

Maroc, Union européenne, Etats-Unis et quelques autres pays

Un jeu complexe entre rivalités commerciales, conflits de souveraineté et enjeux euro-méditerranéens

Le Maroc a signé un accord de libre-échange avec l'Union européenne en 1996 et un accord avec les Etats-Unis en 2004. L'accord avec l'Europe est apparu doublement logique et naturel en tant que régime préférentiel réciproque prenant la suite d'un régime non réciproque forgé dans le cadre de la Politique méditerranéenne globale de l'UE des années 70, d'une part, et en tant qu'accord de proximité géographique et historique, d'autre part. L'accord avec les Etats-Unis a plus surpris les observateurs et a déclenché des polémiques, aussi bien dans la société marocaine que dans les sphères euro-méditerranéennes. J'ai déjà eu l'occasion de m'exprimer au Maroc – pendant la période de négociation (1) et après la signature (2) – sur l'importance que j'accordais à cet accord et sur les conséquences néfastes, à mon avis, qu'il aurait inévitablement sur la dynamique euro-méditerranéenne. Je voudrais ici me placer dans une logique différente de celle d'une réaction à chaud et dans une approche plus générale des tenants et aboutissants des accords bilatéraux Nord-Sud qui se sont multipliés au cours des dix dernières années, analyse qui ne peut que convaincre de la nécessité d'éviter tout «économisme» et de dépasser des approches strictement commerciales et économiques au profit d'approches plus globales, en termes de relations internationales. En effet, les économistes ne peuvent prétendre au monopole de l'éclairage de ces accords sous prétexte qu'ils sont commerciaux. Les relations commerciales sont bien plus que des échanges de marchandises et de services : elles sont aussi politiques et géopolitiques, dans leurs déterminants et dans leurs conséquences, en amont et en aval. L'accord Maroc – Etats-Unis est une magnifique illustration du fait que le commerce est un moyen de poursuivre la diplomatie par d'autres voies et peut s'inscrire dans la construction d'un rapport de force vis-à-vis de tel ou tel adversaire... sous réserve de bien apprécier les fondamentaux de ce rapport de force.

Henri Regnault

Université de Pau et des Pays de l'Adour, directeur du GDR CNRS «EMMA» (Economie Méditerranée Monde arabe) et coordinateur du réseau RINOS (Réseau Intégration Nord-Sud)

(1) Libre-échange USA-Maroc et construction euro-méditerranéenne, Intervention lors du séminaire L'accord de libre-échange Maroc – Etats-Unis : éléments d'un débat national, organisé par la Fondation Bouabid et le Groupe parlementaire socialiste, Rabat, 1^{er} mars 2003.

(2) Agricultures marocaines et libéralisation commerciale : entre Europe, Etats-Unis... et problèmes internes, intervention au séminaire CDGA, Les réformes du secteur agricole : quel agenda pour le Maroc, Rabat 2-4 décembre 2004.

La première étape de la démarche consistera à voir brièvement ce qu'est véritablement le système commercial international aujourd'hui, comment s'y intègrent les accords bilatéraux Nord-Sud, et comment s'y positionne le Maroc. On s'intéressera ensuite aux motivations économiques à la signature marocaine de l'accord avec les Etats-Unis pour vérifier qu'elles n'ont pas pu être déterminantes, avant d'aborder les dimensions politiques et géopolitiques et de voir apparaître les parties cachées pourtant impliquées dans la genèse de l'accord bilatéral Maroc – Etats-Unis ou concernées par ses conséquences.

1. Le Maroc dans le système commercial international

Le système commercial international est formé par l'ensemble des accords commerciaux signés entre les divers pays. Il est particulièrement complexe et multiforme, mettant en jeu plusieurs échelles. Il est traditionnellement analysé à travers une approche dichotomique : d'un côté le multilatéralisme (accords GATT, puis OMC), de l'autre le régionalisme qui recouvre, dans la terminologie de l'OMC, l'ensemble des ACR (accords commerciaux régionaux), vaste fourre-tout qui englobe aussi bien les vrais accords régionaux de proximité géographique (Union Européenne, ALENA, Mercosur...), les accords bilatéraux Nord-Sud, eux-mêmes à géométrie très variable, avec des accords de proximité régionale (tel que Maroc-UE et tous les accords de l'UE avec ses partenaires méditerranéens) mais aussi des accords transcontinentaux (UE-Chili, Maroc – Etats-Unis...). Cette catégorie régionale proposée par l'analyse dichotomique nous semble très réductrice de la grande complexité et diversité des accords commerciaux internationaux et très symptomatique de l'aversion des libéraux pour les accords préférentiels : cette approche dichotomique, hégémonique, relève tout autant d'une catégorisation idéologique (le bien et le mal, comprendre le multilatéral et le régional) que d'une typologie scientifiquement construite à partir d'une observation minutieuse. Dans une contribution récente (3), je propose une typologie du système commercial international en trois catégories : le système commercial multilatéral, le système pluripartenarial et le système régional.

« **Le système commercial multilatéral** correspond à un besoin de normes standard, de droit commun des relations commerciales internationales. Le réseau multilatéral à 149 pays (4) n'a plus rien à voir avec le GATT aux 23 parties contractantes de 1947. L'OMC est maintenant l'organisation de masse du commerce international, là où le GATT était l'avant-garde libre-échangiste. Le tissu multilatéral est formé par les liens de chaque pays membre avec l'ensemble des partenaires, représentés par l'Organisation, qui fait ainsi écran entre chaque membre et les autres. Dans ce système multilatéral, les déprotections sont, en principe, réciproques, mais il s'agit d'une réciprocité incertaine dans la mesure où les concessions sont inégales, entérinant notamment une asymétrie d'obligations entre pays développés

(3) Regnault H., « Libre-échange Nord-Sud et typologies des formes d'internationalisation des économies, *Région et Développement*, n° 22, 2005, p. 19-38.

(4) A fin 2005 (www.wto.org).

et pays en développement (cf. les conclusions de l'Uruguay Round en matière de pourcentages et de délais de démantèlements), asymétrie conceptualisée sous la terminologie de traitement spécial et différencié. (5) »

(5) Regnault H., *op.cit.*

Le système commercial pluripartenarial est constitué par l'immense réseau formé par les accords bilatéraux de libre-échange signés entre de multiples partenaires, du Nord et du Sud, le plus souvent dans une simple logique d'intégration superficielle, c'est-à-dire ne visant qu'à des démantèlement douaniers à la frontière, sans volonté d'homogénéisation des normes juridiques encadrant les activités économiques. Le terme pluripartenariat rend compte du fait que dans le cadre du libre-échange, contrairement à l'union douanière, un même pays peut participer à plusieurs accords et avoir ainsi plusieurs partenaires relevant d'accords différents. En ce sens, on peut parler de régionalisme ouvert, sans exclusivité.

Ce système a connu un développement considérable au cours des années 90, comme en témoignent les chiffres récents publiés par l'OMC (6) : sur 186 ACR notifiés à l'OMC et actifs, 27 sont antérieurs à 1990 (depuis 1948), 33 sont de la période 1991–1995, 42 de la période 1996–2000 et 84 datent des années 2001 à 2005. Certes, ces 186 accords recensés ne relèvent pas tous de la catégorie pluripartenariale, mais seule une infime minorité relève de la catégorie régionale au sens où nous la définirons ci-dessous.

(6) J.A. Crawford et R.V. Florentino, *The Changing Landscape of Regional Trade Agreements*, OMC, Discussion Paper, n°8, 2005.

Ce système pluripartenarial constitue aujourd'hui la véritable avant-garde libéralisatrice du commerce international. « Il renvoie à un besoin de relations spécifiques, à géométrie variable, entretenues avec un nombre déterminé de partenaires choisis, tous prêts à aller plus loin que les engagements multilatéraux, sans pour autant être disposés à s'enfermer dans une relation exclusive et sans pouvoir s'engager dans un processus d'intégration en profondeur effectif, au-delà des déclarations d'intention éventuelles des textes, du fait de l'éloignement géographique et de la multiplicité des engagements. Le caractère essentiel du système pluripartenarial est de garantir une réciprocité certaine des concessions par le biais de la symétrie bilatérale de l'accord de libre-échange ; dans le cadre Nord-Sud, la réciprocité effective des concessions commerciales assure aux pays développés un bien meilleur accès aux marchés des PVD que celui autorisé par les concessions des PVD dans le système multilatéral (7). » D'où l'intérêt porté aujourd'hui à ce type d'accord aussi bien par l'Europe que par les Etats-Unis.

(7) Regnault H., *op. cit.*

Le système commercial régional correspond à un besoin de relations étroites en vue de former bloc au sein de l'économie mondiale, et implique l'engagement dans un processus d'intégration en profondeur. L'exclusivité de la relation, de jure (union douanière) ou de facto (proximité géographique et imbrication économique gravitaire en résultant), ne signifie pas que la zone régionale soit figée : elle peut s'étendre, comme l'a fait l'Europe, ou comme le ferait l'ALENA si la ZLEA (Zone de Libre-Echange

des Amériques) se mettait en place selon des normes proches de celles de l'ALENA, ce qui apparaît très peu probable depuis l'échec du quatrième Sommet des Amériques (Mar del Plata, novembre 2005), qui a bien mis en lumière l'incompatibilité du projet des Etats-Unis avec l'approche de beaucoup de pays latino américains, notamment Brésil et Argentine.

Munis de cette typologie à trois catégories, nous pouvons dès lors nous interroger sur le positionnement du Maroc dans ce système commercial international tridimensionnel ? En fait, le Maroc est inséré dans le système multilatéral et dans le système pluripartenarial. Par contre, il n'a pas d'insertion régionale et n'en aura pas dans un avenir prévisible.

Le Maroc est entré dans le système multilatéral en adhérant au GATT en 1987, dans la foulée des politiques d'ajustement mises en œuvre après la crise financière des années 80. Pour autant, la libéralisation commerciale multilatérale du Maroc reste très modeste, comme en témoigne l'analyse des profils tarifaires publiés par l'OMC dans son Rapport sur le commerce mondial 2005. L'analyse de ces profils révèle que sur 144 pays recensés, 7 seulement appliquent un tarif NPF (moyenne simple) supérieur à 25 % : Bahamas 30,5 %, Djibouti 31 %, Inde 29,1 %, Maroc 30,2 %, Nigéria 29,1 %, Seychelles 28,3 %, Tunisie 28,3 %. Ce protectionnisme multilatéral marocain est confirmé par l'inexistence de sous-positions (du système harmonisé) admises en franchise et par le niveau très élevé (339 %) du droit ad-valorem maximal appliqué (sur les produits agricoles, le droit non agricole maximum étant à 50 %). Cette frilosité multilatérale du Maroc n'en rend que plus intéressante pour ses partenaires la signature d'accords de libre-échange bilatéraux, tout particulièrement pour des pays développés, déjà très libéralisés au niveau multilatéral, et qui n'offrent donc que des faibles concessions tarifaires supplémentaires pour en recevoir de très grandes de la part du Maroc.

C'est ainsi, à travers la signature d'accords bilatéraux de libre-échange, que le Maroc a pris place au cours des dix dernières années dans le système pluripartenarial de liens multiples de libre-échange, en signant divers accords (8). Depuis la signature avec l'Union européenne en février 1996, le Maroc a signé avec plusieurs pays méditerranéens et/ou arabes : Tunisie, Egypte, Jordanie, Emirats Arabes Unis et Turquie. Par ailleurs le Maroc a signé avec l'AELE (Association Européenne de Libre-Echange) et surtout avec les Etats-Unis en 2004.

Cet accord de libre-échange Maroc – Etats-Unis est un évènement majeur pour le Maroc, mais aussi pour les perspectives euro-méditerranéennes. Cet évènement est bien sûr commercial et économique, mais il est aussi politique et géopolitique. Il est doublement révélateur de l'absence de perspectives d'insertion du Maroc dans un système commercial régional, résultant de l'absence de perspectives maghrébines et débouchant sur l'impossibilité de faire évoluer la relation euro-marocaine vers une plus grande intégration à l'Europe. En effet, cet accord Maroc – Etats-Unis résulte, dans sa genèse du côté marocain, du mauvais état durable des relations algéro-marocaines,

(8) Cf. site internet de la Confédération générale des entreprises du Maroc (consultation du 22/07/2006) : www.cgem.ma.

cristallisé autour de la revendication marocaine de souveraineté sur l'ancien Sahara espagnol. Tant que ce conflit n'est pas réglé, il est impensable de voir émerger une union régionale maghrébine qui soit autre chose qu'une coquille vide. L'accord commercial avec les Etats-Unis a été conçu par la diplomatie marocaine comme un moyen de faire pencher les Etats-Unis dans le camp marocain sur ce conflit saharien. Mais, par ailleurs, cet accord n'est pas sans effet sur la relation euro-méditerranéenne dans la mesure où il gèle cette relation au niveau du libre-échange et interdit de la faire évoluer vers l'union douanière, comme c'est déjà le cas entre l'UE et la Turquie.

Un examen attentif de cet accord dans ses différentes dimensions est donc indispensable tant il est au cœur des perspectives marocaines, maghrébines, méditerranéennes et euro-méditerranéennes, en termes économiques mais aussi politiques.

2. La portée économique de l'accord Maroc – Etats-Unis

Quelles sont les raisons économiques qui peuvent pousser un pays en développement à signer un accord de libre-échange avec un pays du Nord et a fortiori avec plusieurs ? Un inventaire rapide permet de retenir quatre motifs :

- s'assurer du meilleur statut commercial possible sur le marché d'exportation principal : c'est clairement le cas pour le Mexique vis-à-vis du marché des Etats-Unis ou des pays méditerranéens vis-à-vis de l'Union européenne ;

- tirer le meilleur parti d'une équidistance géographique par rapport aux grands pôles de la demande mondiale, pour des pays dont les exportations s'orientent significativement vers plusieurs des ces pôles : c'est le cas du Chili, en libre-échange avec l'Union européenne (2002), avec les Etats-Unis (2003), avec la Corée (2004), avec la Chine (2005) et en négociation avec de nombreux autres partenaires ; c'est aussi le cas de l'Afrique du Sud qui a signé avec l'Europe en 1999 et se trouve lié aux Etats-Unis dans le cadre de l'AGOA (African Growth Opportunity Act) ; ce pourrait être le cas de l'Argentine et du Brésil si l'accord UE-Mercosur finissait par être signé et si les négociations avec les Etats-Unis dans le cadre de la ZLEA ou dans un cadre bilatéral aboutissaient.

- conserver des préférences antérieurement acquises mais dont la pérennisation est conditionnée par la signature d'un accord réciproque ; c'est par rapport à cette préoccupation que de nombreux pays du Sud ont accepté le passage au libre-échange : pays méditerranéens vis-à-vis de l'UE, pays des Caraïbes et d'Amérique centrale ou pays andins vis-à-vis des Etats-Unis

- se positionner en plateforme de production pour exportations pluridirectionnelles visant à échapper à une trop forte dépendance vis-à-vis d'un partenaire développé : on a évoqué cette piste pour rendre compte de l'accord UE-Mexique, surnommé à Bruxelles (dit-on !) « Accord Volkswagen »,

cette firme automobile souhaitant à l'époque produire au Mexique pour vendre aussi bien sur le marché européen que sur le marché américain.

Le Maroc n'est pas dans la proximité géographique des Etats-Unis. Le Maroc n'est pas équidistant de l'Europe, de l'Asie et des Etats-Unis. Le Maroc n'a pas de préférences antérieures non réciproques à sauvegarder sur le marché américain. Au mieux pourrait-on évoquer la dernière piste (plateforme de production pour exportations pluridirectionnelles) pour tenter de trouver une motivation économique à l'accord Maroc – Etats-Unis : en réalité la taille considérable du marché européen suffit amplement à justifier des investissements de firmes étrangères au Maroc sans pour autant avoir besoin d'accéder simultanément au marché américain. Cette dernière piste, si elle n'est pas dénuée de tout intérêt, reste sans doute d'une portée limitée.

Prenons le problème autrement. Du point de vue concret de l'analyse sectorielle, que peut attendre le Maroc de son accord avec les Etats-Unis en terme d'accès au marché ? En matière d'exportations agricoles, le Maroc ne dispose ni de la proximité géographique du Mexique ni de la contre saisonnalité du Chili : on voit mal la tomate ou la fraise marocaine venir concurrencer les produits mexicains dont les périodes de production sont les mêmes, ni a fortiori venir menacer les produits chiliens ou argentins pendant l'hiver de l'hémisphère Nord. A l'inverse, l'agriculture marocaine est fondée à craindre la concurrence d'une agriculture américaine très subventionnée. En matière d'exportations industrielles, on ne voit guère d'avantages comparatifs marocains suffisamment affirmés pour venir concurrencer les zones de proximité des Etats-Unis bénéficiant d'un accès de libre-échange au marché américain, ni même faire jeu égal avec les produits chinois bénéficiant du tarif NPF américain depuis l'entrée de la Chine à l'OMC. Il est probable que, dans les années à venir, on trouvera tel ou tel exemple de réussite marocaine sur le marché américain grâce aux débouchés ouverts par l'accord Maroc – Etats-Unis. Mais, globalement, on peut affirmer, sans grand risque d'être démenti par les faits, que le Maroc, contre des débouchés très incertains et à faible valeur ajoutée, a ouvert une voie royale aux Etats-Unis pour l'accès au marché marocain, sur des activités à forte valeur ajoutée : le dossier des médicaments est à cet égard emblématique, le Maroc devant désormais assurer une protection de la propriété intellectuelle des firmes américaines plus longue que les délais consentis au niveau multilatéral.

Au total, quel que soit l'angle sous lequel on considère l'opération, le Maroc a signé un accord qui du point de vue économique présente des avantages a minima et des inconvénients a maxima. Cela signifie-t-il que le Maroc a forcément agi d'une manière irrationnelle en signant cet accord avec les Etats-Unis ? Absolument pas : tirer une telle conclusion serait ne pas comprendre la nature exacte des accords préférentiels. Ils ne sont jamais purement économiques mais aussi politiques, même s'il est vrai que la dimension politique est rarement aussi évidente que dans ce cas marocain.

3. La portée politique et géopolitique de l'accord Maroc-Etats-Unis

Le débat sur les accords préférentiels est trop souvent mené uniquement du seul point de vue de leur articulation au multilatéralisme, ce qui conduit inévitablement à une approche «économiste» qui laisse de côté les dimensions politiques et les conséquences géopolitiques de ces accords. Leur analyse dans le champ des relations internationales est indispensable à une bonne compréhension de leur signification profonde. L'analyse de l'accord Maroc – Etats-Unis est une bonne illustration de cette nécessité de replacer les accords préférentiels dans la perspective des relations internationales envisagées dans leurs multiples dimensions : économiques bien sûr, mais aussi politiques, sécuritaires et militaires.

Le débat sur les accords préférentiels s'engage dans le champ de l'économie internationale, après la mise en place du GATT, au sortir de la deuxième Guerre Mondiale. A l'origine, les tenants du libéralisme se méfient des effets pervers possibles (9) des accords préférentiels, mais les tolèrent en tant qu'exceptions aux règles multilatérales du commerce international. Par la suite, vont coexister durablement deux lectures de l'articulation entre multilatéralisme et accords préférentiels. La première lecture est celle de la complémentarité : de tels accords permettent à leurs partenaires d'aller plus vite et plus loin sur la voie de la libéralisation commerciale, et de montrer l'exemple des effets positifs de cette libéralisation, ouvrant ainsi la voie à de nouvelles avancées multilatérales. La deuxième lecture, très en vogue ces dernières années à l'OMC (10) est celle d'une opposition radicale entre les logiques multilatérale et préférentielle. En fait, et très brièvement ici (11), la coexistence durable de ces deux thèses témoigne surtout de la grande difficulté de l'économie internationale à saisir l'ensemble des déterminants qui conduisent beaucoup de pays à s'engager simultanément dans les accords multilatéraux et dans des accords préférentiels. Le multilatéralisme renvoie à une internationalisation tous azimuts des économies qui ignore les frontières et impose aux Etats sa pure logique de marché. Mais ces Etats, dans leurs relations internationales, trouvent précisément des marges de manœuvre et des possibilités de contourner les contraintes isotropiques du multilatéralisme en négociant et en mettant en œuvre des accords préférentiels. Ceux-ci constituent pour les Etats « un champ d'affirmation de leur volonté, de leur libre choix de passer des alliances avec qui ils souhaitent, de ne pas se laisser imposer un monde isotrope qui ne leur permettrait pas de faire valoir leurs multiples intérêts nationaux, économiques, culturels, sécuritaires. Dès lors la régionalisation (12) peut être interprétée comme la revanche du politique sur l'économique (13). »

Cette plage de liberté qu'offrent les accords préférentiels et la complexité et diversité de leurs déterminants est parfaitement illustrée par le jeu bilatéral marocain dans les accords Nord-Sud. En particulier, les enjeux

(9) C'est le thème des possibles effets des détournements de commerce, qui conduisent à une réduction du bien-être économique des populations. Cf. Viner, 1950.

(10) Cf. le rapport du Comité consultatif de l'OMC, *L'avenir de l'OMC: relever les défis institutionnels du nouveau millénaire*, 2004.

(11) Pour analyse plus détaillée, cf. Regnault H. et Deblock C., Les enjeux théoriques de la reconnexion Nord-Sud, in *Nord-Sud: la reconnexion périphérique*, sous la direction de Deblock C. et Regnault H., éditions Athéna, Montréal, 2006.

(12) Et plus généralement les accords préférentiels.

(13) Regnault H., Deblock C., *op. cit.*

extra-économiques de l'accord Maroc – Etats-Unis sont multiples. On peut en donner un triple éclairage :

– Les avantages attendus par le Maroc peuvent être analysés en termes politiques, à travers la recherche d'un soutien des Etats-Unis à une solution du conflit saharien conforme aux aspirations marocaines de reconnaissance de pleine souveraineté (14). Mais rien de concluant ne s'est passé jusqu'à présent (juillet 2006) en termes d'appui des Etats-Unis à une reconnaissance internationale de la souveraineté du Maroc sur la zone saharienne revendiquée. Peut-être le Maroc a-t-il oublié trop vite l'enjeu des hydrocarbures algériens et la faible probabilité que les Etats-Unis promeuvent une solution trop contraire aux intérêts algériens. Les Etats-Unis courtisent assidûment tous les pays pétroliers, quand ils ne peuvent pas les dominer directement, et, de ce fait, il est probable que les Etats-Unis ne soutiendront pas une solution saharienne qui n'aurait pas au moins un accord implicite de l'Algérie. L'Algérie s'impose ainsi comme un véritable acteur d'un jeu maghrébo-américain dont l'accord Maroc – Etats-Unis n'est qu'un élément. Ainsi, le Maroc pourrait bien ne jamais capitaliser les avantages sahariens attendus de l'accord : en ce sens peut-être a-t-il signé un marché de dupes. Mais rien n'est sans doute joué définitivement et il est encore trop tôt pour tirer un bilan politique de la signature de l'accord Maroc – Etats-Unis et de ses conséquences sur les dynamiques maghrébines.

– Un impact très ambigu sur la relation euro-marocaine. D'un côté l'Europe peut être inquiète d'une concurrence américaine accrue sur un marché marocain qu'elle pouvait concevoir comme une chasse gardée. La dimension d'une rivalité commerciale entre l'Europe et les Etats-Unis est donc bien réelle. Mais, simultanément, l'UE peut ressentir un soulagement à voir le Maroc fixer lui-même les limites de la relation euro-marocaine, non susceptible désormais de dépasser le niveau du libre-échange, seul niveau permettant la pluri-appartenance à des zones commerciales préférentielles : l'union douanière est hors de portée, *a fortiori* l'adhésion à l'Union européenne. L'UE peut ainsi se considérer satisfaite de n'avoir plus aucune obligation particulière vis-à-vis d'un Maroc qui a lui-même choisi de banaliser la relation euro-marocaine, en symétrisant le lien atlantique avec le lien européen. *In fine*, même si l'inquiétude l'emporte sur le soulagement, de toutes manières, l'Europe ne peut faire que contre mauvaise fortune bon cœur, car aucune représaille n'est concevable : en effet, il n'est pas dans l'intérêt de l'Europe de déstabiliser un partenaire de sa périphérie immédiate. La seule chose que puisse craindre le Maroc est une plus grande fermeté de l'Europe dans les renégociations des accords commerciaux, celle-ci ne voulant pas d'un moins bon statut que les Etats-Unis en termes d'accès aux marchés marocains et tentant, si possible, de reprendre l'avantage. Donc les dégâts collatéraux pour le Maroc de son accord avec les Etats-Unis ne peuvent qu'être limités en termes de détérioration de la relation euro-marocaine.

(14) Cette analyse ne relève pas du non-dit mais du non-écrit. Tous mes interlocuteurs marocains tiennent ce discours pour justifier la signature de l'accord avec les Etats-Unis. Le fait que le ministère des Affaires étrangères ait été beaucoup plus impliqué que le ministère de l'Economie dans la négociation avec les Etats-Unis et qu'une consigne de signature à tout prix ait été donnée aux négociateurs rend cette analyse tout à fait crédible.

– Le grand bénéficiaire de cet accord Maroc – Etats-Unis est sans doute un pays tiers : la Turquie. En effet, depuis la signature de cet accord, la Turquie se voit confirmée comme l’ultime frontière méditerranéenne de l’Union européenne. Son adhésion est loin d’être certaine, mais elle sera éventuellement facilitée par la conviction européenne qu’il s’agira du point final de l’élargissement méditerranéen de l’Europe. J’ai toujours considéré la logique euro-méditerranéenne de Barcelone comme un non-sens, même s’il s’agissait d’un non-sens inévitable. Non-sens de mettre sur le même plan, dans la relation à l’Europe, 10 pays du Sud et de l’Est de la Méditerranée (on laisse de côté les îles de Malte et de Chypre, déjà dans l’UE) dont l’intensité relationnelle avec le Nord de la Méditerranée n’est pas comparable. Deux zones, la Turquie et le Maghreb, ont une intensité relationnelle à l’Europe supérieure aux autres et méritaient donc un statut spécifique vis-à-vis de l’Europe, conforme à cette intensité. Mais ce non-sens était inévitable dans la mesure où il n’était pas concevable d’obtenir du Nord de l’Europe, en particulier de la Grande-Bretagne, un statut moins favorable que celui du Maghreb ou de la Turquie pour des pays comme l’Egypte ou la Jordanie, pourtant historiquement et géographiquement moins tournés vers l’Europe et beaucoup plus intégrés aux problématiques du Moyen-Orient. D’ailleurs, nul ne s’est offusqué de voir la Jordanie signer un accord de libre-échange avec les Etats-Unis en plus de celui avec l’Europe. Aujourd’hui, avec la signature Maroc – Etats-Unis et les discussions Tunisie– Etats-Unis, il ne peut plus y avoir la moindre velléité de parité UE-Turquie et UE-Maghreb. Les pays qui ont signé avec les Etats-Unis ne peuvent même plus rejoindre la Turquie dans sa relation d’union douanière avec l’UE, a fortiori il ne peuvent plus envisager une adhésion à l’UE. En ce sens, ils désamorcent la critique européenne qui aurait pu être opposée à la candidature turque : si on accepte la Turquie, ensuite ce sera le Maghreb, l’Europe n’aura plus de frontière au Sud. Le Maroc vient de régler le problème et de fixer une frontière sud à l’UE, que celle-ci n’osait s’avouer aussi clairement : une partie de l’opinion publique européenne éclairée, loin des vociférations nationalistes, s’interrogeait sur cette frontière Sud : la mer d’eau ou la mer de sable, la Méditerranée ou le Sahara, la frontière post-islam ou pré-islam ? Le débat a été tranché par le Maroc, non par conviction particulière sur la nature de la frontière, mais par opportunité politique dans sa rivalité avec l’Algérie.

Au total, la signature de l’accord Maroc – Etats-Unis débouche sur un jeu géopolitique complexe et constitue un cas intéressant dans l’analyse des accords préférentiels Nord-Sud. En effet, dans l’analyse d’un tel accord, on s’attend à ce que ce soit le pays du Nord qui recherche un avantage extra-économique (aide au contrôle migratoire, participation active du Sud à la lutte contre les narcotrafics), alors que le pays du Sud rechercherait un avantage économique en termes d’accès au marché du Nord. Si l’accord Maroc-UE rentre bien dans cette grille de lecture (même s’il ne faut pas

ignorer les intérêts économiques de l'Europe, dans une logique de proximité), par contre l'accord Maroc – Etats-Unis joue à front renversé : c'est le pays du Nord (ici les Etats-Unis) qui recherche l'accès au marché pour égaliser ses conditions sur celles de l'Europe, voire en obtenir de meilleures (protection de la propriété intellectuelle), et c'est le pays du Sud (le Maroc) qui cherche un avantage politique... même s'il n'est pas évident que ses attentes seront comblées.

Conclusion : tir au but ou balle dans le pied ?

Pour conclure, on peut dire que l'appréciation à porter sur l'accord Maroc– Etats-Unis reste ouverte. Deux interprétations du pluripartenariat Nord-Sud du Maroc sont possibles : « tir au but » ou « balle dans le pied ». L'avenir tranchera ... même si je penche plutôt pour la balle dans le pied, peut-être à tort !

Selon la première appréciation, le Maroc a bien joué : un vrai tir au but. Il a su tirer les conclusions du fait que l'Europe ne lui accordera jamais une place en son sein et que toute nouvelle demande d'adhésion à l'UE recevrait la même réponse que celle de 1984 : un non d'autant plus humiliant qu'il aurait été précédé d'un oui à l'ouverture des négociations avec la Turquie. Le Maroc a parfaitement raison de ne pas s'enfermer dans un tête-à-tête avec l'Europe, forcément inégal. Ce faisant, il rebat les cartes du jeu maghrébo-américain et ne peut y trouver que des avantages dans le cadre d'un éventuel règlement du conflit saharien, même si les avantages économiques de l'accord de libre-échange avec les Etats-Unis sont très incertains. L'Europe n'a aucune possibilité de représailles, ayant trop besoin de l'aide du Maroc pour contrôler les flux migratoires clandestins, et plus généralement de stabilité sur sa frontière Sud. En l'absence de représailles possibles de la part de l'Europe, le jeu triangulaire Maroc / Union européenne / Etats-Unis ne saurait en aucun cas être un jeu à somme nulle pour le Maroc, qui tirera forcément un bénéfice de son accord avec les Etats-Unis.

Selon la deuxième interprétation, le Maroc a lâché la proie européenne pour l'ombre américaine. Il a volé tout droit vers le miroir pour alouettes chérifiennes mis en place par Robert Zœllick (15). L'analyse diplomatique marocaine laissant espérer un appui décisif des Etats-Unis dans un règlement du conflit saharien a sous-estimé le poids énergétique de l'Algérie et l'impossibilité conséquente pour les Etats-Unis de promouvoir une solution au Sahara qui n'aurait pas un accord implicite d'Alger. Faute de gain politique, le bilan de cet accord avec les Etats-Unis sera forcément négatif à long terme, sachant que son bilan économique sera négligeable, voire négatif, et que l'existence même de l'accord annihile le gain potentiel d'une amélioration du statut marocain vis-à-vis de l'Union européenne. Sans pouvoir prétendre à une adhésion pleine et entière à l'Union européenne, le Maroc avait toute légitimité à rejoindre la Turquie en statut d'union

(15) US Trade Representative au moment de la négociation avec le Maroc.

douanière avec l'UE : à partir de là, pouvait se dessiner un statut, commun à la Turquie et au Maroc, de lien de premier rang avec l'Europe. Cette possibilité aurait arrangé beaucoup de pays européens qui n'osent pas dire non à la Turquie mais ne veulent pas lui dire oui. En voulant symétriser ses relations avec l'Europe et les Etats-Unis, en opposant un mirage atlantique aux réalités euro-méditerranéennes, certes contradictoires et difficiles, le Maroc n'a-t-il pas laissé passer une chance historique, en focalisant toute son énergie sur l'idée qu'il se fait de sa construction nationale, au détriment de son positionnement régional ?