherche à prendre en compte et corrige l'asymétrie des deux économies que le Maroc aurait pu avoir de meilleures chances de s'en sortir. Or ce cas hypothétique ne s'approche relativement que des premières étapes de l'accord : plus on avance dans les calendriers de démantèlements tarifaires (plus la libéralisation avance), plus le Maroc risque d'être désavantagé en termes de croissance économique et de bien-être.

L'ensemble des études mentionnées montrent à quel point la partie marocaine a pu ignorer l'importance d'une bonne préparation et la nécessité de réaliser des études d'impact en vue d'éclairer et d'orienter les processus de négociation, voire de remettre en cause la décision de s'engager dans des accords aux conséquences non maîtrisées. Les contestations d'un ensemble d'acteurs économiques et surtout celles de la société civile durant les négociations portaient justement sur l'absence de toute étude d'impact de l'accord sur les différents secteurs économiques et sociaux.

## Conclusions

L'analyse du contexte de l'accord de libre-échange entre le Maroc et les Etats-Unis a pu dégager la grande fragilité de la position du Maroc et les éventuels risques qu'il encourt. Il a montré le poids des fortes asymétries entre les deux pays, sur le plan des systèmes productifs et des structures et dynamiques des échanges extérieures. Les faiblesses institutionnelles et organisationnelles, et le déficit démocratique de la partie marocaine, comparés à la partie américaine, ne pouvaient que renforcer ces asymétries en matière de négociation, de mise en œuvre et de suivi de l'accord. L'absence, du côté marocain, de toute étude d'impact de l'accord est un indicateur de premier choix de l'ensemble de ces faiblesses.

Tableau 6

## Summary of selected economic literature on the impact of a U.S.-Morocco FTA on the U.S. economy

Author	Model/ Methodology	Key assumptions	Summary of impact on the United States	Summary of impact on the United States
Gilbert (2003)	GTAP 5 CGE model	Static analysis perfect competition constant returns to scale product differentiation by Armington assumption	Minimal impact on the United States. 0.04 percent change in U.S. imports from Morocco 0.03 percent change in U.S. exports to Morocco 0.00 percent change in U.S. GDP	Lose of \$ 292 million in economic welfare 0.26 percent decrease in GDP Deterioration of terms of trade
Aït El Mekki and Tyner (2004)	GTAP 5 CGE model	static analysis perfect competition constant returns to scale product differentiation by Armington assumption	Minimal impact on the United States \$65 million decrease in real GDP \$135 million increase in welfare	
Brown, Kiyota, and Stern(2004)	Michigan Model	static analysis monopolistic competition (except in agriculture sector) increasing returns to scale product differentiation by product variety	Minimal impact on the United States, however, the services scenario, which incorporates relatively large service barrier tariff equivalents, results in larger impact. 0.00 percent change in U.S. GNP (agriculture and manufactures scenarios) 0.06 percent change in U.S. GNP (services and combined scenarios) sectoral impact negligible.	2.1 percent of change in GDP
DeRosa (2003)	Gravity model estimate	Standard 118 percent increase in trade Trade diversion not accounted for	Methodology precludes conclusions about overall aggregate impact.	
Galal and Lawrence (2003)	Descriptive statistics	Primarily qualitative assessment of impact	Small positive economic benefits.	
USITC (2004)	Modified GTAP version 6.0 prerelease 1, CGE model	actual FTA modeled static analysis perfect competition constant returns to scale product differentiation by Armington assumption	41 percent increase in U.S. exports to Morocco 14 percent increase in U.S. imports from Morocco \$120 million increase in U.S. economic welfare \$107 million increase in U.S. GDP.	

Sources : USITC (2004) et auteurs.

Au-delà des aspects économiques, ce sont des considérations politiques, sécuritaires et géostratégiques qui semblent avoir présidé à l'établissement de l'accord. Si les Etats-Unis semblent avoir les moyens de leurs politiques (thèse que l'on est en droit de contester aujourd'hui à la lumière des derniers développements au Moyen-Orient), le Maroc manque à la fois de vision stratégique claire et encore plus des moyens et instruments nécessaires à son élaboration et à sa mise en œuvre. Le déficit institutionnel et démocratique et les faibles structures de recherche et d'encadrement des organismes publics en sont des indicateurs flagrants.

Seules de profondes réformes en la matière, conditions de réformes économiques structurelles, sont capables de dépasser ces limites et de permettre à l'économie et à la société marocaines de réussir une meilleure ouverture.

## Références bibliographiques

- Abdelmalki L., Sandretto R., Sadni Jallab M., (2006), « *An Assesment of The United States-Morocco Free Trade Agreement : The Importance of an Assymetric Agreement* », Paper presented at the 9<sup>th</sup> Annual Conference on Global Economic Analysis, 15-17 june.
- Aït El Mekki A., Tyner W.E., « The Moroccan-American FTA : Effects on the Agricultural and Food Sectors in Morocco », [http://www.gtap.agecon.purdue.edu/resources/res\\_display.asp?RecordID=1462](http://www.gtap.agecon.purdue.edu/resources/res_display.asp?RecordID=1462).
- Akesbi N. (2006), « Accord de libre-échange Maroc-Etats-Unis : un volet agricole lourd de conséquences », *Régions et développement*, n° 23, p. 107-128.
- Brown D.K., Kiyota K., Stern R.M. (2004), « Computational Analysis of the U.S. Bilateral Free Trade Agreements with Central America, Australia, and Morocco », <http://www.fordschool.umich.edu/rsie/seminar/BrownKiyotaStern.pdf>.
- Comité des droits économiques, culturels et sociaux (2006), « Examen des rapports présentés par les Etats parties conformément aux articles 16 et 17 du Pacte, observations finales du Comité des droits économiques, sociaux et culturels », Session 1<sup>er</sup>-19 mai, Nations Unies, Genève.
- Congressional Research Service (CRS), (2005), CRS Report for Congress, Middle East Free Trade Area : Progress Report, february 8.
- Deblock C. (2003), « La politique commerciale des États-Unis et les accords de libre-échange : du régionalisme ouvert aux alliances commerciales : le cas du Maroc », conférence prononcée dans le cadre du colloque "L'accord de libre-échange Maroc-Etats-Unis : éléments d'un débat national", Fondation Abderrahim Bouabid, Rabat, 1<sup>er</sup> mars.
- Deblock C. (2004), « Le libre-échange et les accords de commerce dans la politique commerciale des Etats-Unis », *Cahier de recherche* n° 04-04, Centre Études internationales et mondialisation, UQAM, Montréal.
- De Rosa D. (2003), « Gravity Model Calculations of the Trade Impacts of US Free Trade Agreements », paper prepared for the



- conference "Free Trade Agreements and U.S. Policy", The Institute for International Economics, Washington DC.
- Galal A., Lawrence R.Z. (2004), « Egypt, Morocco and the United States », in J.J. Schott (ed.), *Free Trade Agreements: US Strategies and Priorities*, Institute for International Economics, Washington, Washington DC, p. 299-330.
- Gilbert J. (2003), « CGE Simulation of US Bilateral Free Trade Agreements », Background paper prepared for at the conference Free Trade Agreements and US Trade Policy, ponsored by the Institute for international Economics (may 7-8).
- Gresser E. (2003), *Blank Spot on the Map : How Trade Policy Is Working Against the War on Terror*, Policy Report, Washington : Progressive Policy Institute.
- Speyer B. (2003), « Birth of a new regime ? US trade policy in the context of the new national security doctrine », texte présenté à la conference "Common Global Responsibility", Georgetown University, Washington, DC, 6-9 novembre.
- US International Trade Commission (USITC) (2004), *US-Morocco Free Trade Agreement : Potential Economywide and Selected Sectoral Effects*, Investigation N° TA-2104-14, USITC Publication 3704. Washington, D.C.
- White G.W. (2005), « Free Trade as a Strategic Instrument in the War on Terror ? The US-Morocco Free Trade Agreement », *Middle East Journal*, 59 (4), p. 597-616.
- Zoubir Y.H. (2006), « La politique étrangère américaine au Maghreb : constances et adaptations », *Journal d'étude des relations internationales au Moyen-Orient*, 1 (1), p. 115-133.