
Le nouvel accord de libre-échange
entre le Maroc et l'Union européenne

Un pari à hauts risques

Fouad Zaïm et Larabi Jaïdi

Après le premier accord CEE-Maroc de 1969, puis celui de 1976 (doté d'un protocole additionnel en 1988), le Maroc a paraphé avec l'Union européenne le 15 novembre 1995 un accord d'association dit de la troisième génération s'inscrivant dans le cadre du renforcement de la politique méditerranéenne de l'Union européenne. Cet accord devait entrer en vigueur en janvier 1997.

Avant que n'intervienne le nouvel accord d'association entre le Maroc et l'UE, les relations maroco-communautaires étaient régies par un accord préférentiel d'association signé en avril 1976, adapté, à la suite de l'adhésion de l'Espagne et du Portugal à la Communauté européenne, par un protocole additionnel signé en mai 1988. Un accord dont les deux parties s'accordent, depuis avril 1989 pour le Maroc (Conseil de coopération CEE-Maroc tenu à Luxembourg), depuis février 1992 pour la Communauté (première discussion des ministres des Affaires étrangères de la Communauté sur les relations futures avec le Maroc), à reconnaître l'obsolescence face aux nouveaux enjeux de la coopération et aux mutations de l'environnement international.

Les négociations qui ont abouti en novembre 1995 sont le résultat d'un processus qui a débuté au début de l'année 1992. Un processus qui s'est décliné en trois actes: les conversations exploratoires de mars à octobre 1992; l'élaboration et l'adoption du mandat de directives de négociations, d'octobre 1992 à décembre 1993, enfin les négociations en tant que telles, de février 1994 jusqu'à novembre 1995.

Printemps 1997

Evaluation globale de l'Accord

Industrie: la réciprocité des concessions commerciales

Au-delà de toute la rhétorique bruxelloise, la mise en place de la zone de libre-échange inscrite dans le nouvel accord d'association UE-Maroc signifie essentiellement le passage progressif d'un régime préférentiel fondé sur des concessions commerciales unilatérales et asymétriques octroyées par l'UE aux exportations manufacturées marocaines, à un accord d'association de la nouvelle génération devant déboucher sur la mise en oeuvre de concessions commerciales réciproques.

Tandis que dans l'accord précédent (celui de 1976 avec son protocole additionnel de 1988), les concessions commerciales en matière d'échanges de produits industriels avaient de la part de l'Europe un caractère unilatéral, elles vont désormais tendre à devenir réciproques. La mise en oeuvre, à travers le libre-échange, de la réciprocité dans les préférences commerciales relatives aux productions manufacturées, voilà sans doute la nouveauté majeure inscrite dans le nouvel accord d'association. Une telle réciprocité — en l'absence d'une libéralisation plus significative des échanges des produits agricoles — reportée au début du siècle prochain ne signifie en définitive rien d'autre que l'ouverture programmée, sur une douzaine d'années, du marché marocain aux productions industrielles en provenance de l'Union européenne¹.

Le Maroc s'engage ainsi à supprimer progressivement, entre le 1er janvier 1997 et le 1er janvier 2009, tous les droits et taxes d'effets équivalents pour la totalité des marchandises industrielles en provenance de l'UE. 58,3% des importations marocaines totales seront touchés par le démantèlement².

Le démantèlement tarifaire s'effectuera ainsi sur une période de douze ans, sur la base de trois listes de produits (article 11 de l'accord):

— une première liste de produits pour lesquels les droits de douane et taxes d'effet équivalents sont supprimés dès l'entrée en vigueur de l'accord (1er janvier 1997); il s'agit pour l'essentiel de biens d'équipements.

— une deuxième liste de produits pour lesquels les droits de douane et taxes d'effet sont éliminés progressivement sur une période de trois ans à partir de l'entrée en vigueur de l'accord. Il s'agit ici essentiellement de matières premières industrielles non produites localement et des pièces de rechange.

— une troisième liste de produits enfin, en l'occurrence la liste des produits industriels les plus "sensibles" parce que fabriqués localement, pour lesquels les droits de douane et taxes d'effets équivalents sont éliminés progressivement, après un délai de grâce de trois ans, et qui subiront, à partir du 1er janvier 2000, une réduction linéaire des droits de douane et taxes d'effets équivalents de 10% par an jusqu'à élimination totale le 1er janvier 2009.

La liste des catégories de produits et le rythme de réduction tarifaire à

l'intérieur des calendriers ont été définis en fonction de la sensibilité des branches industrielles et de la mise en place des mesures d'accompagnement techniques et financières. En outre, les deux parties semblent convenir de rechercher dans le cadre de la coopération financière, les moyens appropriés pour le soutien à la restructuration et à la modernisation des industries marocaines. Enfin des mesures tarifaires particulières pourront être prises, sous certaines conditions, par le Maroc, pour protéger des industries naissantes ou des secteurs confrontés à des difficultés sociales ou autres.

La progressivité de mise en application du démantèlement tarifaire et les dispositions générales et particulières qui accompagneront sa mise en oeuvre permettent d'envisager une ouverture sans heurts, à la condition évidemment que les politiques d'accompagnement soient mises en place et que les choix opérés s'inscrivent dans la perspective d'une stratégie industrielle à moyen terme.

Le système productif national, actuellement atomisé en petites unités et spécialisé dans les séries courtes ou de réassortiment, ne dispose pas d'une capacité compétitive élevée face à l'intensification de la concurrence interne et externe. Les entreprises nationales devraient répondre à ce changement de l'environnement par des stratégies adaptées, notamment par une restructuration des entreprises qui permettrait d'accélérer leur accès à de nouveaux marchés ou à de nouvelles productions à moindre coût.

Les effets de la zone de libre-échange sur le tissu industriel et l'estimation de ses avantages nets pour l'économie marocaine, varieraient en fonction des secteurs, de leur degré d'ouverture préalable et de leur niveau de compétitivité. A l'évidence, cette appréciation implique une évaluation au cas par cas. Mais on peut considérer que la libéralisation du commerce extérieur, entamée depuis le milieu de la décennie quatre-vingt, prédispose l'économie marocaine à évoluer progressivement vers une zone de libre-échange avec l'Europe. En effet, la libéralisation du commerce a consisté à abaisser le montant maximum des droits d'importation (de 400% en 1983 à 35% en 1993), à simplifier la structure tarifaire (de 26 à 9 catégories), à réduire la proportion de la production manufacturière protégée par des restrictions quantitatives (de 60% en 1983 à 10% en 1993) et en prévoyant de la réduire à 0%.

L'accord de zone de libre-échange prévoit la suppression du recours aux mesures quantitatives à l'entrée des produits européens. Actuellement, la protection par contingentement est limitée à quelques activités, qui seraient plus exposées à la concurrence des produits en provenance de la Communauté, étant entendu que l'accord prévoit la levée des restrictions quantitatives aux échanges de produits manufacturés dès l'entrée en vigueur de l'accord.

Le niveau de couverture de la demande nationale en produits manufacturés importés est de 35%. Les produits en provenance de la Communauté représente une très large partie de ces importations, soit 74%. L'établissement d'une zone de libre-échange augmente le potentiel de pénétration des produits étrangers dans le marché intérieur. Cet

élargissement concernera plus sérieusement les secteurs où la part des importations est encore limitée, où le taux de protection tarifaire est élevé et dont le niveau tendra à se réduire et où le degré de compétitivité des industries nationales est faible.

Selon les données disponibles, la moyenne des taux de protection tarifaire des secteurs industriels varie de 10% à 58% selon les activités. Globalement, la protection tarifaire est plus élevée que la moyenne nationale dans l'agro-alimentaire, les produits textiles, la chimie et la parachimie, la protection est en générale modérée. Quant aux industries métalliques, métallurgiques, électriques et électroniques, la protection élevée est limitée à quelques produits.

Quand on examine le niveau de pénétration des produits étrangers dans le marché national, on constate qu'il dépasse les 50% pour cinq secteurs (machines de bureau, matériel d'équipement, industrie métallique de base, matériel de transport et produits d'autres industries manufacturières), qu'il se situe entre la moitié et le tiers de la demande nationale pour trois secteurs (textiles et bonneterie, bois et articles en bois, matériel électrique et électronique) et qu'il couvre moins du tiers de la demande nationale pour dix autres secteurs.

Par ailleurs, une étude du ministère de l'Industrie portant sur les incitations et la protection dans le secteur industriel décompose l'industrie marocaine en fonction des critères de protection et de compétitivité selon le schéma suivant:

— Des activités fortement protégées et présentant une compétitivité réelle: elles sont constituées par l'industrie de la filature, des chaussures en cuir et en matière plastique, les boissons, le matériel électrique, les ouvrages en métaux et les produits de la métallurgie de base. La protection accordée est estimée élevée, son abaissement n'aurait pas de conséquences sur les entreprises locales.

— Des activités fortement protégées mais ne présentant pas d'avantage comparatif: papier et carton, carrosserie et montages de véhicules industriels, boulonnerie-visserie, peaux tannées, fromage. La protection accordée à ce groupe est estimée "injustifiée". Ces activités seraient les plus touchées par l'abaissement des droits de douane.

— Des activités compétitives mais faiblement protégées: produits agro-industriels (concentrés d'agrumes, vin), engrais. Ce groupe est compétitif à l'intérieur et à l'extérieur et supporterait la concurrence qu'induirait une plus large ouverture.

— Des activités non compétitives et faiblement protégées: comprend surtout les biens intermédiaires (produits de verre, fer à béton, étoffe de bonneterie, farine de blé tendre). La plupart de ces produits sont moins compétitifs que les produits d'importation mais la protection qui leur est accordée est limitée. L'impact de la zone de libre-échange serait sensible sans être excessif³.

Le compte à rebours du défi de l'accord avec l'UE a commencé. La pression de la concurrence sur l'économie marocaine et sur ses activités les plus vulnérables augmentera graduellement à mesure que sera mis en oeuvre le calendrier de suppression des barrières tarifaires et non tarifaires. Un certain nombre d'activités s'appuient sur un avantage à court

terme du point de vue des coûts salariaux ou sont concentrées dans des secteurs à faible contenu technologique et dépourvus de perspectives favorables pour l'avenir. Ces activités devront accélérer leur processus d'adaptation structurelle.

L'agriculture d'exportation: un carcan très étroit

L'ouverture du marché européen ne concerne certes toujours pas les produits agricoles. La PAC (politique agricole commune), même battue en brèche par le résultat des négociations multilatérales, est loin d'avoir été démantelée par l'Uruguay Round. L'agriculture demeure en fait le secteur "sensible" par excellence, le laissés-pour-compte de la zone de libre-échange euro-méditerranéenne. L'UE continue d'évoquer "la spécificité des questions qui se posent pour les échanges agricoles par rapport à la notion de libre-échange"; ce qui peut sembler paradoxal pour une démarche qui vise à substituer la logique des avantages comparatifs à la logique de l'assistance. La négociation UE-Maroc sur une libéralisation plus conséquente des échanges agricoles est reportée au 1er janvier 2000 pour entrer en vigueur le 1er janvier 2001.

Pour l'heure, il n'a été question que de quelques réaménagements. Le Maroc a ainsi obtenu par la négociation un accroissement parfois significatif pour quelques contingents de produits agricoles, un élargissement des calendriers dans certains cas et une diminution générale des niveaux des prix d'entrée.

Dans l'ensemble, le volet agricole de l'accord sauvegarde sans doute les acquis, mais l'ouverture n'est pas à la mesure des énormes potentialités de l'agriculture marocaine d'exportation. Celle-ci est mise dans un carcan très étroit qui freine toute velléité de croissance d'une agriculture dont plus de 80% des exportations sont destinés aux marchés de l'UE.

L'accompagnement financier de l'ouverture: le programme MEDA

La mise à la disposition des pays tiers méditerranéens d'une enveloppe financière plus substantielle est une des novations du projet de "renforcement de la politique méditerranéenne de l'Union Européenne". L'enveloppe en question, dont le montant a été arrêté au Sommet européen de Cannes (juin 1995), est de l'ordre de 4685 millions d'écus pour la période 1995-99 (3425 millions d'écus du programme MEDA en tant que tel auxquels s'ajoute 1260 millions de crédits encore disponibles au titre du 4ème protocole financier), puisés sur les fonds budgétaires de la Communauté, auxquels devrait s'ajouter une somme équivalente, sous forme de prêts, sur fonds propres de la Banque européenne d'investissement (BEI). Une telle enveloppe financière est censée atténuer le choc de l'ouverture et accompagner la mise à niveau des économies.

L'augmentation de l'aide financière de l'UE aux "partenaires méditerranéens" est sans doute appréciable: elle l'est par rapport à l'aide que la Communauté a mis à la disposition des pays de la Méditerranée

Sud et Est sur toute la période 1978-91, couvrant les trois premières générations de protocoles; elle l'est également par rapport aux montants inscrits dans la quatrième génération de protocoles 1992-96, dans le cadre de la politique méditerranéenne rénovée (PMR). Une telle enveloppe demeure cependant, par habitant, trois fois moins importante que celle octroyée aux pays d'Europe centrale et orientale: en moyenne par an quatre écus par habitant d'un côté, 12 écus de l'autre; même si en termes de masse financière elle en représente environ 70% de ce qu'avaient obtenu les PECO, soit 6,7 milliards d'écus pour la même période. L'aide que recevront les pays méditerranéens ne dépassera pas 0,4% de leur PIB (hors Israël) ⁴.

La nouvelle enveloppe financière sera distribuée non plus par le biais des traditionnels protocoles financiers, mais selon une modalité inédite, dans le cadre d'une ligne budgétaire unique, MEDA (B7-410). Une telle nouveauté est censée conférer à la Commission une plus grande flexibilité dans la gestion des fonds MEDA en permettant à la fois de doser l'aide entre les pays tiers méditerranéens et de cibler plus judicieusement les actions.

Dans le cadre du programme MEDA, le Maroc bénéficiera d'une enveloppe financière indicative de 450 millions d'écus (environ 600 millions de dollars) pour les quatre années 1996-98, soit une augmentation de 60% du volume de l'aide financière de l'UE. Parallèlement à ces montants, la Banque européenne d'investissement (BEI) s'engage à accorder au Maroc un montant équivalent sous forme de prêts concédés et à des conditions préférentielles. 48% des fonds programmés sont destinés à l'appui au processus de transformation économique (appui aux PME, programme touchant à la normalisation et à la qualité, appui à la privatisation...) et 52% à l'appui à un meilleur équilibre socio-économique (programmes d'approvisionnement en eau de zones rurales, appui à la santé de base, appui à l'éducation de base...).

Les enjeux économiques de l'ouverture

Il est aujourd'hui un lieu commun d'affirmer que le processus euro-méditerranéen, dans lequel s'inscrit le nouvel accord d'association euro-marocain, est synonyme de défis pour l'économie et la société marocaines. Il peut également être vecteur d'opportunités et source de croissance. Les défis correspondent à autant de chantiers qui s'ouvrent devant le Maroc.

La mise à niveau compétitive du système productif

Le premier des défis, c'est sans doute l'aptitude de l'économie marocaine à générer, à terme, une offre compétitive sur les marchés extérieurs mais également à relever le défi d'une concurrence accrue sur le marché domestique. La mise à niveau compétitive, pour une économie amenée à s'ouvrir aux "grands vents de la mondialisation", par le désarmement tarifaire, est "le noeud gordien" du nouveau "pacte euro-

méditerranéen”. D'une telle mise à niveau dépendront à l'avenir, de plus en plus intimement, l'équilibre des balances externes, l'évolution du système productif, la dynamique de croissance, le niveau de vie de la population marocaine et en définitive la réduction des écarts inter-rives en Méditerranée.

La compétitivité ne se mesure pas seulement — chacun l'admet aujourd'hui — à l'aune des prix relatifs, des différentiels d'inflation et des variations des taux de change. La compétitivité est un tout indivisible, un complexe de facteurs, un ensemble. La compétitivité relève certes, pour une part importante, de l'entreprise, mais aussi des institutions, de l'Etat et de son administration, des collectivités territoriales et des organisations professionnelles: en ce sens la compétitivité est une performance globale. Elle ne concerne pas seulement le tissu des entreprises mais également le territoire et les structures de gestion des territoires. Un espace national balisé par des réseaux étoffés d'infrastructures économiques de base (aéroports, ports, autoroutes...), jalonné de sites et de parcs industriels équipés, aménagé, sillonné par des voies et des moyens de communication performants, géré de manière rationnelle par des collectivités territoriales efficaces (communes, municipalités, régions...) est, à l'heure de la mondialisation, une dimension essentielle de la compétitivité des économies.

La compétitivité ne se décrète pas, elle se forge. Elle suppose le positionnement des entreprises sur des créneaux porteurs, une flexibilité qui assure l'adaptation à la demande mondiale, une gamme de produits suffisamment large et cohérente, une qualité des produits qui attire la demande, des délais de livraison plus courts que ceux de la concurrence et une efficacité de la force commerciale. Elle implique une maîtrise accrue des méthodes les plus modernes de gestion ainsi qu'une connaissance de plus en plus intime des circuits de commercialisation et des techniques modernes du négoce international (donneurs d'ordres, centrales d'achat...). Elle dépend surtout de l'aptitude de l'Etat à faire respecter des règles du jeu transparentes, de l'existence d'une administration “facilitatrice”, d'un environnement réglementaire de l'entreprise et des affaires qui soit incitatif, d'un système judiciaire transparent et efficace, etc.

Le premier des chantiers c'est donc la mise à niveau compétitive des économies. Que s'agit-il de mettre à niveau? Quelles actions de mise à niveau? Comment financer celle-ci?

La mise à niveau “intégrale” — au sens large du terme — concerne certes une panoplie de domaines, absolument interdépendants: les ressources humaines, les infrastructures économiques de base, l'administration, les législations relatives à l'environnement de la production et des affaires, le tissu des entreprises, les relations sociales... tout ce qui de fait concourt, directement ou indirectement, à la compétitivité globale d'une nation. Cependant, la mise à niveau concerne d'abord la sphère de la production des richesses, c'est-à-dire le tissu productif, d'abord les entreprises industrielles, en particulier les entreprises privées.

L'appui à la restructuration industrielle peut revêtir des formes diverses: une action horizontale par le biais de programmes d'appui destinés à agir sur l'environnement global de l'entreprise (formation, diagnostic, infrastructure technologique, recherche-développement, innovation...); mais aussi une action spécifique, orientée vers la modernisation de branches ou d'entreprises particulières, soutenue par des mécanismes financiers adéquats (prêts bonifiés à moyen et long terme; fonds de garantie; capital-risque; cofinancement; prises de participation). Un programme de restructuration qui se réduirait à la seule action horizontale n'aurait qu'un impact limité sur l'efficacité des structures industrielles, s'il ne s'accompagnait pas d'une action de modernisation du tissu des entreprises.

L'appui à la restructuration est amené par définition à être sélectif. Il s'agit de contribuer à la restructuration, dans le cadre d'une stratégie élaborée, de branches et de sous-branches industrielles préalablement ciblées, disposant d'avantages compétitifs effectifs ou potentiels et d'un positionnement sur des activités à valeur ajoutée élevée. Il s'agit à un deuxième niveau, d'inciter à la restructuration d'entreprises viables, disposant d'un potentiel de productivité important, par des actions multiformes intégrant les facteurs d'ordre technique, financier et organisationnel.

Le financement de la restructuration est une question clé. Le fonds euro-méditerranéen MEDA a été débloqué le 23 juillet seulement avec six mois de retard, faisant de 1996 — l'année qui aurait dû être celle du lancement du processus de Barcelone — quasiment une année blanche⁵. Pour le cas du Maroc, la programmation du fonds est à peine amorcée: deux projets concernant l'appui à l'ajustement structurel et les secteurs de l'eau potable et de l'assainissement, respectivement de 120 et 40 millions d'écus, ont été soumis au Comité MED par le gouvernement marocain. Mais surtout, l'Union européenne n'entend pas financer dans ces pays, dans le cadre du programme MEDA, un quelconque "fonds d'appui à la restructuration industrielle", considérant qu'un tel fonds constituerait une entorse à une saine concurrence. L'UE refuse d'appliquer, à l'égard des PTM en général, ce qu'elle a largement pratiqué à l'intérieur de ses frontières, notamment vis-à-vis des nouveaux pays européens (Espagne, Portugal...): en l'occurrence l'aide directe à la restructuration de certaines activités industrielles.

L'essentiel des fonds européens destinés au secteur privé servira ainsi à financer des actions horizontales, dans le cadre d'une stratégie-programme: soutien à la qualité, à la normalisation, à la formation; appui technique à la promotion des exportations et des investissements, à la privatisation, à la réforme du service public et au diagnostic. Par ailleurs, les fonds MEDA mis à la disposition du Maroc sont certes substantiels par rapport à ceux inscrits dans le cadre de la quatrième génération de protocoles financiers; ils n'en demeurent pas moins modiques eu égard aux besoins qui sont considérables.

La problématique du financement de la mise à niveau reste par conséquent entière. Un tel financement nécessite des moyens autrement plus substantiels que ceux mis à la disposition par l'UE. Il requiert un

couplage de fonds provenant de plusieurs sources: MEDA, prêts BEI, Banque Mondiale, etc. Il faudra sans doute de surcroît une mobilisation de ressources annexes, locales et externes (lignes de financement des organismes internationaux, fonds de la privatisation...). La contribution du système bancaire à un programme de restructuration est un impératif et peut revêtir diverses formes: création de sociétés financières de participation, financement de rachats d'affaires, financement d'opérations de fusion/absorption, etc.

Face au choc que constitue le désarmement tarifaire, la mise à niveau du tissu productif est à peine amorcée. Elle risque d'être réduite à sa portion congrue si elle se limitait à des interventions horizontales... à un moment où les défis auxquels est confrontée l'entreprise marocaine supposent une stratégie de restructuration industrielle d'ensemble.

L'appréciation de l'état de l'industrie nationale, de ses faiblesses et de sa vulnérabilité peut fournir une base pour l'évaluation des besoins de restructuration. Compte tenu de leurs handicaps structurels, et, plus généralement des insuffisances qui caractérisent la gestion des entreprises, la plupart des activités ne sont guère armées pour procéder avec succès à la restructuration sans aide. Le fonds de mise à niveau a besoin d'une grande flexibilité pour répondre de façon adaptée à la diversité des situations économiques. Il doit aussi se fixer des objectifs et codifier ses modalités d'intervention. Le profil de la croissance, le niveau de la productivité et l'avantage comparatif constituent des indicateurs globaux pertinents. Parmi ceux-ci, la qualité de l'infrastructure de base, la disponibilité d'une main-d'oeuvre qualifiée et la capacité d'innovation sont les plus importants.

Le ministère du Commerce, de l'Industrie et de l'Artisanat a soumis à l'appréciation des opérateurs économiques un plan de mise en oeuvre des mesures d'accompagnement d'ordre général et spécifiques. L'enveloppe globale des mesures d'ordre général nécessiterait la mobilisation de près de 45 milliards de dirhams à répartir en plusieurs catégories d'actions. Le montant de ressources va être affecté à des objectifs précis afin d'accroître l'efficacité économique structurelle de l'industrie. Cet effort financier ne va pas revêtir une dimension macro-économique significative, mais en termes de politique de soutien, il demeure un appui significatif par rapport aux engagements de l'Etat. Il peut, si certaines conditions sont remplies, apporter une contribution importante à l'accroissement des potentialités productives.

Neuf domaines d'action seraient retenus. Les plus importants, en terme de programmation financière, sont le renforcement de l'infrastructure de base, notamment en ce qui concerne la disponibilité et l'équipement de terrains industriels (18 milliards), le Fonds de mise à niveau (18 milliards) et la promotion de l'investissement européen au Maroc principalement par une ligne de financement de projets conjoints et par l'institution d'un fonds de garantie (7 milliards).

Le développement de l'infrastructure technologique (laboratoires et centres techniques industriels), la politique de la normalisation (promotion des normes, certification, accréditation, etc...) et la

préservation de l'environnement (programme de mise en place de stations de traitement des rejets) devraient mobiliser des ressources appréciables. les autres volets du plan d'action mettent l'accent sur l'assistance à la promotion de la PMI, le financement d'activités artisanales et commerciales, le renforcement des associations professionnelles.

Accord Maroc-Union Européenne
Estimation des mesures d'accompagnement
(en millions de dirhams)

Le renforcement de l'infrastructure de base	18 000
L'instauration d'un fonds de mise à niveau	18 000
La promotion de l'investissement européen au Maroc	7000
Le développement de l'infrastructure économique	652
La préservation de l'environnement	500
Le développement de l'accréditation et de la certification de la normalisation de la métrologie	384
Le financement d'activités artisanales et commerciales	200
Le renforcement des associations professionnelles	110
L'assistance à la promotion des PMI	40
Total	44 886

Source: Ministère du Commerce, de l'Industrie et de l'Artisanat.

Au cours de la période de transition, l'économie nationale doit apporter des adaptations considérables à ses structures pour parvenir au niveau de compétitivité souhaité. La progression vers l'horizon 2010 exige une accélération du rythme d'adaptation. Tous les secteurs n'ont pas les mêmes possibilités face à cette nécessaire accélération. Les interventions du Fonds doivent soutenir l'objectif de redressement des entreprises viables. Il est par conséquent nécessaire d'insister sur le respect de cette dimension de cohérence avec les choix établis par la politique sectorielle dès la conception et la formulation des principes d'intervention et des actions initiées par le Fonds. Les prestations du Fonds seraient canalisées vers des prestations de services liées à la mise à niveau sur le plan organisationnel et le financement des investissements physiques liés à la modernisation des équipements. Les prestations de services viseront à améliorer la productivité, la promotion de la qualité, la gestion de l'outil de production et la commercialisation.

La technique de la programmation pluriannuelle poussera les partenaires à une approche stratégique, et amènera à une sélectivité et à une cohérence des mesures financées. Il est donc nécessaire de rechercher le maximum de flexibilité dans la programmation financière, notamment par une simplification accrue des procédures. Les besoins exprimés dépasseront certainement les ressources disponibles et des arbitrages devront nécessairement être effectués. Au-delà du simple transfert financier, sous l'effet des procédures de programmation concertée, la mise en oeuvre des actions se traduira sur le terrain par une plus grande concertation entre les acteurs de la politique industrielle.

Adaptation des systèmes fiscaux et équilibres macro-financiers

Le deuxième défi induit par la mise en place de la zone de libre-échange euro-marocaine est un défi lancé aux finances publiques et aux équilibres macro-financiers internes et externes du Maroc amené à démanteler progressivement des barrières tarifaires élevées, érigées dans l'euphorie de la stratégie de substitution aux importations en vogue dans les années 60 et 70. En effet, la baisse prévisible, substantielle, sur une douzaine d'années, des recettes douanières qui constituent au Maroc plus du quart des recettes budgétaires risque de mettre à rude épreuve l'équilibre budgétaire. Au Maroc, comme dans les autres pays impliqués dans le processus euro-méditerranéen, l'élimination des droits et taxes perçus sur les importations de produits industriels en provenance de l'Union européenne risque de réduire sensiblement les recettes de l'Etat.

La baisse de la manne que constitue la fiscalité douanière sera cependant progressive et étalée sur une période de douze ans, et ne concernera pas, au même titre, selon le même rythme, toutes les productions. Par ailleurs, on peut estimer que l'accord de libre-échange devrait avoir à long terme des effets bénéfiques sur la production générant un élargissement de l'assiette de l'impôt et donc une augmentation des recettes fiscales. Une telle baisse n'en suppose pas moins, à court et à moyen terme, une réflexion active sur les ressources de remplacement du manque à gagner fiscal suscité par le désarmement tarifaire.

D'autre part, l'augmentation importante et rapide, prévisible des importations qui sera induite par le désarmement douanier risque d'aggraver le déséquilibre de la balance commerciale. Un tel déséquilibre pourrait entraîner une augmentation cumulative de la dette publique et du poids du service de la dette dans le budget de l'Etat. Le passage au libre-échange implique par conséquent des mesures assez importantes de compensation budgétaire et monétaire.

L'adaptation progressive du système fiscal à la nouvelle donne, autrement dit la "réforme fiscale", est un impératif incontournable. Une telle adaptation passera nécessairement par une augmentation de la pression fiscale sur les revenus intérieurs. On peut supposer, sans risque de se tromper, qu'une telle augmentation portera — afin de ne pas dégrader la compétitivité d'entreprises d'ores et déjà soumises aux rudes chocs de l'ouverture et de la compétition — principalement sur les ménages: soit sous la forme de taxes indirectes soit sous la forme d'impôts directs. Compte tenu du montant du manque à gagner fiscal, l'augmentation des recettes de l'impôt sur le revenu ou le ralentissement de la croissance des dépenses publiques ne peuvent constituer que des mesures de complément à côté de l'augmentation des taxes indirectes. Dans tous les cas de figure, l'augmentation de la fiscalité indirecte sera importante.

Les déséquilibres des balances externes ne pourront être compensés que par un afflux massif d'aide extérieure, un rééchelonnement ou des annulations de dette, ou encore par un surcroît d'investissements directs sans lesquels la stabilisation des comptes extérieurs supposerait

nécessairement des dévaluations en cascade du dirham marocain.

L'intervention de l'UE en cas de crise budgétaire ou crise de balance des paiements devrait être un des axes nodaux de la nouvelle relation euro-marocaine. L'accord d'association prévoit dans ce sens un appui de l'UE aux politiques structurelles et la mise en place d'un dialogue macro-économique et financier régulier entre les deux parties.

Zone de libre-échange et afflux d'investissements étrangers

Le troisième défi du projet euro-méditerranéen est celui de l'attraction des investissements étrangers, notamment européens, par le Maroc. Toutes les simulations macro-économiques sur les effets escomptés du libre-échange en Méditerranée convergent vers une même et principale conclusion: sans afflux massif de capitaux étrangers, d'abord sous forme d'investissements directs, la mise en place de la ZLE risque d'avoir des effets globalement négatifs. En fait, le principal intérêt pour le Maroc de l'établissement d'une zone de libre-échange euro-marocaine serait d'élever le niveau d'attraction du pays aux investissements directs étrangers (IDE).

Le sud et l'est de la Méditerranée sont de nos jours parmi les régions les moins attractives du monde pour l'investissement étranger.

Entre 1982 et 1992 les IDE reçus par les PSEM ont représenté 6,7% des IDE reçus par les pays en développement, et à peine 1,32% de l'ensemble des IDE émis dans le monde. Entre 1986 et 1992, les principaux PSEM récepteurs d'IDE (Turquie, Egypte, Maroc, Tunisie) ont reçu l'équivalent de 80% (11,2 milliards de dollars) des investissements directs nets reçus durant cette période par la seule Malaisie (14 milliards de dollars), à peine 60% de ceux reçus par le Mexique. La Malaisie reçoit en moyenne onze à douze fois plus d'IDE que le Maroc.

Pourtant la Méditerranée est et sud, le Maroc en particulier, se trouvent dans le voisinage immédiat du premier pôle émetteur d'investissements directs dans le monde, en l'occurrence l'Union européenne. Au début des années quatre-vingt-dix, les investissements européens émis dans le monde représentent en moyenne annuelle généralement plus de 50% de l'ensemble des sorties d'investissements directs dans le monde. Manifestement, la proximité géographique, la mitoyenneté des territoires, ne jouent qu'un rôle subsidiaire dans l'orientation des flux d'investissements directs en général, dans les investissements de délocalisation en particulier. L'Euro-Méditerranée, dont il est tellement question depuis Barcelone, n'existe pas encore véritablement sur le plan des investissements. Alors que les investissements japonais structurent depuis longtemps l'Asie de l'est et du Pacifique et que les investissements américains sont massifs en Amérique latine, au Mexique en particulier.

A une époque de banalisation des accords de libre-échange, la mise en place progressive de la ZLE euro-méditerranéenne ne suffit pas en elle-même à élever le degré d'attraction de la région est et sud de la Méditerranée aux investissements directs étrangers.

Au Maroc, le troisième chantier, c'est la création des conditions de l'attraction de l'investissement étranger, qui passe par: la mise en place d'un environnement incitatif pour l'investissement national et étranger; la

simplification radicale des autorisations pour l'installation d'entreprises (un "guichet unique"); la mise à disposition de zones industrielles aménagées; (iv) la simplification radicale des procédures douanières; (v) le renforcement des infrastructures économiques de base; la mise sur pied d'un système éducatif et de formation professionnelle performant; enfin l'insertion dans un processus d'intégration régionale viable et crédible.

L'UE a, dans ce sens, un rôle décisif à jouer. Elle peut sans doute participer à élever le niveau d'attraction de la région aux investissements directs, en contribuant à la mise en place des instruments et mécanismes de drainage et d'accompagnement des investissements européens à destination des PSEM. Certes, un certain nombre d'instruments destinés à drainer et à accompagner les investissements européens vers la Méditerranée existent d'ores et déjà et sont mis en oeuvre au Maroc, mais ces instruments ne sont pas toujours fonctionnels, privilégient l'aspect information sur l'aspect accompagnement (capital-risque, start up capital) de l'investissement et ils sont globalement insuffisants.

Une véritable politique communautaire de drainage, d'accompagnement, de suivi des investissements directs européens en direction de la Méditerranée sud passe par le renforcement des instruments existants (Euro-centres, facilités ECIP, Med-Partenariat, Capital-risque BEI...) et la création de nouveaux, en particulier la mise sur pied d'un Fonds de garantie des investissements, d'abord du risque commercial (le risque politique étant déjà pris en charge par des organismes comme la Coface, le MIAGA...).

Le rapprochement des législations

Le cinquième chantier c'est enfin le rapprochement de la législation avec les standards européens et internationaux, notamment en matière d'environnement juridique de l'entreprise, de règles et procédures douanières et de normalisation. Un tel rapprochement passe par la mise à jour systématique de toute la législation relative à l'environnement juridique de l'entreprise; l'harmonisation avec les règles et procédures douanières en vigueur en Europe; l'harmonisation des normes.

L'heure est aujourd'hui à l'ouverture de l'économie marocaine. Une telle ouverture est inscrite dans les Accords de Marrakech (OMC-GATT) ainsi que dans le nouvel accord d'association UE-Maroc. Le Maroc est plus que jamais impliqué dans la double dynamique de la mondialisation/régionalisation.

Le pari de l'ouverture est sans doute un pari obligé; une quelconque autre voie serait vouée à l'échec et n'aboutirait qu'à approfondir les retards accumulés par l'économie marocaine. Mais le pari est en l'occurrence un pari à hauts risques. L'ouverture peut révéler un potentiel d'adaptation, libérer un dynamisme, stimuler l'investissement national et étranger. Mais elle peut également buter sur des pesanteurs, des blocages, dévaster des pans entiers du tissu productif, aggraver le chômage et par voie de conséquence inciter à l'émigration.

La mise à niveau compétitive du système productif marocain qui passe par une véritable restructuration industrielle, l'adaptation du système fiscal à la nouvelle donne, l'attrait des investissements directs étrangers, le rapprochement de la législation avec les standards en vigueur dans l'UE, tels sont quelques-uns des grands "chantiers" induits par la signature du nouvel accord d'association UE-Maroc. C'est à l'aune des progrès qui seront réalisés dans ces divers mais indissociables "chantiers" que se mesureront les avancées de la relation euro-marocaine, du processus euro-méditerranéen dans son ensemble, vers une Méditerranée de croissance partagée, de paix et de sécurité.

Fouad Zaïm et Larabi Jaïdi sont économistes (Université de Casablanca).

Notes:

¹ I. Bensidon et A. Chevallier ne disent pas autre chose quand elles font remarquer: "Les pays méditerranéens n'auront pas un meilleur accès au marché: l'ouverture du marché européen à tarif nul est déjà acquise pour les produits industriels, depuis au moins une vingtaine d'années, et l'agriculture est laissée en dehors du champ du libre-échange. Celui-ci va dès lors se résumer, du point de vue commercial, à l'ouverture préférentielle des marchés méditerranéens aux produits européens."; in *La Lettre du CEPI*, "Libre-échange euro-méditerranéen: marché de dupes ou pari sur l'avenir?", n°147, juin 1996, pp. 1-2.

² I. Bensidon et A. Chevallier, op. cit., p. 114.

³ Du point de vue officiel, on considère que les capacités du secteur industriel marocain à supporter l'ouverture se présentait selon les ordres de grandeur suivants: 40% des industries sont performantes et sont essentiellement orientées vers l'exportation (acide phosphorique, engrais, pâte à papier, filature, chaussures, certaines branches de l'agro-industrie et de l'électronique); 20% des industries sont potentiellement compétitives sous réserve de certains ajustements liés notamment aux coûts des facteurs et à la gestion (matériaux de construction, confection, bonneterie, articles de cuir...); 40% des industries sont principalement tournées vers le marché local, elles sont non compétitives et demeurent jusqu'à présent protégées de l'extérieur (huiles

alimentaires, lait, métallurgie de base, branches de chimie et de parachimie, tissage...).

⁴ Isabelle Bensidon et Agnès Chevallier, *op. cit.*, p. 4.

⁵ Règlement (CE) n°1488/96 du Conseil du 23 juillet 1996 relatif à des mesures d'accompagnement financières et techniques (MEDA) à la réforme des structures économiques et sociales dans le cadre du partenariat euro-méditerranéen, paru au Journal officiel des Communautés européennes du 30 juillet 1996.