

Adopté en octobre 2008 par le Maroc et l'Union Européenne, le « Statut Avancé » (SA) peine à convaincre les observateurs.

Deux études de l'IEMED et de la FRIDE ont confirmé cette impression au cours du printemps 2010. La première, menée par Laribi Jaidi et Ivan Martin, estime que les réussites dans la coopération économique ne doivent pas faire oublier la faible portée des dialogues sur les dimensions sociales et humaines du partenariat. La seconde, proposée par Kristina Kausch, déplore le manque d'avancées concrètes dans le cadre du SA. Comment expliquer ces réserves, alors que l'enthousiasme était de mise au moment de l'adoption de ce SA ?

Pour comprendre ce bilan mitigé, il faut se situer deux niveaux de réflexions. Il faut d'abord préciser ce qu'est – et surtout ce que n'est pas – exactement le SA : qu'apporte-t-il réellement aux relations entre le Maroc et l'UE ? Il faut ensuite s'interroger sur la mise en œuvre des dispositions du SA, sur la volonté et la capacité du Maroc de s'arrimer solidement à la rive Nord de la Méditerranée.

[Télécharger l'analyse](#)

QU'EST CE QUE LE MAROC PEUT ATTENDRE DU STATUT AVANCE ?

DE REELLES AMBITIONS

Le SA résulte de la volonté du Maroc de se rapprocher de l'Union Européenne (UE), et du souhait de l'UE de renforcer ses liens avec le Maroc. Désirant marquer les esprits, le Maroc a souhaité obtenir un statut spécial, signe de son implication dans son rapprochement avec l'Europe. Il s'agissait d'aller au-delà de l'Accord d'Association bilatéral de 1996, de construire une coopération plus étroite encore. De son côté, l'UE, à travers sa nouvelle politique de voisinage, a choisi une stratégie de différenciation : chacun de ses partenaires a le choix d'approfondir ou de limiter sa coopération avec l'UE . Dans ce cadre, le Maroc serait donc le pays plus « avancé » dans l'approfondissement des liens avec l'UE, et le SA concrétise cette idée. Le SA est défini dans un « Document conjoint UE-Maroc sur le renforcement des relations bilatérales ».

Les ambitions présentées dans ce document sont immenses. Au-delà de la coopération économique et commerciale, le SA « traite désormais également des domaines stratégiques liés à la sécurité collective, à la coopération régionale, à la résolution des conflits, à la bonne gouvernance, à la lutte contre le terrorisme, à la régulation des flux migratoires, à la promotion des droits de l'homme et à la coopération en matière d'emploi et affaires sociales. Il s'étend à de nouveaux domaines tels que la coopération énergétique, la recherche et l'innovation, l'environnement et le développement durable »

Des actions concrètes sont détaillées dans la suite du document. Les mesures phares concernent le rapprochement des cadres législatifs du Maroc et de l'UE, par l'adoption progressive au Maroc de l'acquis communautaire . Le Maroc devrait donc chercher dans le futur à rapprocher son système de lois de ceux des membres de l'UE, afin de faciliter, voire tout simplement de rendre possible, les échanges économiques et humains entre les deux ensembles. Des propositions de coopération en matière d'éducation, d'environnement et de gestion de l'eau représentent de vraies innovations. La participation des sociétés civiles est également recherchée.

UN DOCUMENT SYMBOLIQUE

Mais il faut prendre garde à la nature de ce document conjoint. Le SA est avant tout une déclaration, une proclamation à deux voix d'une meilleure coopération future. En d'autres termes, il n'y a aucune disposition contraignante dans ce document. Le seul document qui régit les relations entre l'UE et le Maroc est l'Accord d'Association entré en vigueur en mars 2000 . Il prévoit la mise en place progressive d'une zone de libre-échange Maroc-UE d'ici 2012 et programme des rencontres entre ministres (Conseil d'Association) et hauts fonctionnaires (Comités et Sous-comités d'Association) sur de nombreux sujets : économie et commerce bien entendu, mais aussi dialogue politique, échanges culturels, problématiques sociales, etc.

En fait, le SA de 2008 symbolise la volonté commune de l'UE et du Maroc de pousser encore plus loin cet Accord d'Association. Ce statut rend également perceptible le soutien de l'UE aux réformes en cours au Maroc, à la modernisation économique et sociale du Royaume : « le renforcement des relations bilatérales a pour ambition d'accompagner la dynamique endogène que connaît le Maroc et d'accélérer le mouvement du partenariat Maroc-Union européenne. Sa concrétisation sera mutuellement bénéfique. » Le SA représente donc effectivement un progrès supplémentaire dans la volonté de coopérer.

Cependant le SA souffre de plusieurs faiblesses. Et en premier lieu, l'absence de définition

précise de ce « statut » rend difficile son application.

En effet, le Document conjoint procure un certain « statut » au Maroc, mais ce statut n'est défini nulle part, ni dans les traités européens, ni dans le droit dérivé européen, ni dans les documents du processus de Barcelone... ni dans le document conjoint lui-même ! Les engagements des deux parties ne sont pas clarifiées, et les attentes vis-à-vis du SA dépendent donc de l'interprétation qu'on en fait.

Le caractère « avancé » du statut est donc difficilement perceptible, mais il n'en reste pas moins attractif. En effet ce statut « avancé » attire les autres partenaires méditerranéens de l'UE, qui veulent aussi faire partie des bons élèves. L'Egypte, La Tunisie, la Jordanie et Israël ont également émis le souhait d'obtenir un statut avancé . Mais fautes de conditions claires d'obtention d'un tel statut, l'UE ne sait pas comment accéder à leur demande. La SA marocain semble donc être un « accord-test », une déclaration ad hoc qui a servi à symboliser la volonté commune de l'UE et du Maroc de coopérer plus profondément. Mais à l'heure actuelle, le SA n'est pas encore un instrument clair dans la politique de voisinage de l'UE, tout comme il n'est pas une assurance pour le Maroc que des réalisations et des actions concrètes découlent de ce statut. Les avancées par rapport aux plans nationaux d'action de la Politique Européenne de Voisinage (PEV) sont minimes, ce que constatent également Jaidi et Martin : « le Plan d'Action de Voisinage adopté en 2005 contenait déjà une offre très semblable à celle du Document conjoint sur le Statut Avancé. (...) au-delà du « label » de « Statut Avancé », l'offre différentielle par rapport à la PEV est éthérée.» Pour tirer avantage de ce nouveau statut, il faut que le Maroc arrive à concrétiser les différents engagements de l'Accord d'Association.

DES AVANCEES ENCORE LIMITEES

Les avancées réalisées dans le cadre de l'Accord d'Association ne sont pas négligeables. Dans le rapport de suivi pour l'année 2009, les progrès récemment exposés sont mis en avant .

Les négociations sur les échanges des produits agricoles et de la pêche ont abouti en décembre 2009, c'est le deuxième grand accord commercial après celui concernant les échanges des produits industriels. Par contre les accords sur les services ou sur l'établissement des personnes sont toujours en cours de négociations.

Mais les réalisations dans le champ social et humain n'ont pour l'instant pas été à la hauteur des ambitions du SA. Certes le Maroc a relancé la réforme du système éducatif, a initié une réforme de la justice. Des progrès dans la coopération sont également à noter : le Maroc

participe par exemple au Centre Nord/Sud du Conseil de l'Europe . Il en est le premier membre qui ne soit pas un pays européen. Le royaume participe aussi à un certain nombre de programmes de coopération, comme le COST, programme de coopération internationale sur la recherche. Pourtant, les réformes du système judiciaire ou de l'éducation, même si elles bénéficient d'un soutien financier de la part de l'UE, restent insuffisantes au vu des exigences du SA. Les tensions au moment de l'affaire Amanitou Haïdar ont relancé le débat sur le respect des droits de l'Homme au Maroc. Les démêlés entre presse et pouvoir n'ont pas contribué à améliorer l'image marocaine auprès des responsables de l'UE.

En outre, de nombreux points restent en suspens. L'assistance financière qui accompagne ce SA n'est pas définie, ce qui rend peu lisible le montant futur des financements de l'UE vers le Maroc à long terme. Dans une des conférences qu'il a données à Rabat, M. Landaburu, représentant de l'UE à Rabat, a précisé avec honnêteté que l'UE, dans la période de crise économique qu'elle traverse, n'aura de toute manière que peu de financement à ajouter dans le cadre de ses partenariats bilatéraux et multilatéraux ... Malgré cela, le Maroc restera pour les prochaines années le plus grand bénéficiaire des fonds de la politique de voisinage : le nouveau Programme Indicatif National confirme le montant de 580,5 millions d'euros alloué au Maroc pour le soutien aux réformes du pays.

Axe prioritaire du PIN	Montant alloué (en millions d'euros)
Développement des politiques sociales	116
Modernisation économique	58
Appui institutionnel	232
Bonne gouvernance et droits de l'Homme	87
Protection de l'environnement	87

Source : Programme Indicatif National Maroc 2011-2013

[Retour](#)

COMMENT METTRE A PROFIT LE STATUT AVANCE ? RENDRE POSSIBLE LA MISE EN ŒUVRE DES ACCORDS

Les coopérations futures envisagées dans le SA permettraient au Maroc d'être intégré aux politiques européennes et au marché intérieur. Le principe de « tout sauf les institutions », énoncé par Romani Prodi, semble vraiment s'appliquer dans le cadre du SA.

Mais pour cela il faut que le Maroc, s'il continue dans cette stratégie d'arrimage à l'UE, tente de satisfaire ses partenaires du Nord. Dans cette optique, deux stratégies sont envisageables.

Première stratégie possible : le Maroc joue la carte de la différenciation, cherche à renforcer les relations bilatérales avec l'UE, sans se préoccuper outre mesure des négociations parallèles entre l'UE et les autres partenaires euro-méditerranéens. Dans ce cadre, le Maroc a un certain nombre d'efforts à fournir.

- Il faut surmonter les difficultés pointées par les rapports de suivi de la Commission Européenne, notamment dans la lutte contre la corruption, la situation des droits de l'Homme, la réforme de la Justice.
- Il faut parvenir à finaliser les négociations avec l'UE à propos de deux accords : le premier porte la libéralisation des échanges de services et le second concerne les accords de réadmission.
- Il faut disposer dans l'administration marocaine de personnes formées aux enjeux et aux outils des relations entre le Maroc et l'UE. Un effort de formation doit être poursuivi dans ce sens. Le PIN tient compte de cette exigence : « le rapprochement de la législation marocaine avec l'acquis communautaire, la modernisation de la gouvernance institutionnelle et le renforcement institutionnel dans le cadre de cette feuille de route vers le statut avancé nécessitent une augmentation considérable de l'allocation financière allouée à la priorité « Appui institutionnel » ». On remarque en effet dans le budget prévisionnel que ce domaine recevra entre 230 et 235 millions d'euros d'aide de la part de l'UE.
- Il faut mettre en place des organismes de pilotage et de suivi, nécessaires pour transformer les objectifs généraux du SA en actions concrètes et évaluables. M. Eneko Landaburu a insisté sur ce point précis dans une conférence qu'il a donné au printemps 2010.

Soulignons que ces exigences se retrouvent dans les rapports de suivi et dans le nouveau PIN. Un des nouveaux programmes présent dans le PIN s'intitule justement « Réussir le Statut Avancé ». Mais encore une fois la définition de ce programme reste vague, et les moyens à

mettre en œuvre ne sont pas arrêtés : « Le programme sera mis en œuvre par l'utilisation de différentes modalités de soutien: appui sectoriel, assistance technique, renforcement des capacités, jumelage institutionnel, subventions » . De même les indicateurs de performance ne sont pas définis, étant donné la faible avancé de la mise en œuvre du SA. L'ambition est donc toujours bien présente, l'application reste à penser.

STATUT AVANCE CONTRE INTEGRATION REGIONALE ?

Cette stratégie de négociation bilatérale est tout à fait justifiable étant données les difficultés rencontrées par l'Union du Maghreb Arabe (UMA) et de l'Union pour la Méditerranée (UpM) . Mais il est clair que le Maghreb aurait beaucoup à gagner d'une plus forte intégration régionale pour peser davantage dans les négociations internationales – ce que M. Landaburu lui-même reconnaît volontiers. Car en tête-à-tête avec l'UE, chacun des partenaires méditerranéens ne pèse finalement pas grand-chose. Cela conduit à un vrai déséquilibre dans les négociations, et à des accords qui demandent davantage d'efforts aux pays partenaires qu'à l'UE. Par exemple, dans le cadre des récentes négociations sur les accords de réadmission entre le Maroc et l'UE, les européens demandent au Maroc d'accepter la réadmission non seulement des clandestins marocains, mais aussi de tout immigrant illégal qui serait passé par le territoire marocain . Certes l'UE aide le Maroc dans sa politique de gestion migratoire , à travers le financement de programmes marocains. Mais avec un peu plus de poids, le Maroc aurait pu conditionner sa probable signature à des accords préalables entre le royaume et les pays subsahariens. On peut légitimement supposer que les PPM auraient eu plus de facilité à faire valoir leur point de vue s'ils avaient négocié de concert avec l'UE (l'Egypte notamment connaît des problématiques migratoires similaires). Mais se rapprocher de ses voisins, est-ce perdre les avantages que l'on a obtenus avec l'UE ?

Plusieurs arguments peuvent être mobilisés pour démontrer que l'intégration régionale ne va pas à l'encontre des avantages que le Maroc tire du SA. Le premier est sans doute que, comme nous l'avons exposé plus tôt, les avantages en question ne sont pas vraiment décisifs. Le second réside dans le fait que, si plusieurs pays désirent accéder à un statut avancé, cela semble signifier que ces mêmes pays désirent aller dans le même sens . Ils pourraient alors former un noyau qui attirerait les autres pays de la région dans une coopération approfondie avec l'UE. Troisièmement enfin, adopter une approche commune avec l'UE (par exemple dans la gestion des flux migratoires, de la coopération maritime, du cadre général des échanges commerciaux) n'empêche pas la poursuite de politique bilatérale différenciée sur des sujets plus spécifiques à chaque Etat.

CONCLUSION

Indéniablement la signature du SA a entériné la force des relations entre le Maroc et l'UE. Grâce à ce document conjoint, les Etats européens et le Royaume s'engagent dans une

coopération à moyen terme et estiment que leurs intérêts passent par une plus forte coopération : mise en place d'un espace de libre échange, dialogue politique, social et culturel approfondi...

Mais « Il convient aussi de décliner les priorités arrêtées dans la feuille de route que constitue le document conjoint sur le statut avancé en actions concrètes » peut-on lire dans le nouveau PIN.

La mise en œuvre concrète de ces ambitions dépend sans doute en grande partie du Maroc. Les efforts à fournir sont encore nombreux pour répondre aux critères d'Etat intégré au marché intérieur de l'espace européen. Il faut rendre l'économie marocaine compétitive pour que l'ouverture à la concurrence européenne ne soit pas porteuse de plus de difficultés que de bénéfices . Il faut poursuivre les réformes de la gouvernance politique du Maroc. Le développement futur du Maroc nécessite sans doute d'avoir des liens forts avec l'UE. Mais pour pouvoir parler de deux partenaires vraiment égaux, le Maroc devra être en parallèle un moteur de l'intégration régionale sur la rive Sud de la Méditerranée. Et l'UE devrait de son côté définir précisément une politique avec les pays du Nord de l'Afrique, une politique qui serait plus lisible et moins incertaine que l'Union pour la Méditerranée .

1. Formaliser les engagements pris par les deux parties dans le cadre du Statut Avancé dans un nouvel instrument conventionnel bilatéral établissant le Statut Avancé comme un partenariat privilégié, spécifique et stratégique au-delà des déclarations d'intention et des aléas politiques du moment, avec des obligations et des engagements mutuels et un mécanisme de suivi
2. La réforme des institutions de la coopération constitue un préalable nécessaire à l'efficacité de la mise en œuvre du Statut Avancé
3. Impulser la participation réelle de la société civile
4. Constituer un « Comité de suivi du Statut Avancé » intégré par un nombre limité d'experts indépendants et représentants de la société civile des deux parties
5. Conclure l'accord entre les gouvernements respectifs sur le Programme bilatéral de coopération transfrontalière Espagne-Maroc avant juin 2010, pour éviter la perte des fonds alloués qui se dériverait de la manque d'accord.
6. Ratifier dans les plus brefs délais l'accord sur la libéralisation du commerce de produits agricoles, agricoles transformés et de la pêche
7. Définir un cadre conceptuel clair pour l'assistance financière future de l'UE au Maroc
8. Élaboration d'un plan directeur pour l'intégration des infrastructures marocaines dans les réseaux européens de transport
9. Relancer le projet de lien fixe au détroit de Gibraltar.
10. établir un fonds de promotion, financement et gestion des échanges de toute sorte entre les sociétés du Maroc et des États membres de l'UE
11. Sur la question de la mobilité des personnes, clarifier de façon explicite l'offre de l'UE en termes de mobilité en échange de la signature de l'accord de réadmission des nationaux des

pays tiers qu'elle exige

Synthèse des propositions du document de l'IEMED, auteurs Larabi Jaïdi, Ivan Martin

[Retour](#)