

Sommet bilatéral UE-Maroc : quelles avancées ?

La réussite du sommet repose sur sa valeur symbolique. Mais il n'a pas apporté de contenu au Statut Avancé, n'a pas pris en considération la société civile et a suscité des protestations.

Iván Martín

Le premier sommet bilatéral du semestre de la présidence espagnole de l'Union européenne (UE) – le premier jamais tenu avec un pays arabe mais aussi le premier organisé après l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne – était celui entre l'UE et le Maroc, qui s'est tenu le 7 mars 2010 à Grenade. Il s'agissait d'une réunion d'à peine deux heures dans la crypte du palais de Charles V, à l'Alhambra, à laquelle ont assisté, pour la partie européenne, José Luis Rodríguez Zapatero en représentation de la présidence tournante de l'UE, le président du Conseil européen, Herman Van Rompuy et le président de la Commission, José Manuel Durão Barroso, et pour la partie marocaine, le premier ministre, Abbas el Fassi (l'absence du roi Mohammed VI ayant été justifiée par le fait qu'il ne se rend pratiquement jamais à ce type de sommets internationaux).

Le sommet s'inscrit dans le cadre du Statut Avancé accordé entre le Maroc et l'UE à travers un Document conjoint sur le renforcement des relations bilatérales adopté à l'occasion du Conseil d'Association du 13 octobre 2008. Il a en ce sens contribué à distinguer le Maroc des pays du voisinage européen, et notamment des pays méditerranéens. Pour ce qui est des résultats, le sommet a adopté une Déclaration conjointe formelle de neuf pages dont la teneur spécifique reprend dans une large mesure le contenu du Document conjoint, voire même de déclarations antérieures des Conseils d'association annuels. Cinq des neuf pages sont consacrées à une déclaration politique d'ordre général sur les principales questions internationales et régionales. Six lignes sont consacrées au conflit du Sahara occidental (principalement pour soutenir les efforts des Nations unies et le processus de négociations en cours dans le cadre des directives du Conseil de sécurité et pour souligner « le rôle et la responsabilité de toutes les parties concernées à cet égard »), neuf lignes au conflit du Proche-Orient, 10 à l'Union du Maghreb arabe « regrettant les difficultés que traverse » l'intégration maghrébine, 14 lignes à se féliciter sur les avancées de l'Union pour la Méditerranée et même huit lignes à l'Alliance des Civilisations.

La deuxième partie de la Déclaration, longue de deux pages et demie, est consacrée aux « Premiers pas vers la consolidation du Statut Avancé », même si elle commence par souligner le caractère non périodique de « ce sommet *ad hoc* » (aussi peut-on se demander si un tel sommet se répètera à l'avenir). Le Maroc et l'UE se félicitent des initiatives mises en œuvre depuis l'adoption du Document conjoint en octobre 2008 dans le domaine du dialogue politique, de la coopération économique et de la dimension humaine.

En ce qui concerne la partie « opérationnelle », la dernière page et demie consacrée à un « Agenda opérationnel pour l'avenir » commence en plaçant le point de mire sur la coopération bilatérale en déclarant que « les parties reconnaissent en outre que le processus de réformes entamé par les autorités marocaines et accompagné par l'UE est un élément clé de leur coopération », et pour le reste il confère un caractère prioritaire à six des domaines de coopération déjà contenus dans le Document conjoint, les parties s'engageant à continuer à progresser dans la même voie : création d'une commission parlementaire mixte UE-Maroc, protocole sur la participation du Maroc à des programmes de l'UE, coopération technique et financière, accords commerciaux, énergies vertes et renouvelables et intégration des réseaux trans-européens. Il est curieux de constater que bien que l'un des six domaines prioritaires de coopération mentionnés soit précisément « l'intégration des réseaux trans-européens de transport », la Déclaration ne fait aucunement référence au projet de lien fixe à travers le détroit de Gibraltar, malgré le caractère mobilisateur et hautement symbolique de ce projet récemment présenté comme un vecteur fondamental des relations euro-marocaines.

La seule décision réellement concrète du sommet (bien qu'en réalité, elle ait été adoptée par la Commission européenne quelques jours auparavant, le 3 mars, dans le cadre des 16 nouveaux Programmes Indicatifs Nationaux approuvés pour les pays du voisinage) a été l'allocation de 580,5 millions d'euros à la coopération de l'UE au Maroc entre 2011 et 2013. Il s'agit d'une augmentation significative, de 18,2 % par rapport à la période 2007-2010, soit la

Assistance financière de l'UE au Maroc, 1995-2013

	Allocation totale (mill. €)	Allocation annuelle moyenne (mill. €)	Allocation par habitant annuelle (mill. €)
MEDA I (1995-1999)	660	132	4,7
MEDA II (2000-2006)	982	140,3	4,8
IEVP (2007-2010)	654	163,5	5,45
IEVP (2011-2013)	580,5	193,3	6,2

Source : Elaboré par l'auteur à partir de documents de la Commission européenne.

plus importante de tous les pays arabes méditerranéens, exception faite de la Syrie qui partait de beaucoup plus bas (l'augmentation moyenne pour ces pays est de 12,8 %). De cette façon, la Commission européenne semble « récompenser » effectivement les avancées du Maroc dans le domaine des réformes (la Tunisie ou l'Égypte reçoivent des augmentations de l'ordre de 7 %, l'Algérie, de 4,2 %). Cependant, cette augmentation reste inférieure à celle octroyée aux pays du voisinage de l'Europe de l'Est, qui s'élève en moyenne à 57,9 % (par exemple, pour le plus grand de ces pays, l'Ukraine, l'augmentation est de 26,8 %).

D'autre part, et même si le soutien par habitant de l'UE au Maroc a suivi une tendance croissante durable, avec une augmentation de plus de 40 % entre 1995 et 2013, il se maintient à des niveaux très modestes, légèrement au-dessus de six euros par habitant et par an, bien loin des besoins de développement du Maroc ou des ressources nécessaires pour mettre en marche une véritable politique de convergence. Curieusement, la Déclaration ne fait aucune référence à la négociation des Perspectives financières 2014-2020, qui seraient l'expression de l'engagement européen d'offrir un « accompagnement financier approprié et conséquent à la hauteur des ambitions communes affichées ». Aucune indication ne semble non plus apparaître sur la réflexion conjointe, contenue dans le Document conjoint, « engagée en vue de franchir, à partir de 2013, une nouvelle étape pour l'accès aux moyens financiers communautaires adéquats pour accompagner le Maroc dans une logique de la politique régionale et de cohésion de l'UE et d'adoption de nouvelles procédures de mise en œuvre », c'est-à-dire pour envisager un quelconque type de participation du Maroc aux fonds structurels européens.

Société(s) civile(s)

L'un des éléments les plus choquants de la Déclaration finale est l'absence de toute référence concrète aux acteurs sociaux ou à la société civile, au-delà de réitérer l'importance de « l'implication de nouveaux acteurs et l'encouragement d'espaces de concertation entre les sociétés civiles ». De fait, elle ne fait même aucune mention du sommet entrepreneurial UE-Maroc tenu la veille du sommet de Grenade en présence des premiers ministres

de l'Espagne et du Maroc, ou du 1er Forum des Autorités Locales qui s'est tenu quelques jours auparavant à Cordoue, et qui contenaient pourtant un certain nombre de propositions qu'il serait parfaitement possible de prendre en charge. En ce sens, le sommet représente une régression par rapport à l'importance octroyée à l'implication de la société civile dans le Document conjoint.

En revanche, la société civile a pour sa part fait acte de présence au sommet. Au cours du weekend du 6-7 mars, Grenade a été le siège de quatre manifestations différentes des collectifs sociaux. La plus nombreuse : celle organisée par la Conférence internationale de soutien au peuple sahraoui tenue parallèlement au sommet sous la devise « Sans liberté ni droits de l'homme, non au Statut Avancé avec le Maroc ! ». La réaction a été une manifestation en faveur du Statut Avancé organisée par les associations d'immigrés marocains résidant en Espagne. Pour sa part, dans le discours adressé au sommet par son premier ministre, le roi du Maroc a anticipé sur ces protestations et lancé un appel aux « autres parties » pour « s'engager en faveur d'un règlement politique au différend artificiel relatif à son intégrité territoriale, sur la base de l'initiative marocaine dotant la région du Sahara d'une autonomie élargie, dans le cadre de la souveraineté du Royaume ». De fait, ce message et les mobilisations sociales déchaînées par le sommet ont davantage suscité l'attention des médias que la propre déclaration ou les communiqués de presse des leaders européens.

Les activistes pro-sahraouis ne sont en effet pas les seuls à s'être mobilisés contre le sommet. Les mouvements anticapitalistes ont convoqué une manifestation « Contre l'Europe du capital et sa crise », et certaines associations d'agriculteurs espagnols en ont également profité pour protester contre l'accord de libéralisation agricole adopté entre la Commission européenne et le Maroc en décembre 2009, qui selon eux porte préjudice aux produits espagnols, même s'il ne sera pas ratifié avant au moins la fin 2010.

Avancées contre-productives ?

Dans tous les cas, la principale réussite du sommet – et les diplomaties espagnole et européenne l'ont ainsi souligné – a été le simple fait de se produire, en raison de sa valeur symbolique et de son rôle de confiance (un argument déjà utilisé pour exprimer l'importance du Partenariat euroméditerranéen). Quoi qu'il en soit, au-delà de cet argument, l'expérience d'un an et demi de Statut Avancé et du premier sommet UE-Maroc laisse apparaître un certain nombre de signes inquiétants et de leçons pour l'avenir. En premier lieu, malgré le soutien décidé de deux des « grands » pays de l'UE, l'Espagne et la France, dont les diplomaties se sont fermement engagées vis-à-vis du Statut Avancé, la négociation destinée à en préciser le contenu n'a fait que mettre en évidence les limites de la stratégie de différenciation des relations entre l'UE et ses voisins : la Commission européenne peut dif-

facilement offrir à l'un d'eux un traitement réellement privilégié, aussi justifié soit-il par l'avancée des réformes (ou le « caractère pionnier » et la « spécificité » de ses relations avec l'UE, comme l'indique la Déclaration du sommet dans le cas du Maroc), sans que les groupes de pression européens ne se mobilisent pour le bloquer et sans que les autres pays voisins ne réclament la même chose. En réalité, le facteur déterminant ne réside pas tant dans les avancées concrètes d'un pays ni dans la dynamique de ses propres relations avec l'UE, mais dans le jeu interne des intérêts et des compensations au sein des institutions de l'UE et de ses Etats membres en fonction de leurs intérêts géopolitiques respectifs.

Ceci rend plus nécessaire que jamais la définition de critères clairs pour l'octroi de relations privilégiées à un pays partenaire, des « critères de voisinage avancé » comparables – quoique naturellement moins stricts – à ceux de Copenhague appliqués pour entrer dans l'UE et établissant des conditions minimales en termes de démocratie et de droits de l'homme, de convergence réglementaire et d'avancée des réformes économiques, institutionnelles et politiques. Il serait également nécessaire de définir un mécanisme « technique » de suivi et d'évaluation des avancées réalisées dans le domaine des réformes permettant de « mesurer » les progrès de chaque pays et justifiant ainsi une telle différenciation, car dans le cas contraire, il sera à tout moment difficile d'éviter la prépondérance des considérations politiques conjoncturelles ou des intérêts géopolitiques sur les critères objectifs.

Or, cela exige à son tour de préciser « l'offre européenne » différentielle, une chose que l'UE n'a encore jamais faite dans le cas du Maroc. En réalité, si l'on compare le contenu du Statut Avancé à celui du Partenariat oriental avec six pays de l'Europe de l'Est ou de l'*upgrading* ou « amélioration » négociée avec Israël même si elle n'est pas encore formalisée, la conclusion est que la différenciation est relativement faible, et qu'il est difficile d'en apprécier la valeur ajoutée substantielle par rapport au contenu de la politique européenne de voisinage. L'UE doit préciser ce qu'elle offre aux partenaires qui progressent substantiellement vers la convergence réglementaire ou l'application des réformes reprises dans ses Plans d'action de voisinage en termes, par exemple, d'assistance financière, d'accès aux marchés européens, de mobilité des personnes ou de participation aux agences, programmes et politiques européens.

Finalement, la formalisation du Statut Avancé a contribué à mobiliser tout type d'intérêts et d'interlocuteurs sociaux contre un approfondissement des relations euro-



Le président de l'UE, Van Rompuy, le premier ministre marocain, El Fassi, le président de la Commission, Durão Barroso, et celui du gouvernement espagnol, Rodríguez Zapatero, lors du sommet UE-Maroc. Grenade, 7 mars 2010. / JORGE GUERRERO/AFP/GETTY IMAGES

marocaines dans les conditions actuelles, et à mettre l'accent médiatique sur les insuffisances des réformes mises en œuvre, et en particulier les carences du Maroc en matière de droits de l'homme. De fait, il est significatif que pendant « l'affaire Haidar » aux mois de novembre et décembre 2009, des voix et même une initiative au Parlement européen se sont dressées pour réclamer la suspension du Statut Avancé du Maroc, chose insensée d'un point de vue juridique dans la mesure où, à ce jour, et tant que l'on ne définira pas de nouvel accord d'association ou de voisinage avancé, le Statut Avancé n'est autre qu'une simple déclaration d'intentions sans aucune valeur juridique. Paradoxalement, le Statut Avancé et le renforcement du dialogue politique bilatéral ont ainsi fini par mettre l'accent sur les carences en matière de droits de l'homme, et ce précisément dans le pays arabe où les avancées dans le domaine de la plupart des droits et des libertés sont les plus évidentes : plus qu'une véritable contribution à l'avancée des réformes, il est probable que cela constitue un frein à celles-ci. D'autre part, certains pays comme la Tunisie ou l'Egypte, qui se sont empressés de déposer une demande de Statut Avancé après l'adoption du Document conjoint entre l'UE et le Maroc, pourraient abandonner leurs aspirations. Ainsi, l'ambiguïté de l'offre européenne dans le cadre du Statut Avancé et le mécontentement du Maroc, face à ce qu'il considère comme une reconnaissance insuffisante de ses efforts en termes de réformes, se sont traduits par un certain anticlimax dans les relations bilatérales, que le sommet UE-Maroc n'est pas parvenu à dissiper. ■