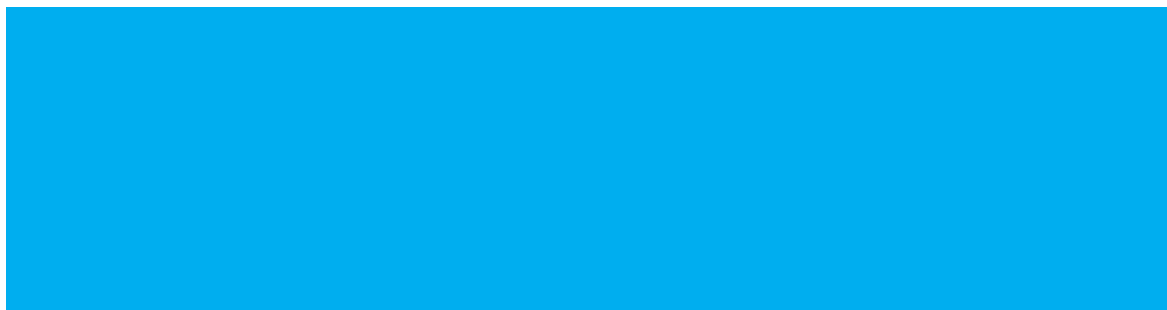


PAPERS IEMed.



2 MAROC-UE : VERS UN STATUT AVANCÉ DANS LE CADRE DU PEM ET DE LA PEV

*Erwan Lannon, Jorge Braga de Macedo,
Álvaro de Vasconcelos*



www.iemed.org

2 MAROC-UE : VERS UN STATUT AVANCÉ DANS LE CADRE DU PEM ET DE LA PEV *Erwan Lannon, Jorge Braga de Macedo, Álvaro de Vasconcelos*

IEMed.

Institut européen de la Méditerranée (IEMed.)

Consortium formé par :

Gouvernement de la Catalogne

Ministère espagnol des Affaires étrangères et de la Coopération

Mairie de Barcelone

Président :

José Montilla, président du Gouvernement de la Catalogne

Vice-présidents :

Miguel Ángel Moratinos, ministre espagnol des Affaires étrangères et de la Coopération

Jordi Hereu, maire de Barcelone

Josep-Lluís Carod-Rovira, vice-président du Gouvernement de la Catalogne

Directeur général :

Senén Florensa

Haut Comité :

Caixa d'Estalvis i Pensions de Barcelona

Cambrà de Comerç, Indústria i Navegació de Barcelona

El Consorci. Zona Franca de Barcelona

Endesa

Iberia

Telefónica

Consell Interuniversitari de Catalunya

PAPERSIEMed.

Édition : Institut européen de la Méditerranée

Coordination : Jordi Padilla - Ángel Bermúdez

Mise en page : Núria Esparza

ISSN :

Dépôt légal :

Novembre 2007

L'IEMed est un centre d'études et d'analyses qui a pour missions l'identification et l'évaluation des défis concernant la zone euroméditerranéenne et l'élaboration de propositions destinées à y faire face. L'IEMed a mis en place des espaces de réflexion et de débat, ainsi que des dispositifs de conseil et d'aides aux projets culturels et de coopération développés au sein de la région méditerranéenne. L'Institut encourage, à travers divers réseaux, la participation de la société civile dans l'espace euroméditerranéen, en collaboration avec des organisations de caractère social, économique et culturel.

La collection « PAPERSIEMed. » se propose d'étudier les questions d'actualité inscrites au cœur de l'agenda euroméditerranéen. En publiant les analyses rigoureuses d'experts et de chercheurs reconnus dans le domaine euroméditerranéen, « PAPERSIEMed. » veut offrir un point de vue original et inédit sur ces questions.

Les opinions exprimées dans les articles de « PAPERSIEMed. » n'engagent que leurs auteurs et ne reflètent pas nécessairement l'opinion de l'IEMed.

Maroc-UE : vers un statut avancé dans le cadre du PEM et de la PEV

Une analyse juridique, politique et économique préliminaire

Erwan Lannon, Jorge Braga de Macedo et Álvaro de Vasconcelos

SOMMAIRE

Introduction	5
Les relations euro-marocaines : de l'association à l'intégration	5
I. Les scénarios d'avenir	6
A. Les options disponibles au niveau bilatéral	6
1. La conclusion d'une série d'accords sectoriels stratégiques	6
2. Le renforcement des relations politiques et sociétales	10
a. La PESC et la PESD	10
b. La justice et les affaires intérieures	11
c. Le renforcement des relations entre sociétés civiles	11
3. La conclusion d'un nouvel accord euroméditerranéen d'association renforcée	12
B. Les options disponibles au niveau multilatéral	14
1. La participation du Maroc à la conclusion d'accords multilatéraux	14
a. Les accords multilatéraux sectoriels proposés par la Commission européenne	14
b. L'éventualité d'un accord-cadre multilatéral auquel le Maroc serait partie	14
2. Les relations avec d'autres organisations internationales	15
C. La combinaison des options bilatérales et multilatérales sous le signe de la coopération renforcée	15
II. Une question de choix et de volonté politique : quel degré de délégation de souveraineté le Maroc peut-il consentir à la Communauté européenne ?	16

Erwan Lannon est chercheur et professeur en droit européen à l'Université de Gand.

Jorge Braga de Macedo est professeur à la faculté des sciences économiques de l'Université de Nova, Lisbonne.

Álvaro de Vasconcelos est directeur de l'Institut d'Etudes de Sécurité de l'Union européenne à Paris.

Maroc-UE : vers un statut avancé dans le cadre du PEM et de la PEV

Une analyse juridique, politique et économique préliminaire

Álvaro de Vasconcelos, Jorge Braga de Macedo et Erwan Lannon

Introduction

Les relations euro-marocaines : de l'association à l'intégration

Depuis plusieurs années, l'idée d'un partenariat ou d'un statut avancé pour le Maroc dans ses relations avec l'UE est à l'ordre du jour. Cette demande du royaume chérifien, que l'on pourrait résumer par la formule « plus que le partenariat, moins que l'adhésion », doit désormais se traduire en termes opérationnels.

Dès le traité de Rome, le royaume chérifien s'était vu consacrer une déclaration d'intention qui mentionnait la possibilité d'établir une convention de nature associative. Un premier accord d'association fut conclu en mars 1969, suivi d'un deuxième accord dit de coopération en 1973 (bien qu'il ait été conclu sur la base de l'ancien article 238 CEE prévoyant une association à part entière). Le troisième accord d'association avec le Maroc a été signé le 26 février 1996, dans le cadre du partenariat euroméditerranéen (PEM).

La réflexion concernant le statut avancé du Maroc s'inscrit aujourd'hui dans un contexte particulier : onze ans après la conférence de Barcelone et sept ans après la conclusion de l'accord euroméditerranéen d'association, trois ans après le grand élargissement de l'UE de 2004 et après la mise en œuvre effective de la politique européenne de voisinage (PEV) dans le cadre des nouvelles perspectives financières.

L'accord euroméditerranéen d'association est entré en vigueur le 1er mars 2000, après le processus de ratification correspondant. En conséquence, si le calendrier est respecté, le démantèlement tarifaire pour les produits industriels couverts par l'accord sera réalisé en 2012.

Outre cet accord (ci-après dénommé accord Euromed de base), le Maroc a conclu une série d'accords de libre-échange bilatéraux :

- Accord de libre-échange Maroc-EUA – signé le 15 juin 2004, entré en vigueur le 1er janvier 2006.
- Accord de libre-échange Maroc-Émirats arabes unis – signé le 25 juin 2001, entré en vigueur le 11 septembre 2003.
- Accord de libre-échange Maroc-Turquie – signé le 7 avril 2004, entré en vigueur le 1er janvier 2006.
- Accord de libre-échange Maroc-Tunisie – signé et entré en vigueur le 16 mars 1999.
- Accord de libre-échange Maroc-Jordanie – signé le 16 juin 1998, entré en vigueur le 21 octobre 1999.
- Accord de libre-échange Maroc-Égypte – signé le 27 mai 1998, entré en vigueur le 29 avril 1999.

Au niveau des organisations régionales, on mentionnera :

- Accord de libre-échange Maroc-AELE (Association européenne de libre-échange) – signé le 19 juin 1997, entré en vigueur le 1er mars 2000.
- Accord d'Agadir signé par le Maroc, l'Égypte, la Jordanie, la Tunisie, le 25 février 2004, ratifié en décembre 2005 (Bulletin officiel n° 5378).

Il faut également mentionner l'entrée en vigueur de la Grande zone arabe de libre-échange, en janvier 2005. En ce qui concerne l'accord de libre échange avec les EUA et ses relations avec l'accord euroméditerranéen, l'Ambassade des États-Unis de Rabat mentionne un document de l'administration américaine qui précise que : « Le Maroc a commencé à mettre en œuvre un accord d'association avec l'Union européenne (UE) qui prévoit un traitement tarifaire préférentiel pour la plupart des exportations de produits indus-

triels et certaines exportations agricoles de l'UE vers le Maroc, plaçant les producteurs américains dans une situation de désavantage comparatif. L'accord de libre-échange améliorera la compétitivité des exportateurs nord-américains sur ce marché. À l'heure actuelle, les produits nord-américains sont soumis à des droits moyens de 20 % à leur entrée au Maroc, tandis que les droits moyens appliqués aux produits marocains entrant aux États-Unis ne s'élèvent qu'à 4 %. »¹

Comme on le voit, la situation juridique est relativement complexe et il s'agira, en cas de conclusion d'un nouvel accord, de s'assurer de la compatibilité de ce dernier avec le réseau existant. Dans un tel contexte, il apparaît difficile de finaliser un accord d'union douanière entre l'UE et le Maroc, à l'instar des accords conclus par le passé avec Chypre, Malte et la Turquie.

I. Les scénarios d'avenir

Le scénario du renforcement des relations euro-marocaines dans les cadres existants du PEM et de la PEV peut d'ores et déjà être envisagé. La stratégie consiste à tirer le meilleur parti des nouvelles opportunités offertes par la PEV, notamment de la participation aux programmes et aux agences communautaires et de la mise en œuvre des actions prévues au plan d'action, ainsi qu'au programme de travail de Barcelone+10, pour les cinq prochaines années.

Le simple fait d'atteindre ces objectifs constituera une valeur ajoutée, dans la mesure où il est improbable que l'ensemble des pays partenaires méditerranéens (PPM) pourra atteindre à court terme les très ambitieux objectifs fixés, par exemple, par la communication de la Commission européenne sur la PEV de décembre 2006.

La question pour le Maroc est donc de savoir comment tirer tout le profit possible des opportunités offertes par la PEV, en développant – pour s'en donner les moyens tant humains que financiers – une stratégie claire en la matière, fondée sur l'atteinte des objectifs et des priorités du plan d'action voisinage (PAV), traduits en termes opérationnels par le document de stratégie par pays (DSP 2007-2013) et le programme indicatif national (PIN 2007-2010) euro-marocains.

Par-delà la « maximisation » des effets potentiels de la politique européenne de voisinage, le Maroc dispose d'un certain nombre d'options supplémentaires, tant au niveau bilatéral que multilatéral.

A. Les options disponibles au niveau bilatéral

Les options disponibles au niveau bilatéral sont essentiellement liées à la conclusion d'une série d'accords sectoriels à court terme, ainsi qu'à la possibilité, à plus long terme, de finaliser un nouvel accord de libre-échange approfondi et complet.

1. La conclusion d'une série d'accords sectoriels stratégiques

La conclusion d'une série d'accords sectoriels autonomes – ou juridiquement liés à l'accord de base – peut permettre d'approfondir la relation euro-marocaine de manière rigoureuse (il s'agit d'accords juridiquement contraignants), tout en conservant la souplesse d'un cadre juridique sectoriel clairement délimitable, y compris dans le temps.

Pour l'instant, le nombre d'accords sectoriels traditionnels conclus entre l'Union européenne et le Maroc – tel que l'accord de coopération autour de Galileo (le programme européen de radionavigation par satellite) – est relativement limité. Si l'on inclut ce dernier, ils sont au nombre de cinq :

- Accord euroméditerranéen relatif aux services aériens².
- Accord sur certains aspects des services aériens³.
- Accord de partenariat dans le secteur de la pêche⁴.
- Accord de coopération scientifique et technologique⁵.

On pourrait donc donner priorité à la coopération dans le domaine de la science et de l'innovation en élargissant, dans la mesure du possible, la stratégie de Lisbonne. D'autres accords, tel que celui conclu entre la Communauté européenne et les États-Unis d'Amérique sur un « programme de coopération dans le domaine de l'enseignement supérieur et de l'enseignement et de la formation professionnels » peuvent servir d'exemple, dans la mesure où ce

1. <http://www.usembassy.ma/usmission/uspolicy/uspolicy.htm>.

2. JO L 386 du 29.12.2006, p. 57-88.

3. JO L 386 du 29.12.2006, p. 18-27.

4. JO L 141 du 29.5.2006, p. 4-37.

5. JO L 37 du 10.2.2004, p. 9-15.

domaine est également prioritaire au niveau marocain.

Une piste de réflexion intéressante consiste à prendre en compte l'accord sur l'Espace économique européen (EEE), qui s'articule autour de neuf parties déclinées en divers chapitres, comme suit :

PREMIÈRE PARTIE – LES OBJECTIFS ET LES PRINCIPES

DEUXIÈME PARTIE – LA LIBRE CIRCULATION DES MARCHANDISES

Chapitre 1. Les principes de base

Chapitre 2. Les produits de l'agriculture et de la pêche

Chapitre 3. La coopération dans le domaine douanier et la facilitation des échanges

Chapitre 4. Les autres règles en matière de libre circulation des marchandises

Chapitre 5. Les produits du charbon et de l'acier

TROISIÈME PARTIE – LA LIBRE CIRCULATION DES PERSONNES, DES SERVICES ET DES CAPITAUX

Chapitre 1. Les travailleurs salariés et non salariés

Chapitre 2. Le droit d'établissement

Chapitre 3. Les services

Chapitre 4. Les capitaux

Chapitre 5. La coopération en matière de politique économique et monétaire

Chapitre 6. Les transports

QUATRIÈME PARTIE – LA CONCURRENCE ET LES AUTRES RÈGLES COMMUNES

Chapitre 1. Les règles applicables aux entreprises

Chapitre 2. Les aides d'État

Chapitre 3. Les autres règles communes

CINQUIÈME PARTIE – LES DISPOSITIONS HORIZONTALES LIÉES AUX QUATRE LIBERTÉS

Chapitre 1. La politique sociale

Chapitre 2. La protection des consommateurs

Chapitre 3. L'environnement

Chapitre 4. Les statistiques

Chapitre 5. Le droit des sociétés

SIXIÈME PARTIE – LA COOPÉRATION EN DEHORS DES QUATRE LIBERTÉS

SEPTIÈME PARTIE – DISPOSITIONS INSTITUTIONNELLES

Chapitre 1. La structure de l'association

Chapitre 2. La procédure décisionnelle

Chapitre 3. L'homogénéité, la procédure de surveillance et le règlement des différends

Chapitre 4. Les mesures de sauvegarde

NEUVIÈME PARTIE – DISPOSITIONS GÉNÉRALES ET FINALES

Certes, cet accord EEE a été réactualisé en permanence du fait de l'intégration continue de l'acquis communautaire, mais il présente toujours une bonne base de réflexion pour :

- identifier des chapitres susceptibles de faire l'objet d'accords sectoriels ;
- servir d'inspiration à des accords de voisinage renforcés ;
- servir de modèle à un accord multilatéral cadre établissant une communauté euroméditerranéenne.

Couvrant les quatre libertés du marché intérieur, la cinquième partie de l'Accord EEE doit retenir particulièrement notre attention. Le développement des relations euro-marocaines passera inévitablement, dans le cadre d'un nouvel accord, par l'insertion de dispositions étendues en matière de politique sociale (étant entendu que le présent accord contient déjà de nombreuses dispositions en la matière et que l'acquis jurisprudentiel est déjà important) et de droit des sociétés. L'insertion de dispositions plus novatrices en matière de protection des consommateurs est aussi une possibilité intéressante dans une perspective d'amélioration du processus d'appropriation par les populations.

La Suisse constitue ici un autre exemple intéressant, non dans une optique de comparaison entre le Royaume chérifien et la Confédération helvétique, mais pour des raisons purement techniques. La

La question pour le Maroc est donc de savoir comment tirer tout le profit possible des opportunités offertes par la PEV, en développant une stratégie claire en la matière, fondée sur l'atteinte des objectifs et des priorités du plan d'action voisinage (PAV)

Suisse a, en effet, rejeté son adhésion à l'EEE, par référendum organisé en décembre 1992, entraînant du même coup, en raison de son union économique de fait avec la Suisse, la défection provisoire du Liechtenstein, qui a finalement rejoint l'EEE le 1er mai 1995, moyennant certaines adaptations apportées à l'accord d'union douanière conclu en 1993 avec la Suisse.

À partir de décembre 1998, la Communauté européenne et la Suisse ont conclu sept accords sectoriels (conjointement avec les États membres dans le cadre de l'accord sur la libre circulation des personnes). Ces accords sectoriels sont principalement des accords de libéralisation, qui couvrent les secteurs suivants : agriculture, transports terrestres, circulation des personnes, marchés publics, obstacles techniques au commerce. L'accord sur le transport aérien intègre le trafic aérien suisse à celui de la Communauté européenne, ce qui constitue, dans ce cas, une véritable harmonisation législative. L'accord portant sur la recherche reste, en revanche, un accord de coopération traditionnel.

Il est important de comprendre que les accords sectoriels, qui constituent des traités internationaux – conclus, dans le cas présent, entre la Suisse et la CE – sont soumis en tant que tels au droit international public, mais que les actes communautaires mentionnés dans les accords sont le fruit du seul processus décisionnel communautaire. Tout est donc question de compatibilité entre les différents systèmes juridiques coexistants selon le principe d'équivalence législative, qui

implique un rapprochement des législations à défaut de parfaite harmonisation (à l'exception de l'accord sur le transport aérien), et ce, afin de préserver « l'autonomie législative » des parties aux accords.

Dans ce type de relations, le problème consiste à déterminer précisément quels sont les actes communautaires applicables et, à l'instar de ce qui se passe au niveau de l'EEE, de réactualiser en permanence l'évolution de la législation communautaire pertinente.

La multiplication, par le Maroc, de tels accords aurait donc des conséquences importantes en termes de délégation de souveraineté (ce que nous traiterons dans la dernière partie de l'analyse). Pour ce qui est des relations entre la Communauté et la Suisse, signalons, au niveau du processus décisionnel, qu'un comité mixte est institué pour chaque accord et qu'il dispose d'un pouvoir décisionnel pour veiller au bon fonctionnement de ces accords sectoriels⁶.

La possibilité de participer aux agences et aux programmes communautaires constitue un autre élément essentiel de la PEV. La communication de la Commission européenne concernant l'approche générale visant à permettre aux pays partenaires PEV de participer aux travaux des agences communautaires et aux programmes communautaires⁷ a confirmé la possibilité pour les pays partenaires PEV de « participer à certaines politiques et à certains programmes communautaires ou d'y coopérer plus étroitement ». Aux termes de la communication, cette participation peut prendre deux formes :

- les pays PEV peuvent coopérer avec des agences ou d'autres organismes spécifiques associés à la gestion des politiques communautaires, participer à leurs travaux ou se voir accorder le statut d'observateur en leur sein ;
- les partenaires PEV peuvent être intégrés à la mise en œuvre de certaines politiques communautaires (recherche et développement, protection des consommateurs, société de l'information, compétitivité et innovation, etc.)⁸.

6. JO L 346 du 9.12.2006, p. 34-40.

7. Voir le message du 23 juin 1999 relatif à l'approbation des accords sectoriels entre la Suisse et la CE : http://www.europa.admin.ch/ba/off/botschaft/f/ab_mess.pdf

Voir également les fact sheets du Bureau de l'intégration sur les sept accords bilatéraux Suisse/UE de 1999 : www.europa.admin.ch/ba/expl/factsheets/ffs2002.pdf

Pour un examen plus poussé, il faut avant tout différencier les agences relevant du premier pilier de celles qui se rattachent aux second et troisième

pilliers. Pour ce qui est des agences du premier pilier, ouvertes à nos partenaires, nous pouvons d'ores et déjà en identifier treize :

Agence

Siège

EUROFOUND (Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail)	Dublin
AEE (Agence européenne pour l'environnement)	Copenhague
OEDT (Observatoire européen des drogues et des toxicomanies)	Lisbonne
AESST (Agence européenne pour la sécurité et la santé au travail)	Bilbao
EUMC (Observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes)	Vienne
AESA (Autorité européenne de sécurité des aliments)	Parme
AESM (Agence européenne pour la sécurité maritime)	Lisbonne
AESA (Agence européenne pour la sécurité aérienne)	Cologne
ENISA (Agence européenne chargée de la sécurité des réseaux et de l'information)	Héraklion
CEPCM (Centre européen pour la prévention et le contrôle des maladies)	Stockholm
Frontex (Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne)	Varsovie
Galileo/Autorité européenne de surveillance GNSS	À déterminer
ACCP (Agence communautaire de contrôle des pêches)	Vigo

S'il ne fait pas de doute que le Maroc pourrait gagner à être associé à chacune des agences précitées, certaines agences comme Frontex, l'ACCP, l'AESM ou encore l'AEE devront, à priori, être privilégiées.

de la coopération en matière de politique étrangère et de sécurité commune (PESC), de politique européenne de sécurité et de défense (PESD) et de Justice et Affaires intérieures (JAI), ce qui passera par une association étroite du Royaume chérifien aux six agences mentionnées ci-dessous, et plus particulièrement à l'IESUE, Europol et Eurojust.

Nous aurons l'occasion de souligner la nécessité pour le Maroc de tirer parti de son avance dans le domaine

IESUE (Institut d'études et de sécurité de l'Union européenne)	Paris
CSUE (Centre satellitaire de l'Union européenne)	Torrejón de Ardoz
AED (Agence européenne de défense)	Bruxelles
Europol (Office européen de police)	La Haye
Eurojust (Unité de coopération judiciaire de l'Union européenne)	La Haye
CEPOL (Collège européen de police)	Bramshill

En ce qui concerne les programmes, on peut tout d'abord regretter que les dispositifs existants en matière de pêche et d'agriculture ne soient pas ouverts aux partenaires. Néanmoins, les programmes ouverts sont suffisamment nombreux pour développer une stratégie cohérente. On notera notamment l'importance incontestable du septième programme-cadre, du programme JAI et du fonds européen de développement

régional. La participation des pays de l'AELE aux échanges de scientifiques, et en particulier d'économistes dans le cadre de l'ACE (Action communautaire de coopération dans le domaine de la science économique), fait ici figure d'exemple pionnier, utilisé dans le cadre du programme PHARE en 1989. La même méthode pourrait ainsi être utilisée au niveau du septième programme-cadre.

8 Communication de la Commission européenne : « Concernant l'approche générale visant à permettre aux pays partenaires PEV de participer aux travaux des agences communautaires et aux programmes communautaires », Bruxelles, 4.12.2006, COM (2006) 724 final.

Liste des domaines potentiels de participation des partenaires PEV aux programmes communautaires

Domaine d'action	Intitulé	Dispositions permettant une ouverture aux pays PEV
Contrôle financier	HERCULE II	Oui
	Pericles	Oui
Commerce, réforme du marché et de la réglementation, innovation	Douanes 2013, Fiscalis 2013	Oui
	Programme-cadre pour la compétitivité et l'innovation	Oui
Protection des consommateurs	Programme d'action communautaire dans le domaine de la politique des consommateurs	Oui
Justice, liberté et sécurité	Droits fondamentaux et justice	Oui (uniquement sous forme d'association à des projets spécifiques)
	Sécurité et protection des libertés	Oui (uniquement sous forme de partenariat à des projets spécifiques)
Transports	Marco Polo	Oui
	Programme Galileo	Oui
	Programme et entreprise commune SESAR	Oui
Énergie	Programme Énergie intelligente - Europe	Oui
Société de l'information	Programme de soutien aux politiques TIC	Oui
	Fourniture interopérable de services paneuropéens de gouvernement électronique aux administrations, aux entreprises et aux citoyens (programme IDABC)	Oui (coopération)
Réponse aux crises	Réponse aux crises	Oui
Coopération sociale et culturelle	Santé publique	Oui
	Secteur audiovisuel européen (MEDIA 2007)	Oui (sous certaines conditions)
Recherche et développement	Recherche	-
	La connaissance au service de la croissance	-
	Septième programme-cadre pour la recherche	Oui
Politique régionale	Fonds européen de développement régional	Oui

2. Le renforcement des relations politiques et sociétales

De nouvelles opportunités s'offrent aujourd'hui en matière de justice et affaires intérieures, de PESC et de PESD.

a. La PESC et la PESD

Au niveau de la PESC et de la PESD, rappelons que le Maroc a déjà participé à plusieurs opérations PESD et qu'il a vocation à s'ériger en l'un des partenaires les plus activement associés aux déclarations PESC, comme l'a proposé la Commission

européenne dans sa communication de décembre 2006.

Les opérations de gestion des crises, tant au niveau civil que militaire, concentrent, à n'en pas douter, les éléments les plus ambitieux. L'institutionnalisation de ces relations passera notamment par l'association étroite du Maroc aux agences et aux programmes que nous avons identifiés plus haut.

Le Maroc pourrait bonifier cette dynamique en passant, lors d'une seconde étape, de l'association étroite à l'institutionnalisation, ce qui implique la conclusion d'accords et la mise en place de procédures et de mécanismes décisionnels qui pourraient s'inscrire dans le cadre de nouveaux sous-comités de l'accord d'association.

b. La justice et les affaires intérieures

La question de la conclusion d'un accord de réadmission CE-Maroc, dans le cadre de la justice et des affaires intérieures, constitue une étape importante aux yeux des États membres. Certes, il serait profitable de ne pas se focaliser uniquement sur la dimension sécuritaire des migrations, mais force est de constater que les États membres de l'UE demeurent maîtres du jeu au vu de l'équilibre des compétences.

Toutefois, si l'Union européenne entend réellement s'inspirer du modèle de l'EEE comme le préconisait la Commission européenne par la voix de son ancien Président, Romano Prodi, la Commission devra convaincre les États membres d'assouplir les modalités d'octroi des visas de courte durée⁹.

En contrepartie des progrès réalisés par le partenaire dans un certain nombre de domaines clés (coopération en matière d'immigration clandestine, lutte contre la traite et le trafic illicite des êtres humains, gestion des frontières, accords de réadmission, retour des migrants illégaux et traitement adéquat des demandes de protection et d'asile internationaux), les États membres pourraient assouplir – de manière sélective – les conditions d'entrée sur leur territoire des ressortissants des pays partenaires de la PEV. La Commission a clairement mentionné, à ce propos, les trois premiers pays visés, à savoir l'Ukraine, la Moldova et le

Le Maroc a déjà participé à plusieurs opérations PESD et il a vocation à s'ériger en l'un des partenaires les plus activement associés aux déclarations PESC

Maroc, en déclarant que « des accords relatifs à la réadmission et à l'assouplissement des formalités de délivrance des visas ont été paraphés en octobre 2006 avec l'Ukraine, tandis que des discussions sur des accords similaires devraient être engagées prochainement avec la Moldova. Les négociations en cours avec le Maroc au sujet d'un accord de réadmission sont sur le point d'être conclues. Les accords relatifs à l'assouplissement des formalités de délivrance des visas sont négociés dans la foulée des accords de réadmission et sont faits sur mesure, en tenant compte des besoins spécifiques du pays tiers concerné. Ils visent à simplifier les procédures de délivrance de visas de courte durée pour certaines catégories de personnes »¹⁰.

La coopération judiciaire constitue un autre volet fondamental des réformes politiques entreprises par le Maroc, et il sera opportun, à l'avenir, d'approfondir cette dynamique. Quant à la coopération policière, en partie fondée sur la notion de gestion des frontières dans le cadre de la PEV, elle est également amenée à se développer en tant que priorité de ce premier plan d'action. Une fois encore, le Maroc semble disposer dans ces deux domaines d'un certain « avantage comparatif » par rapport aux autres partenaires. C'est précisément ce type d'avantage comparatif qu'il convient de capitaliser.

Le volet « droits fondamentaux » doit aussi être pris en compte, y compris les droits sociaux fondamentaux qui sont mentionnés dans les plans d'action de la politique européenne de voisinage.

c. Le renforcement des relations entre sociétés civiles

Le renforcement des relations entre les sociétés civiles marocaine et européenne constitue égale-

9. Selon la communication : « Pour chaque programme, il conviendra de définir si cette participation sera financée par les pays eux-mêmes (comme c'est le cas pour les membres de l'Espace économique européen) ou par le budget de l'UE [à partir des ressources du programme prévues pour ce faire, dès lors que la base juridique applicable le permet, ou à l'aide d'un financement ad hoc au titre de l'instrument européen de voisinage et de partenariat (IEVP)] ».

10. COM (2006) 726 Final, 3.2. Favoriser la mobilité et gérer les migrations.

ment un atout certain pour le Maroc, qui est l'un des pays d'origine majeurs des migrations méditerranéennes en direction de l'UE.

Ceci signifie qu'il existe un potentiel dans des pays membres tels que l'Espagne, l'Italie, la France, la Belgique, les Pays Bas où l'Allemagne, tant en termes de migrants d'origine marocaine résidant dans ces États membres que de citoyens européens d'origine marocaine pouvant accéder à des postes politiques, administratifs ou au sein de la société civile. Dans la mesure où la société civile marocaine ne semble pas faire preuve d'une vitalité suffisante ces dernières années, il conviendrait, une fois de plus, de capitaliser cet avantage comparatif.

À cet égard, l'institutionnalisation et la structuration des représentants des divers secteurs de la société civile marocaine et des autorités régionales et locales marocaines auprès des institutions européennes pourraient représenter un élément innovant, à l'instar de ce qui se fait au sein des États membres. L'adoption d'une telle stratégie ne peut être que bénéfique, dans la mesure où le déploiement des nouveaux instruments de la PEV, tels que la coopération transfrontalière et transrégionale, devra nécessairement s'appuyer sur ce type de structures.

D'autre part, la conclusion d'accords sectoriels de caractère traditionnel, comme ceux que nous avons mentionnés ci-dessus, pourrait se doubler de manière innovante de la conclusion d'accords sur les échanges ou sur la participation de la société civile à la mise en œuvre de la PEV, par exemple, ce qui, à notre connaissance, n'a jamais été réalisé à ce jour.

3. La conclusion d'un nouvel accord euroméditerranéen d'association renforcée

La conclusion d'un nouvel accord euroméditerranéen d'association renforcée sous le signe du voisinage pourrait accompagner ces efforts. Il est en effet possible de conclure, au terme du démantèlement tarifaire ou de manière anticipée, un nouvel accord d'association renforcée sur la base des dispositions du projet de traité constitutionnel et ce, avant son entrée en vigueur. Sous le titre VIII, « L'Union et son environnement proche », un article unique (arti-

cle 57) prévoit un nouveau type d'accord de voisinage qui aurait pour objectif de développer avec les « États de son voisinage des relations privilégiées, en vue d'établir un espace de prospérité et de bon voisinage, fondé sur les valeurs de l'Union et caractérisé par des relations étroites et pacifiques reposant sur la coopération » (art. 57, § 1).

Le volet économique et commercial de la PEV passe désormais par l'approfondissement de l'intégration économique des partenaires de l'UE. Aussi l'intégration économique doit-elle, selon la Commission européenne, « transcender le libre-échange des marchandises et des services et inclure également des questions "intérieures" : il convient, pour ce faire, de se pencher sur la question des barrières non-tarifaires et de parvenir progressivement à une convergence totale dans les domaines commerciaux et réglementaires (tels que les normes techniques, les règles sanitaires et phytosanitaires, la politique de concurrence, la compétitivité des entreprises, l'innovation et la politique industrielle, la coopération en matière de recherche, les droits de propriété intellectuelle, les mesures douanières de facilitation des échanges, les capacités administratives en matière de règles d'origine, la bonne gouvernance en matière fiscale, le droit des sociétés, les marchés publics et les services financiers) »¹¹.

L'extension progressive des accords euroméditerranéens d'association établissant un libre échange industriel à des secteurs tels que l'agriculture, la pêche, les services et le droit d'établissement constituera le préliminaire à « la conclusion d'une nouvelle génération d'accords de libre-échange approfondis et complets » avec l'ensemble des partenaires de la PEV, comme celui que l'Union européenne prévoit de négocier avec l'Ukraine »¹².

La conclusion d'un accord de libre-échange approfondi et complet concernant, donc, l'essentiel des échanges de biens et de services entre l'Union et le Maroc devra toutefois se faire sur la base d'une étude d'impact poussée. Des mesures transitoires et des clauses de sauvegardes devront être conçues pour protéger, le cas échéant, l'économie marocaine. La Commission a d'ailleurs déclaré, à cet égard, que ces accords de nouvelle génération

11. *Ibid.*

12. *Ibid.*, 3.1. Renforcer le volet économique et commercial.

« devront être adaptés et soigneusement programmés dans le temps, afin de tenir compte des circonstances économiques et du stade de développement de chaque pays partenaire, et notamment d'un certain degré d'asymétrie, le cas échéant. Compte tenu de leur complexité et de leur caractère ambitieux, les accords de libre-échange approfondis sont des objectifs à moyen terme, voire à long terme pour certains pays de la PEV. Avant d'entamer des négociations en vue de tels accords, l'Union européenne doit examiner la capacité de ses partenaires à les mettre en œuvre et à les soutenir, ainsi que leur degré d'ambition. Ces pays iront dans cette direction de manière progressive et à des vitesses variées, mais il importe de leur donner à tous les mêmes perspectives. L'objectif serait que nos partenaires disposent à la fin d'une base réglementaire commune et d'un degré similaire d'accès au marché. Afin d'atteindre cet objectif et de consolider leurs capacités administratives, nos partenaires devront poursuivre leurs efforts en vue de la mise en œuvre des aspects commerciaux et réglementaires des plans d'action. Un accent particulier sera mis sur l'assistance dans ces secteurs »¹³.

Il est, en effet, évident que ces accords de libre-échange « approfondis et complets » comportent un certain nombre de risques très importants. La libéralisation du secteur agricole, par exemple, qui emploie près de 40 % de la population active marocaine, devra nécessairement intégrer un certain degré d'asymétrie et tout accord en la matière devrait impérativement contenir une série de mesures de sauvegarde susceptibles de protéger ce secteur particulièrement sensible.

Il faut souligner que l'Ukraine a également répondu positivement à la possibilité de conclure un accord de voisinage avec la Communauté et ses États membres. Ainsi le Maroc et l'Ukraine apparaissent-ils comme des locomotives dans la nouvelle logique de la PEV.

Pour ce qui est du contenu de cet accord, il serait également possible, à l'instar de l'accord euro-algérien ou euro-libanais, d'insérer de nouveaux articles qui ne figurent pas dans les accords conclus avec le Maroc et la Tunisie. Ces articles importants couvrent des domaines relevant de la justice et des

La conclusion d'un accord de libre-échange approfondi entre l'Union et le Maroc devra toutefois se faire sur la base d'une étude d'impact poussée. Des mesures transitoires et des clauses de sauvegardes devront être conçues pour protéger l'économie marocaine

affaires intérieures, tels que le renforcement des institutions et la promotion du respect de la règle de droit, sans oublier la coopération au niveau juridique et judiciaire. Il s'agit d'éléments fondamentaux du processus de réforme politique et économique. Il est d'ailleurs explicitement prévu de conclure des accords sectoriels dans ce domaine (notamment en matière de co-opération judiciaire civile et criminelle).

D'autres dispositions concernant la lutte contre le racisme et la xénophobie semblent indispensables dans le contexte actuel, qui fait suite à la crise des caricatures. Figurant dans les nouveaux accords Euromed, de telles clauses n'ont pas encore été transposées, cependant, au Maroc et à la Tunisie, pas plus que les dispositions prévues dans le cadre de la lutte et de la coopération contre le terrorisme ou de la lutte contre la corruption.

Il reste encore à innover, en envisageant, par exemple, des dispositions renforcées en matière de coopération culturelle et sociétale au sens large. Une fois de plus, cependant, la conclusion d'un tel accord n'est envisageable qu'à la suite d'une analyse de faisabilité et d'impact approfondie et bien d'autres solutions transitoires demeurent, comme nous l'avons vu.

Le fait que la demande de « statut avancé » émane du Maroc constitue un atout majeur, qui reste à renforcer. Il est notamment possible de travailler sur les relations entre les nouveaux États membres et le Maroc. Des marchés potentiels

13. *Ibid.*

existent pour les deux parties, bien que peu exploités, et les échanges entre les sociétés civiles de ces pays demeurent encore limités. Or, il est clair que la PEV appelle la participation de la société civile. La participation « des représentants de la société civile au processus de réforme, tant au niveau de l'élaboration de la législation et du suivi de sa mise en œuvre que de la conception d'initiatives nationales ou régionales liées à la PEV »¹⁴ s'inscrit désormais clairement au centre de l'action politique.

L'implication du Maroc dans le cadre des programmes d'échanges interpersonnels prévus par la PEV sera donc cruciale, notamment en ce qui concerne les domaines suivants :

- échanges éducatifs, culturels, de jeunes et de chercheurs ;
- échanges de représentants de la société civile et amélioration de la participation de la société civile à la PEV ;
- échanges entre autorités régionales et locales ;
- formation des futurs membres des autorités réglementaires ;
- contacts entre entreprises ;
- visibilité et actions d'information.

L'organisation de rencontres stimulant le dialogue et l'échange de vues doit permettre d'associer, le plus étroitement possible, la société marocaine à la création du statut avancé. Des plateformes existantes, tels que l'Assemblée parlementaire Euromed, la Fondation Anna Lindh et le Forum civil Euromed, de même que les réseaux Euromesco et Femise, peuvent contribuer à cet effort. Il est clair que la participation et l'appropriation simultanée par la société et le gouvernement marocains de son statut avancé seront une des conditions de sa réussite.

Il faut aussi identifier les bonnes pratiques. Ces dernières années, la Communauté européenne et ses États membres ont conclu, dans cette perspective, de très nombreux accords et mis en œuvre de nouvelles politiques. Citons, notamment, certaines dispositions innovantes de l'accord de Cotonou en matière de codéveloppement ou d'appropriation, dont pourrait s'inspirer un futur statut avancé euro-marocain.

14. *Ibid.*

15. *Ibid.*

B. Les options disponibles au niveau multilatéral

1. La participation du Maroc à la conclusion d'accords multilatéraux

Deux cas de figure sont à prendre en compte dans un cadre multilatéral. Tout d'abord, la possibilité de conclure des accords multilatéraux sectoriels et, ensuite, l'éventualité d'un accord-cadre multilatéral auquel le Maroc serait partie.

a. Les accords multilatéraux sectoriels proposés par la Commission européenne

Dans sa communication de décembre 2006, la Commission européenne souligne que : « Dans les domaines de l'énergie, des transports, de l'environnement, du développement rural, de la société de l'information, de la coopération en matière de recherche, de la santé publique, des services financiers, de la gestion des frontières, des migrations ou encore des affaires maritimes, par exemple, les problèmes, bien souvent, n'ont pas un caractère purement bilatéral et pourraient bénéficier d'un débat, d'une action commune et d'une coopération entre l'Union européenne et la plupart, sinon la totalité, des partenaires de la PEV. Ces domaines sont importants pour garantir une croissance, une prospérité, une stabilité et une sécurité durables. [...] Il est urgent d'envisager des accords multilatéraux entre l'Union européenne et ses partenaires de la PEV dans un petit nombre de secteurs clefs, dont les exemples les plus marquants sont l'énergie (extension du traité instituant la Communauté de l'énergie) et les transports (accords aériens horizontaux et globaux »¹⁵).

On comprend bien qu'une fois de plus le Maroc peut jouer un rôle pionnier en la matière. On pourrait suggérer, à cet égard, la conclusion d'un accord dans le domaine du développement durable incluant une dimension environnementale et un volet social.

b. L'éventualité d'un accord-cadre multilatéral auquel le Maroc serait partie

Le modèle de l'EEE, proposé par l'ancien président de la Commission, Romano Prodi, a inspiré la PEV,

sans que la Commission européenne aille jusqu'à proposer un accord-cadre global du type EEE ou Cotonou. Cependant, cette idée va probablement refaire surface et faire l'objet d'un nouvel examen.

La Commission européenne parle désormais clairement d'une communauté économique euroméditerranéenne. En effet, elle évoque « l'émergence d'une communauté économique entre l'Union européenne et ses partenaires de la PEV, dont certains aspects ont déjà été mis en œuvre sur le pourtour méditerranéen par l'intermédiaire de l'accord d'Agadir. À long terme, le cheminement vers une communauté économique de voisinage élargie impliquerait, notamment, l'application de cadres réglementaires communs, un accès amélioré aux marchés des biens et des services entre partenaires de la PEV et certains aménagements institutionnels, tels que des mécanismes de règlement des différends »¹⁶.

D'où l'importance, pour le Maroc, de contribuer à la conception de cette communauté et de se profiler, à l'échelle multilatérale, comme l'un de ses piliers. Il s'agit, en d'autres termes, de former le noyau dur de cette éventuelle communauté. La Commission européenne propose d'ailleurs clairement de tirer profit des ressources du processus d'Agadir, dont le Maroc est l'un des moteurs.

À terme, se posera toutefois la question des modalités d'organisation de cette communauté euroméditerranéenne, et la conclusion d'un traité instituant une communauté économique euroméditerranéenne (CEEM) apparaît, dans ce contexte, inévitable. Il reste, ici encore, à s'assurer le concours crucial des forces politiques et à réaliser l'expertise nécessaire pour mener à bien cette entreprise, nul n'ignorant, au demeurant, que ce type d'opérations réclame des leaders.

2. Les relations avec d'autres organisations internationales

L'élargissement de la Direction générale pour les Affaires économiques et financières (DG ECOFIN) pourrait utilement être mis à profit pour inclure des pays importants dans le cadre de la surveillance multilatérale conduite au niveau des pays de l'AELE par cette DG dans les années 1980. Dans un tel

Le fait que la demande de « statut avancé » émane du Maroc constitue un atout majeur, qui reste à renforcer

cadre, le Maroc pourrait être un pays pilote. Il serait d'ailleurs possible de mener certaines études en collaboration avec l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), par le biais, notamment, de son Centre de développement. La question des systèmes de change a été étudiée par le Portugal et la France dans le cadre des accords conclus avec des pays comme le Cap-Vert ou la Guinée-Bissau. Ceci pourrait également intéresser les institutions de Bretton Woods. Il s'agit d'un volet important, dans la mesure où il permet d'établir de bonnes pratiques à partir d'un benchmarking rigoureux et d'assurer un suivi de part et d'autre, ce qui représente un investissement dans la dimension de connaissance mutuelle qui figure dans des initiatives telles que le Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD).

C. La combinaison des options bilatérales et multilatérales sous le signe de la coopération renforcée

On comprend bien qu'il s'agit, en définitive, de développer une stratégie globale s'appuyant sur des tactiques bilatérales, (sous-)régionales et multilatérales au sens large. Il est également évident que les développements internes (à l'UE), dont la mise en œuvre de nouvelles politiques, notamment socioéconomiques, vont avoir des répercussions très importantes, avant tout sur les candidats à l'adhésion (Croatie, Turquie, ancienne République yougoslave de Macédoine), mais aussi sur les partenaires dits de proximité. Il faudra donc anticiper également les évolutions à venir pour mieux positionner le Maroc sur l'échiquier des politiques de proximité.

Sur chacun des volets, le Maroc devra innover pour se distinguer des autres partenaires. C'est déjà le cas au niveau de la PESD et de la PESG, mais aussi au niveau des JAI ou de la participation

16. *Ibid.*

de la société civile, et plus largement de la mise en œuvre des réformes politiques.

Il faut donc capitaliser cet acquis potentiel. L'instrument privilégié de cette stratégie est sans aucun doute ce qu'il convient d'appeler les coopérations renforcées ou structurées (dans le cadre de la terminologie retenue par le traité constitutionnel en matière de défense).

Il semblerait indiqué, à ce titre, de définir plus précisément les conditions et les procédures de mise en œuvre de telles coopérations renforcées dans le cadre de la PEV, à l'instar des dispositifs figurant dans les traités sur l'Union européenne.

II. Une question de choix et de volonté politique : quel degré de délégation de souveraineté le Maroc peut-il consentir à la Communauté européenne ?

Ces mesures ont pour dénominateur commun l'intégration et l'adoption de l'acquis communautaire, suivies de sa mise en œuvre. Les contenus de ces étapes dépendent des intérêts des parties et des prochaines présidences de l'Union.

Certes, bon nombre d'observateurs et d'acteurs, tant du Nord que du Sud, ne cachent pas leur surprise lorsque l'on évoque le fait que les partenaires privilégiés de la Communauté situés dans son voisinage

doivent désormais se poser la question de savoir jusqu'où ils peuvent aller en termes d'intégration.

Pourtant, la conclusion des accords euroméditerranéens d'association – dont les périodes de transition sont en phase d'achèvement pour des pays tels que la Tunisie ou le Maroc – nous situe déjà dans la première phase d'une intégration régionale économique (IRE) établissant une zone de libre-échange partielle.

La seconde phase s'enclenche avec les négociations sur l'extension de l'IRE aux produits agricoles et aux services. Selon le schéma classique, les étapes suivantes devraient être l'union douanière, puis l'union économique et monétaire. Le pas séparant la simple IRE de l'union politique ne sera pas franchi, dans la mesure où, à la suite de la requête de feu Hassan II, la Commission a jugé la demande d'adhésion irrecevable, attendu que le Maroc ne peut être considéré comme un État européen au sens de l'actuel article 49 du traité sur l'Union européenne (TUE).

Pourtant, des pays tels que le Maroc sont d'ores et déjà associés à des opérations PESD et en passe de s'associer aux déclarations PESC, lesquelles représentent, à l'évidence, des éléments de high politics, pour reprendre une terminologie anglo-saxonne, c'est-à-dire des questions relevant des compétences intergouvernementales qui organisent la coopération politique. Il s'agit donc, avant tout, de volonté et de vision politique et stratégique à long terme.