

## GÉOPOLITIQUE DES FRONTIÈRES DE L'UNION EUROPÉENNE

# Maroc : quelles perspectives ?

par Pierre Verluise, Directeur de recherche à l'IRIS, Directeur du site géopolitique [www.diploweb.com](http://www.diploweb.com)<sup>1</sup>



**Les élections législatives du 25 novembre 2011 au Maroc ramènent l'attention sur ce pays qui bénéficie d'un statut avancé auprès de l'Union européenne. Cependant, son climat des affaires souffre encore de bien des insuffisances. L'administration et le système judiciaire ne sont pas au niveau des attentes des investisseurs ... et de la population. La situation politique reste incertaine.**

Depuis le 13 octobre 2008, le Maroc est le premier pays du sud de la Méditerranée à bénéficier d'un statut avancé auprès de l'Union européenne. Trois ans après, il paraît opportun de faire un point de situation à propos du climat des affaires au Maroc. Puis nous aborderons la situation politique au seuil des élections législatives.

## LE STATUT AVANCÉ DU MAROC : UNE BONNE AFFAIRE, MAIS POUR QUI ?

Outre la Politique européenne de voisinage (2004) et ses plans d'actions, le Maroc bénéficie depuis 2008 d'un statut avancé auprès de l'UE.

« A l'occasion du Conseil d'Association UE-Maroc du 23 juillet 2007, le Maroc et l'Union européenne ont décidé de lancer un processus de réflexion conjoint visant à renforcer les relations bilatérales. Des propositions concrètes visant à donner corps au statut avancé auquel le Maroc aspire dans ses relations avec l'UE ont été élaborées. Le 13 octobre 2008, lors du 7<sup>ème</sup> conseil d'association à Luxembourg, le statut avancé, premier dans la région du sud de la Méditerranée, a été accordé au Maroc en marquant une nouvelle phase de relations privilégiées. Un rapport conjoint traçant une feuille de route ambitieuse a été adopté. Le statut Avancé, dont la feuille de route a été adoptée le 13 octobre 2008, a comme objectifs de traduire le renforcement du dialogue politique, de la coopération économique et sociale, dans les domaines parlementaire, sécuritaire et judiciaire et dans différents secteurs, notamment l'agriculture, le transport, l'énergie et l'environnement ainsi que l'intégration progressive du Maroc dans le marché intérieur commun et la convergence législative et réglementaire.<sup>2</sup>»

Dans le cadre du statut avancé, le Maroc a engagé une forme de « jumelage institutionnel » qui s'inscrit dans une dynamique d'harmonisation mais non d'acquisition. Cette dernière option imposerait, en effet, une reprise de l'acquis communautaire qui induirait une perspective d'adhésion à l'Union européenne. Or l'adhésion du Maroc à l'UE ne se trouve pas à l'ordre du jour. Sans le dire explicitement, la démarche de l'UE est de pousser les marocains à

(1) Pierre Verluise est *Distinguished Professor* de géopolitique à Grenoble Ecole de Management (GEM). Directeur de séminaire au Collège interarmées de défense (Paris). Chercheur associé à l'Observatoire géopolitique de la Chaire Raoul Dandurand (Montréal, Canada). Auteur ou co-auteur en plusieurs langues de nombreux articles et ouvrages dont Pascal Gauchon (dir.), *Dictionnaire de géopolitique et de géoéconomie* (Paris, PUF, avril 2011), Gérard-François Dumont et Pierre Verluise, *Géopolitique de l'Europe* (Paris, Sedes, 2009). [verluise@iris-france.org](mailto:verluise@iris-france.org)  
(2) Source : Le site de la Délégation de l'Union européenne au Maroc, Relation politique et économique, [http://eeas.europa.eu/delegations/morocco/eu\\_morocco/political\\_relations/index\\_fr.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/morocco/eu_morocco/political_relations/index_fr.htm). Consulté le 14 mai 2011. A voir également « Document conjoint UE-Maroc sur le renforcement des relations bilatérales/ Statut Avancé », 2008, 14 p. [http://eeas.europa.eu/delegations/morocco/documents/eu\\_morocco/feuillederoute-sa\\_fr.pdf](http://eeas.europa.eu/delegations/morocco/documents/eu_morocco/feuillederoute-sa_fr.pdf) Consulté le 14 mai 2011.

mesurer l'écart UE-Maroc afin de les inciter à s'interroger sur les différences et leurs causes.

En attendant, le Maroc est le premier bénéficiaire de l'Instrument européen de voisinage et de partenariat (IEPV). La programmation indicative pour la période 2007-2013 lui accorde 1 234,50 millions d'euros<sup>3</sup>. Le deuxième bénéficiaire est l'Autorité palestinienne (1 136 millions d'euros) et l'Égypte (1 007,29 millions d'euros). À titre de comparaison, la Tunisie devrait recevoir 540 millions d'euros et l'Algérie 392, sous réserve de modifications induites par l'évolution politique.

## DES CLASSEMENTS ASSEZ PEU FLATTEURS

L'appréciation du climat des affaires au Maroc nécessite de dépasser le discours officiel pour approcher les réalités. Les investisseurs étrangers ne s'y trompent pas et regrettent le manque de visibilité à moyen et long termes. Avant les événements politiques de 2011 dans le monde arabe, les principaux rapports sur le climat des affaires classaient le Maroc loin derrière la Tunisie, particulièrement pour la protection des investisseurs, le respect des contrats et la fiscalité.

En 2009 comme en 2010, le Maroc a été classé par le Forum économique mondial au 73<sup>ème</sup> rang sur un total de 133 pays pour la compétitivité et le climat des affaires. En 2010, la Banque mondiale classe le Maroc au 128<sup>e</sup> rang sur 183 pays évalués. Certes, sur le plan formel, le cadre juridique marocain a été mis à jour et modernisé, mais l'application reste à mettre en œuvre. C'est pourquoi la Banque mondiale recommande de poursuivre les efforts, notamment pour améliorer la transparence de l'information financière et renforcer la formation des administrateurs d'entreprises.

En 2010, l'Organisation non gouvernementale Transparency International classe le Maroc au 85<sup>ème</sup> rang mondial en matière de corruption, soit au même niveau que le Malawi : 3,4 sur 10<sup>4</sup>.

Sans prétendre à l'exhaustivité, présentons deux points majeurs d'achoppement : l'administration et la justice.

### **Supposée faciliter les affaires, l'administration pénalise lourdement l'activité économique du pays**

Les interlocuteurs reconnaissent unanimement que l'administration fait partie des pénalités majeures du climat des affaires au Maroc. Sans cesse reviennent les mots suivants : bureaucratie, incompetence, corruption et manque de respect du citoyen. Peu efficace, peu transparente dans ses procédures et souvent absurde dans ses demandes, l'administration pénalise lourdement l'activité économique du pays. Les collectivités locales souffrent le plus souvent d'une administration incompétente, corrompue et peu soucieuse de l'intérêt général. Un système archaïque de légalisation des signatures ralentit la moindre procédure. L'absence de législation sur le droit de grève ouvre la porte à tous les abus.

Sur le terrain, les praticiens notent que le tapage médiatique fait au sujet de l'assainissement des sociétés anonymes (ex. Maroc Telecom) ne doit pas faire illusion puisque moins de 5% des entreprises du pays ont cette forme.

Comparé à d'autres pays en développement, le Maroc affiche certes un dispositif juridique important. Il existe de nombreuses lois... mais leur rédaction et leur application font problèmes. Parce que les lois sont souvent mal rédigées, leur application varie d'un lieu à l'autre, ce qui génère de nouvelles sources de droit. Il arrive ainsi que la direction générale des impôts rédige une lettre pour redéfinir une loi. À son tour, le recadrage se trouve appliqué différemment d'une région à l'autre. Pour un même dossier, les pièces demandées ne sont pas toujours les mêmes à Tanger, Casablanca ou Agadir. Parce que les lois sont mal rédigées, leur interprétation change non seulement dans l'espace mais dans le temps. Ainsi, la cotisation minimale a longtemps été de 0,5% du chiffre d'affaire, donc propor-

(3) Source : « Commission sur le financement du codéveloppement en Méditerranée », Rapport au président de la République française, Commission présidée par Charles Mihlaud, mai 2010, p.15. Disponible à l'adresse [http://www.elysee.fr/president/root/bank\\_objects/rapportfinal.pdf](http://www.elysee.fr/president/root/bank_objects/rapportfinal.pdf)

(4) Source Transparency International, IPC 2010, [http://www.transparence-france.org/e\\_upload/pdf/cpi2010\\_table\\_2010.pdf](http://www.transparence-france.org/e_upload/pdf/cpi2010_table_2010.pdf) Consulté le 29 mai 2011.

tionnelle à l'activité. Les exportateurs ont été longtemps exemptés de 50% de cette cotisation. Voici quelques années, les règles du jeu ont été changées et appliquées à tous de manière uniforme. Les entreprises étrangères ne comprennent pas ces changements arbitraires des règles du jeu.

La fiscalité est devenue un instrument de collecte déconnecté de la situation économique. L'administration persiste à refuser la prééminence des conventions internationales sur le droit interne. Et le droit interne n'est pas lui-même respecté par l'administration fiscale, faute de sanctions. Ainsi, le remboursement de la TVA aux entreprises peut durer jusqu'à 3 ans au lieu des 3 mois prévus. De quoi asphyxier le tissu économique. Lorsque des sanctions sont prises, c'est de façon absurde et incohérente. L'Agence de promotion des petites et moyennes entreprises fonctionne... comme une machine à décourager les candidats.

### **Le système judiciaire ne présente pas encore les garanties nécessaires aux investisseurs**

Le système judiciaire marocain constitue une véritable entrave au climat des affaires, alors que les investisseurs se préoccupent de plus en plus de sécurité juridique. Si le gouvernement tente d'agir depuis 2010, le problème de la justice est ancestral au Maroc. Dans la mentalité marocaine, un bon jugement s'obtient... en payant le juge. Une source informée admet : « Pour le dire d'une phrase : le corps de la justice est pourri jusqu'à la moelle ».

Les praticiens admettent qu'il existe ici une crise statutaire de la justice. Si dans la Constitution tous les ingrédients d'une bonne justice sont sagement alignés, dans les faits la justice n'est pas indépendante.

La justice marocaine est lente et les magistrats corrompus. Il s'agit en fait d'un résultat du « contrat social ». Les juges sont nommés par le roi... et rendent la justice au nom du roi. Si le mode de nomination peut sembler prestigieux, le revers de la médaille est que l'autorité politique peut dire au juge : « Voilà ce que veut Sa Majesté, il ne vous reste qu'à l'appliquer ». Et pour que les magistrats soient aux ordres, le pouvoir ferme les yeux sur leurs malversations. Donnant, donnant. Les magistrats restent donc généralement impunis en dépit de leurs malversations avérées.

Baudouin Dupret et Jean-Noël Ferrié, Directeurs de recherche au CNRS, expliquent ainsi l'ampleur du défi : « Obtenir que la corruption cesse, c'est [...] s'attaquer à un équilibre complexe et collaboratif. C'est prendre en compte à la fois la rémunération des fonctionnaires, le motif de leur dévouement au régime, les raisons de la crainte qu'ils inspirent, l'attitude des citoyens comme la conception qu'ils se font du rapport à l'administration, et plus largement, du civisme. En d'autres termes, il faut mobiliser durablement différentes catégories d'acteurs de l'action publique. Ce n'est jamais aisé parce que la stabilité des gouvernants est souvent tributaire d'immobilismes impliquant de ne pas malmenager trop de monde, notamment parmi les agents de l'Etat, qui assurent, chacun à leur place, la stabilité du système, à défaut de nécessairement assurer le règne de l'Etat de droit. Dans un régime comportant une part d'autoritaire, il est difficile au souverain de prendre ce risque puisqu'il profite paradoxalement de l'immobilisme contre lequel il lutte. »<sup>5</sup>

En attendant, les moyens ne manquent pas pour se débarrasser d'un magistrat qui gênerait les « petits arrangements » : suspension, promotion, déplacement dans une juridiction créée spécialement...

Faut-il alors s'étonner que la justice marocaine souffre d'une crise de crédibilité auprès des justiciables et plus largement de l'opinion ? « Le divorce est total. Les juges ne sont pas crédibles », constate un Marocain.

Par ailleurs, il faut bien admettre que les juges sont de plus en plus submergés d'affaires. Formés à minima, en trois ans<sup>6</sup>, ils se défont sur des experts dont ils se contentent ensuite d'entériner les avis. Et les experts ne sont pas les moins corrompus, bien au contraire.

Après les juges et les experts, il ne faut pas oublier de mentionner les avocats dont on ne parle généralement pas.

(5) Baudouin Dupret et Jean-Noël Ferrié, Maroc : le « printemps arabe » de la monarchie, *Moyen-Orient* n°12, Octobre-Décembre 2011, p. 61.

(6) La licence dure trois ans mais l'année universitaire compte à peine 5 mois de cours. Au total, un juge reçoit donc 15 mois d'enseignement, dans le meilleur des cas.

« Il s'agit d'un lobby très puissant, un vase clos de corruption et de malversations », confie le représentant d'une organisation non gouvernementale. « Au Maroc, le client est à la merci de son avocat qui ne lui communique généralement pas son numéro d'affaire... pour qu'il ne change pas d'avocat. »

Il semble cependant que des procédures d'arbitrage et de médiation forment depuis quelque temps un îlot de meilleures pratiques mais il s'agit d'un domaine confidentiel sur lequel les données manquent. En outre, il n'y a pas de recours une fois le jugement rendu, ce qui demeure une faiblesse.

Sans prétendre à l'exhaustivité tant le sujet est vaste, l'amélioration du climat des affaires au Maroc passe notamment par une lutte sérieuse contre la corruption, la fin de l'économie de rente liée aux phosphates, l'amélioration des rapports entreprise-administration, la mise en évidence d'un intérêt général et sa meilleure articulation avec les intérêts particuliers, la révision du code du commerce, l'implication du secteur informel, le respect des conventions internationales, une législation en matière de droit de grève, la démocratie dans les organisations professionnelles, l'amélioration du niveau de l'enseignement...

## QUELLE SITUATION POLITIQUE ?

La dynamique des « révolutions arabes » (2010-2011) a placé la monarchie marocaine dans une situation délicate. La contestation polarisée par le Mouvement du 20 février 2011 a contraint le roi Mohammed VI à annoncer le 9 mars 2011 une réforme constitutionnelle... promise depuis plusieurs années.

Le Mouvement du 20 février rassemble de manière assez informelle et avec un déficit de leadership plusieurs composantes de la société, dont beaucoup de jeunes qui font preuve d'une certaine audace, avec des slogans nouveaux. Les revendications des manifestants sont antiautoritaires. Beaucoup espéraient la mise en place d'une monarchie parlementaire dans laquelle le roi régnerait mais ne gouvernerait plus, laissant le gouvernement rendre compte de son action devant le Parlement. La justice sociale et la lutte contre la corruption font également partie des revendications.

Excluant le Mouvement du 20 février, le groupe qui a rédigé le projet de Constitution a été choisi par le monarque. Les manifestants auraient préféré que la réforme soit organisée par une assemblée constituante. Quoi qu'il en soit, le processus a suscité une attente, tout en permettant au palais de gagner du temps dans l'espoir de faire retomber la contestation. Le texte ne modifie pas les règles du jeu institutionnel au point d'en faire une monarchie parlementaire.

Lors du référendum du 1er juillet 2011, la révision constitutionnelle renforçant les pouvoirs du Premier ministre tout en préservant la prééminence du roi aurait été adoptée à plus de 98 % des votants, avec un taux de participation annoncé à plus de 75%. Reste à savoir ce que signifie ce chiffre trop beau pour être vrai alors que près d'un Marocain sur deux n'est pas inscrit sur les listes électorales... Il témoigne, certes, d'une forme d'allégeance mais aussi d'une difficulté du palais à accepter un résultat digne d'une démocratie... Il résulte aussi d'un appel à l'abstention par les opposants. Leurs partisans se sont abstenus plutôt que de voter non. Pour autant l'exercice peut donner l'impression de délégitimer le Mouvement du 20 février et renforcer la légitimité d'un régime dont les pratiques n'ont guère changé. Une large part de l'opinion publique se défie toujours de la classe politique. Les partis de gauche et certains islamistes ont d'ailleurs annoncé leur boycott des élections législatives anticipées. Parce qu'ils considèrent que les dèss sont pipés.

Quels que soient les résultats annoncés le 25 novembre 2011, la question restera : le roi laissera-t-il le gouvernement gouverner ? Beaucoup de Marocains en doutent. Mohammed VI lèvera-t-il sa mainmise sur l'exécutif, le législatif, le judiciaire et l'économique ? Sans parler de son rôle religieux. Une partie de la bourgeoisie marocaine lui explique qu'il ne faut rien céder mais une partie de l'opinion publique attend des changements. Le Mouvement du 20 février saura-t-il se prémunir des tentatives de récupération et créer une plateforme pour défendre les chances de la démocratie dans le cadre d'une monarchie parlementaire ?

La situation politique marocaine reste complexe. Baudouin Dupret et Jean-Noël Ferrié considèrent que la monarchie « n'a pas promu une réforme afin de répondre à la pression de la rue, mais qu'elle a utilisé les circonstances - la crainte que les choses n'aillent trop loin et le souhait généralisé d'échapper à une crise - dans le but de favoriser un arrangement institutionnel lui permettant de soumettre une partie des acteurs politiques à une obligation de résultat en les plaçant dans la dépendance directe des électeurs. C'est une manière, pourrait-on dire, de bloquer l'immobilisme. »<sup>7</sup>

Certes, Mohammed VI bénéficie du soutien de plusieurs partenaires étrangers mais ces derniers attendent une certaine retenue dans la gestion de la crise politique.

## QUELLES RELATIONS MAROC-UE ?

Le statut avancé du Maroc ne doit pas nourrir trop d'illusions. Autant qu'on puisse le savoir, les autorités marocaines ne considèrent pas le rapprochement de l'UE comme une fin en soi mais comme une façon d'obtenir des ressources conceptuelles et financière afin de renforcer les capacités du Maroc. Il est vrai que les intérêts du Maroc ne sont pas nécessairement les mêmes que ceux de l'UE, et réciproquement d'ailleurs. Il n'empêche que certains hauts fonctionnaires voient dans le rapprochement réglementaire avec l'UE un moyen de gagner du temps en bénéficiant notamment des conseils des pays devenus membres récemment. « Le jumelage par projet, c'est comme un grand frère qui permet d'éviter les écueils qu'il a lui-même identifiés », confie un cadre marocain. D'une certaine manière, l'administration marocaine voit dans l'UE un lieu où trouver des « retours d'expériences » et des éléments de réflexion. La Commission européenne a d'ailleurs offert au Maroc l'accès à une base de données (Thésaurus) qui présente et analyse les réformes réalisées dans les 12 pays devenus membres de l'UE en 2004 ou 2007. Ainsi, le rapprochement réglementaire n'est pas présenté comme une fin en soi mais comme un moyen pour inspirer des réformes que d'aucuns jugent nécessaires et urgentes. Le partenaire européen sert de locomotive. Pour autant, il ne faut pas se méprendre sur les capacités d'absorption du Maroc, c'est-à-dire à tirer le meilleur parti des offres de l'UE. « Au Maroc, nous avons une capacité d'absorption formelle remarquable, mais derrière rien ne change », admet un Marocain informé. Et les logiques nationales l'emportent le plus souvent : celui qui contrôle le rythme de la mise en œuvre de la réforme contrôle la décision politique. Dès que le niveau d'exigence sur les administrations diminue, les mauvaises habitudes reprennent le dessus. C'est pourquoi ceux qui regrettaient en 2004 que la Politique européenne de voisinage soit conditionnelle sont de grands naïfs. La pression de l'Union européenne doit soutenir la partie de l'opinion publique aspirant à plus de droits et de libertés, et non se satisfaire de faux semblants. « Il importe de s'attaquer aux véritables responsables et non pas aux lampistes », confie un membre d'une ONG. « Qui sème la corruption récolte la révolution », ajoute-t-il.

Alors que « le printemps arabe » reste dans toutes les têtes, les attentes de la population marocaine sont grandes, particulièrement du côté de la jeunesse. Le développement économique est d'abord un processus endogène et une affaire politique. La mise en œuvre de la nouvelle Constitution sera-t-elle suffisante ? Il est trop tôt pour le dire mais il est certain que la volonté politique locale demeure la clé. C'est pourquoi l'Union européenne ne doit pas se nourrir d'illusions sur ses capacités à induire des évolutions qui lui échappent pour beaucoup. ■

(7) Baudouin Dupret et Jean-Noël Ferrié, Maroc : le « printemps arabe » de la monarchie, Moyen-Orient n°12, Octobre-Décembre 2011, p. 61.