

N° 123

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 1999-2000

Annexe au procès verbal de la séance du 8 décembre 1999.

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et de forces armées (1) à la suite d'une mission effectuée au Maroc du 30 septembre au 3 octobre 1999,

Par MM. Xavier de VILLEPIN, Mme Paulette BRISEPIERRE,
MM. Michel PELCHAT et Gérard ROUJAS,

Sénateurs.

(1) Cette commission est composée de : MM. Xavier de Villepin, *président* ; Serge Vinçon, Guy Penne, André Dulait, Charles-Henri de Cossé-Brissac, André Boyer, Mme Danielle Bidard-Reydet, *vice-présidents* ; MM. Michel Caldaguès, Daniel Goulet, Bertrand Delanoë, Pierre Biarnès, *secrétaires* ; Bertrand Auban, Jean-Michel Baylet, Jean-Luc Bécart, Daniel Bernardet, Didier Borotra, Jean-Guy Branger, Mme Paulette Brisepierre, M. Robert Calmejane, Mme Monique Cerisier-ben Guiga, MM. Marcel Debarge, Robert Del Picchia, Hubert Durand-Chastel, Mme Josette Durrieu, MM. Claude Estier, Hubert Falco, Jean Faure, Jean-Claude Gaudin, Philippe de Gaulle, Emmanuel Hamel, Roger Husson, Christian de La Malène, Philippe Madrelle, René Marquès, Paul Masson, Serge Mathieu, Pierre Mauroy, Jean-Luc Mélenchon, Mme Lucette Michaux-Chevry, MM. René Monory, Aymeri de Montesquiou, Paul d'Ornano, Charles Pasqua, Michel Pelchat, Xavier Pintat, Bernard Plasait, Jean-Marie Poirier, Jean Puech, Yves Rispat, Gérard Roujas, André Rouvière.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
I. LES AMÉNAGEMENTS INSTITUTIONNELS ET L'ALTERNANCE POLITIQUE DEVRONT ENTRAÎNER LES CHANGEMENTS ATTENDUS	5
A. LA RÉNOVATION DU CADRE INSTITUTIONNEL A PRÉCÉDÉ UNE ALTERNANCE POLITIQUE COMPLEXE	5
1. <i>Une certaine inertie dans l'action réformatrice</i>	6
2. <i>Les premières initiatives royales : des ruptures calculées avec le passé</i>	8
B. LES PRIORITÉS POUR LE CHANGEMENT	9
1. <i>L'éducation</i>	9
2. <i>L'emploi</i>	11
3. <i>La réforme administrative et judiciaire</i>	11
4. <i>Les droits de l'homme</i>	12
II. UNE ÉCONOMIE, ENTRE PERFORMANCES ET PESANTEURS, DÉSORMAIS ARRIMÉE À L'EUROPE	14
A. MALGRÉ UNE GESTION RIGOUREUSE DES ÉQUILIBRES FINANCIERS, L'ÉCONOMIE MAROCAINE LAISSE SUBSISTER DES INÉGALITÉS DE DÉVELOPPEMENT	14
1. <i>De courageuses mesures d'assainissement financier</i>	14
2. <i>Des fragilités persistantes</i>	15
3. <i>Une ouverture indispensable aux investissements étrangers</i>	16
B. LE DÉFI DE L'ANCRAGE EUROPÉEN	17
1. <i>Une ambition ancienne</i>	17
2. <i>Des risques à court terme, une chance pour l'avenir</i>	18
3. <i>Des relations perfectibles</i>	19
C. LE MAROC PARTENAIRE ÉCONOMIQUE PRIORITAIRE DE LA FRANCE	21
1. <i>Une aide financière importante et multiforme</i>	21
2. <i>Le rôle dominant de l'AFD dans le développement des infrastructures et la mise à niveau industrielle</i>	22
3. <i>Une présence commerciale française prééminente</i>	22
III. LA DIFFICILE QUESTION DU SAHARA OCCIDENTAL	24
A. DE LA DÉCOLONISATION À LA SOUVERAINETÉ DISPUTÉE	24
1. <i>Repères historiques</i>	24
2. <i>Structure générale du plan de règlement</i>	27
3. <i>Les raisons d'un enlisement : l'identification des votants</i>	29
B. L'INCERTITUDE SUR L'AVENIR DU PROCESSUS : UNE SOLUTION ALTERNATIVE ?	31
1. <i>Les difficultés liées au non-respect des échéances</i>	31
2. <i>Une troisième voie est-elle possible ?</i>	33
CONCLUSION	35
EXAMEN EN COMMISSION	36
ANNEXE - PROGRAMME DE LA MISSION	38

Mesdames, Messieurs,

Du 30 septembre au 3 octobre dernier, une délégation de votre commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées s'est rendue au Maroc.

Ce déplacement intervenait à un moment particulièrement important. Après une transition réalisée dans des conditions remarquables de sérénité et de calme, le nouveau monarque Mohammed VI avait déjà tracé les grandes lignes de l'action qu'il entendait conduire : poursuivre la modernisation du pays engagée par son père, le roi Hassan II, hâter la mise en œuvre des réformes sociales, adopter une méthode nouvelle dans la gestion de certains dossiers sensibles, dépasser certains blocages hérités du passé. A cet égard, le retour de M. Abraham Serfaty dans son pays -le jour même de l'arrivée de la délégation- fut le premier et fort symbole de cette démarche nouvelle.

Après un séjour de deux jours à Rabat, où la délégation a eu le privilège de s'entretenir avec de nombreuses personnalité parlementaires ou gouvernementales -en particulier M. Abderrahmane Youssoufi, Premier Ministre, votre délégation s'est rendue à El Ayoun, principale ville du Sahara occidental, et, pour les Marocains, capitale des « Provinces du Sud ». La perspective du référendum, prévue, théoriquement, pour le mois de juillet 2000, cristallise, de part et d'autre, passion et tensions. Au cœur du dispositif, la MINURSO, où votre délégation a rencontré le représentant spécial adjoint du Secrétaire général de l'ONU et les responsables militaires, s'efforce, dans des conditions difficiles, de mettre en œuvre un plan de règlement décidé il y a près de 10 ans.

Votre délégation garde de ce bref séjour, des entretiens qu'elle a eus et des observations qu'elle a faites, l'image d'un Maroc en mouvement. Dans le domaine économique, la prochaine entrée en vigueur de l'accord d'association entre le Royaume et l'Union européenne précipite les nécessaires « mises à niveau » industrielles, financières, sociales. Le Maroc a su prendre des risques nécessaires dont, à brève échéance, il ne pourra que recueillir les

fruits. Dans le domaine des droits de l'homme et de la société civile, les décisions du nouveau monarque ont quitté le domaine des symboles et certaines ruptures sont désormais engagées avec le passé.

Face à ce défi économique que le Maroc a relevé pour assurer son développement, notre pays tient une place privilégiée qui lui confère en retour une responsabilité particulière.

Dans ce Maroc qui bouge, le dossier du Sahara occidental est un problème à part. La marocanité du territoire est une conviction partagée par tous, par delà les clivages sociaux ou partisans, mais le référendum, sensé confirmer cette marocanité, suscite parfois l'inquiétude et l'irritation des Marocains. Sur cette question, comme sur de nombreux autres sujets concernant le Maroc et le Maghreb en général, la clé se trouve dans la mise en place d'un indispensable dialogue avec l'Algérie. Sur cette question cependant, tout semble encore figé et la défiance réciproque demeure.

Enfin, vos rapporteurs tiennent à exprimer leur vive reconnaissance à Son Excellence M. Michel de Bonnecorse, Ambassadeur de France au Maroc, ainsi qu'à tous ses collaborateurs dont la compétence et la disponibilité ont contribué à l'excellent déroulement des travaux de la délégation.

I. LES AMÉNAGEMENTS INSTITUTIONNELS ET L'ALTERNANCE POLITIQUE DEVRONT ENTRAÎNER LES CHANGEMENTS ATTENDUS

A. LA RÉNOVATION DU CADRE INSTITUTIONNEL A PRÉCÉDÉ UNE ALTERNANCE POLITIQUE COMPLEXE

La cinquième constitution marocaine a été adoptée par référendum en novembre 1996. Elle constitue le volet institutionnel de l'ambition de « mise à niveau » du royaume et a introduit deux innovations principales dans le cadre institutionnel marocain.

En premier lieu, la Chambre des représentants est désormais élue, dans sa totalité, (325 députés) au suffrage universel direct -contre deux tiers seulement (222) des députés dans le statut précédent ; **une seconde chambre est créée** : la chambre des Conseillers. Ceux-ci sont élus pour 9 ans, avec renouvellement par tiers tous les trois ans, à l'image de ce qui existe au Sénat français. Cependant, seuls 3/5èmes de ses membres (162) sont élus dans chaque région par un collège électoral composé de représentants des collectivités locales : les 2/5èmes restants (108) sont élus, dans chaque région, par des élus des chambres professionnelles, et, à l'échelon national, par des représentants des salariés.

En second lieu, **le gouvernement est désormais responsable devant le Parlement** : la chambre des Représentants peut renverser le gouvernement à la majorité absolue après dépôt d'une motion de censure par un quart de ses membres. La chambre des Conseillers, pour sa part, peut voter une « motion d'avertissement » au gouvernement -si celle-ci est déposée par un tiers de ses membres et votée à la majorité absolue. Après une déclaration gouvernementale qui fait l'objet d'un débat sans vote, la chambre des Conseillers peut décider, à la majorité des 2/3 de ses membres, de voter une motion de censure, laquelle entraîne la démission du gouvernement.

En contrepartie de cette responsabilité gouvernementale devant le Parlement, **le Roi peut dissoudre l'une ou l'autre des deux chambres, ou les deux simultanément.**

Pour être complet, il convient de souligner également que la Constitution de 1996 a été l'occasion de conforter l'indépendance du Conseil constitutionnel, d'inscrire dans le texte suprême le principe de la liberté d'entreprise, enfin de renforcer les pouvoirs locaux dans le cadre de la décentralisation.

1. Une certaine inertie dans l'action réformatrice

Cette réforme constitutionnelle constituait le préalable d'une alternance politique voulue par le Roi Hassan II, qui s'est concrétisée lors des élections du 14 novembre 1997. Aucune majorité claire ne s'est cependant dégagée entre les trois principaux regroupements de partis : celui du **Wifaq** -100 sièges- (parti de l' « administration »), celui de la **Koutla** -102 sièges- (ex-opposition devenue majoritaire) et le **Bloc centriste** -97 sièges-.

A l'issue de cette consultation, l'Union socialiste des Forces populaires (USFP), principal parti de coalition de l'opposition de centre gauche (la Koutla), est arrivé en tête et son secrétaire général, M. Youssoufi a été nommé Premier Ministre. Avec seulement 57 sièges pour son parti sur un total de 325, le nouveau Premier ministre a été contraint d'élaborer un gouvernement de coalition comprenant 41 membres appartenant à 7 formations politiques, issues essentiellement de la Koutla et, plus symboliquement, de quelques formations du « Bloc centriste » ainsi que de petits partis indépendants.

Le gouvernement comprend par ailleurs six titulaires de portefeuilles « de souveraineté »¹, directement nommés par le Roi et qui, pour la plupart, occupaient ces postes dans le précédent gouvernement -à l'exception aujourd'hui du Ministre des affaires étrangères, M. Benaïssa nommé le 8 avril 1999 et de M. Midaoui, nommé le 9 novembre 1999 ministre de l'Intérieur en remplacement de M. Basri.

Cette configuration politique marocaine, inscrite dans la logique du réaménagement institutionnel n'a cependant pas encore débouché, un an et demi après sa mise en place, sur la mise en oeuvre concrète des importantes réformes promises, notamment sur le plan social et présentées, notamment à votre délégation, comme autant de chantiers essentiels au devenir du Maroc. Plusieurs raisons peuvent être avancées qui expliquent ce relatif attentisme auquel les premières déclarations et décisions du nouveau monarque tentent de mettre un terme.

La première raison tient à cette configuration politique elle-même : la **coalition de partis sur laquelle repose la majorité parlementaire et qui structure le gouvernement n'est pas compatible avec une méthode rapide de décision et de gestion des affaires publique**. Constitué après deux mois de négociations difficiles, le gouvernement reflète des ambitions, des intérêts et des stratégies diverses, alors même que l'ampleur des réformes à conduire aurait requis une plus grande homogénéité politique. La méthode de gouvernement revendiquée par le premier ministre repose au demeurant plus

¹ Intérieur, Affaires étrangères, justice, Habous (biens religieux) Secrétariat général du gouvernement et ministre délégué à la défense.

sur la **recherche constante du consensus**, de l'adhésion du plus grand nombre par la négociation que sur une démarche de rupture.

Une deuxième explication réside sans doute en partie dans la **structure traditionnelle du pouvoir marocain** ainsi résumée par M. Mohammed Guessous, membre de l'USFP¹ : « *Au Maroc, il y a trois structures de pouvoir dont une seulement gérée par le Premier ministre : le gouvernement constitutionnel, légal, juridique ; les services d'autorité, de sécurité, d'ombre, sur lesquels il n'a aucun contrôle ; et les réseaux d'influence économique qui lui échappent également* ». Si tant est que cette analyse soit effectivement fondée, on pourra rappeler que, s'agissant des « services d'autorité », le départ de M. Driss Basri aurait levé l'un des freins à l'action gouvernementale.

Une troisième explication tient enfin à l'**étroitesse de la marge budgétaire** dont dispose le gouvernement pour financer les réformes annoncées. Plus de 50 % des dépenses budgétaires sont consacrées aux charges de fonctionnement (dont quelque 65 % pour la rémunération de 770 000 fonctionnaires) et 33 % au remboursement de la dette : la part dévolue à l'investissement se trouve donc singulièrement réduite.

Les lenteurs excessives à la mise en œuvre des réformes sociales ne sont pas sans conséquences politiques. Au sein même de la coalition gouvernementale, certains partis –l'Istiqlal en particulier– émettent de fréquentes critiques à l'encontre de l'**immobilisme du gouvernement**. Plus important est peut-être la nouvelle visibilité accordée aux **mouvements islamistes** marocains qui, à la différence de ce qui se passe en Algérie, n'entendent cependant pas développer une culture d'affrontement direct avec le pouvoir. Plus subtilement, ils parviennent à récupérer les impatiences des plus défavorisés auprès desquels, à travers de nombreuses associations, ils effectuent un important travail d'assistance. Cette action de proximité dans les bidonvilles des grandes métropoles, complétée par une influence significative dans les universités, porte ses fruits et le succès populaire rencontré par les campements islamistes l'été dernier sur des plages voisines de Casablanca en porte témoignage.

Le courant islamiste est d'ailleurs représenté au Parlement par les neuf sièges détenus par le Parti de la Justice et de la Démocratie (PJD). En dehors du cadre parlementaire, le mouvement islamiste se reconnaît dans la personne de Cheikh Yacine, responsable d'une association caritative, placé depuis 10 ans en résidence surveillée à Salé près de Rabat.

¹ *Libération (Casablanca) du 6 juillet 1998.*

2. Les premières initiatives royales : des ruptures calculées avec le passé

Dans ses premiers discours et ses premiers actes, le nouveau monarque s'est attaché à démontrer une volonté de poursuivre l'œuvre de « mise à niveau » institutionnelle et politique engagée par son père, le Roi Hassan II, tout en s'engageant dans des actions à forte valeur symbolique et en initiant une méthode nouvelle de gestion de certains dossiers prioritaires.

Votre délégation venait d'arriver à Rabat lorsque fut annoncée la nouvelle du retour de M. Abraham Serfaty dans son pays. Cette première décision royale rendue dans le domaine particulièrement sensible des droits de l'homme est également une première rupture à l'égard du passé : M. Serfaty, opposant de toujours du précédent monarque, avait passé 17 ans dans les prisons du royaume avant de connaître 8 années d'exil en France.

Cette décision a été suivie, le 9 novembre dernier, du départ de M. Driss Basri, ministre de l'Intérieur depuis 1979 et fidèle serviteur de Hassan II. Le départ d'un homme symbolisant la « priorité sécuritaire », en particulier sur la question du Sahara occidental dont il avait, de fait, la responsabilité quasi-exclusive, constitue une étape décisive dans la démarche royale tendant à donner une nouvelle image –et une nouvelle réalité– au pays. Mohammed VI entend inscrire ces importantes décisions dans l'élaboration d'un « nouveau concept de l'autorité » qui requiert une modification radicale des pratiques administratives observées jusqu'à présent, précisément trop marquées par l'impératif sécuritaire.

La démarche innovante du nouveau roi ne s'arrête pas là : le voyage qu'il a effectué dans la Chaîne du Rif, région pauvre à dominante berbère –où son père ne s'était jamais rendu durant son règne, témoigne du souci d'associer tout le pays à l'enjeu du développement économique et social. Au cours du déplacement qui l'a également conduit dans les autres provinces déshéritées du nord du pays, de nombreux projets d'infrastructure ont en effet été lancés : électrification de villages, construction d'autoroutes, traitement des eaux, etc...

Mais c'est aussi dans la gestion des dossiers prioritaires qu'une nouvelle méthode est mise en œuvre, tendant de la part du cabinet royal à « marquer » l'action du Gouvernement en constituant des structures *ad hoc*, directement rattachées au Roi : la commission spéciale sur l'**éducation**, placée sous l'autorité royale, aura ainsi pour tâche, après avoir élaboré un projet de charte, d'en assurer le suivi et de veiller à sa mise en œuvre. S'agissant du problème de l'**emploi**, une commission spéciale gouvernement-offices publics-secteur privé, également placée sous l'autorité royale, devra orienter le choix des grands projets d'investissements d'infrastructures, financés par un « *Fonds Hassan II pour le développement et l'équipement* », abondé par les recettes

tirées de la vente de la deuxième licence de téléphone portable à un consortium européen. Enfin une commission spéciale sur les affaires sahariennes permet au Roi d'exercer un contrôle plus direct sur l'évolution du dossier du **Sahara occidental**.

Enfin, par-delà les critiques portées par le Roi à la « léthargie » administrative, déplorant que « *les grandes orientations demeurent lettre morte* », il a également invité les deux chambres du Parlement à mettre en place un mécanisme de coordination et de conciliation afin **d'accélérer le processus législatif**. En effet, la Constitution de 1996 ne prévoit pas encore, comme c'est le cas en France, la mise en place de « commissions mixtes paritaires » en cas d'opposition entre les deux assemblées, destinées à favoriser un accord.

B. LES PRIORITÉS POUR LE CHANGEMENT

1. L'éducation

La structure démographique du Maroc –60 % ont moins de 25 ans- et le taux moyen d'analphabétisation - 50 %– suffisent à démontrer l'acuité du problème de l'éducation, présentée par la plupart des interlocuteurs de votre délégation comme le chantier prioritaire pour l'avenir du pays. L'effort financier de l'Etat est pourtant massif dans ce secteur : il représente 25 % du budget de l'Etat et plus de 6 % du PIB. Le problème naît à l'évidence de la structure de cet enseignement et des principes qui en guident l'organisation. La fréquentation très élevée des écoles françaises par les jeunes Marocains¹, malgré le coût de la scolarité et la concurrence qu'elle entraîne entre les postulants, y compris pour les plus petits, ou encore la multiplication des écoles privées –celles des ONG en particulier– prouvent également l'état de délabrement du secteur éducatif public marocain.

L'entretien que les membres de votre délégation ont pu avoir avec le Conseiller du roi pour l'éducation, a été l'occasion de recenser les difficultés et les orientations possibles pour l'avenir. Une commission avait en effet été mise en place au printemps 1999, destinée à préparer l'élaboration d'une charte pour l'éducation.

¹ Le réseau d'établissements scolaires français au Maroc regroupe 31 établissements, dont 22 relèvent directement de l'AEFE et 4 de la Mission laïque française à travers l'Office scolaire et universitaire international (OSUI). Il scolarise 18 000 élèves dont 12 000 Marocains et près de 6 000 binationaux.

. Sur la population des 6-7 ans, seuls 83 % des enfants accèdent à l'école. Encore cette moyenne doit-elle être largement relativisée tant les disparités sont fortes entre villes et campagnes ou entre garçons et filles, ces dernières étant, en milieu rural, le plus grand nombre à n'être pas scolarisées, du fait, le plus souvent, de l'inertie des parents eux-mêmes. Ainsi, n'est-ce pas toujours l'offre scolaire qui est insuffisante : en milieu rural, il n'est pas rare que des écoles soient vides.

. La langue d'enseignement est l'une des données importantes du problème. Dès après l'indépendance, la volonté d'affirmation de l'Etat national avait conduit au choix généralisé de l'arabisation. Or, les effets pervers de cette démarche sont aujourd'hui mis en avant : arrivés au seuil de l'enseignement supérieur -essentiellement dispensé en français dans les disciplines comme la médecine ou les sciences économiques- les étudiants se trouvent en « rupture linguistique », la « sphère économique » étant par ailleurs essentiellement francophone. L'une des idées qui prévaut aujourd'hui pour remédier à cette situation consisterait à faire en sorte que, dès huit ans, les enfants sachent lire, écrire et compter en arabe, mais qu'ils reçoivent aussi l'enseignement d'une langue étrangère dès le primaire de façon à pouvoir, dans un souci plus pratique que théorique, l'utiliser comme langue d'enseignement.

. Une autre question, celle de la gratuité, a été, avec le principe de l'arabisation, longtemps considérée comme un sujet tabou au Maroc. Or, si l'intention serait désormais de confirmer la gratuité dans l'enseignement primaire, de garder un système proche de la gratuité au-delà, il est envisagé de renoncer à la gratuité dans l'enseignement supérieur.

. Le principe de « l'unicité », qui a également longtemps guidé la démarche éducative, doit aussi prendre en compte la diversité des conditions des enfants marocains, selon qu'ils habitent les villes ou proviennent du milieu rural, sachant également que la langue berbère est parlée par un tiers de la population.

Ainsi se dirigerait-on vers des modes d'éducation différenciés mais visant des objectifs communs, un tiers du temps étant laissé à l'appréciation des écoles, en fonction de leur environnement. L'exemple des établissements mis en place par certaines ONG, aux résultats pédagogiques et financiers performants, est ainsi analysé avec attention.

. La rentabilité interne et externe du système est particulièrement faible. Le coût des redoublements est élevé et la part d'échec scolaire considérable : 500 à 600 000 sortants du système éducatif seraient en situation d'échec. Enfin, le rendement externe souffre d'une grave inadéquation entre la formation dispensée et les besoins de l'économie. L'un des enjeux sera de

combler le fossé qui sépare aujourd'hui le monde de l'entreprise et celui de l'université.

2. L'emploi

L'emploi constitue l'autre priorité marocaine, au demeurant étroitement liée à la précédente. En effet, si le chômage atteint 19 % en milieu urbain (17,3 % pour les hommes, 25 % pour les femmes), il touche 25,2 % des diplômés de l'enseignement supérieur, et se trouve à l'origine de fréquentes manifestations de rue de ces « diplômés-chômeurs ». Sur ce thème, comme pour de nombreux sujets prioritaires de cette ampleur, des assises nationales se sont tenues en décembre 1998 dont les décisions sont progressivement mises en œuvre, précisément pour tenter de répondre aux demandes formulées par les diplômés-chômeurs : mobilisation des walis (préfets de région), des collectivités territoriales et contributions des différents ministères. Le Parlement débattrà à l'automne de la création d'une Agence nationale de l'Emploi et des Compétences (ANAPEC), qui aura pour mission de structurer l'offre d'emplois et des qualifications. Sa mise en place est d'ailleurs l'un des points d'application de notre coopération dans ce domaine, un directeur-adjoint de l'Agence, détaché de l'ANPE, a été placé auprès du directeur de l'Agence. Un observatoire de l'emploi a par ailleurs été créé et des initiatives sont attendues sur la formation professionnelle de l'apprentissage.

Un long travail de concertation et de négociation a par ailleurs été engagé pour la mise à jour et l'actualisation du Code du travail. La démarche n'est pas encore terminée, mais le gouvernement, confronté à des oppositions fermes entre certains souhaits du patronat et les résistances syndicales souhaite conclure l'exercice prochainement par la voie législative. Les divergences portent encore, en particulier, sur les licenciements, les contrats à durée indéterminée ou la représentativité syndicale. Sur ce domaine, comme sur de nombreux dossiers relevant du dialogue social, l'ambition consensuelle du gouvernement se heurte à une culture sociale marquée par une tradition d'affrontement et l'absence d'habitudes de négociation collective. A terme, cette insistance du gouvernement à instaurer un véritable dialogue tripartite – gouvernement, patronat syndicat – devrait porter ses fruits sous réserve que les partenaires sociaux, dans leur ensemble, adoptent progressivement une attitude plus responsable, en s'impliquant dans les compromis indispensables à la construction et à l'évolution de la société civile.

3. La réforme administrative et judiciaire

Dans son discours inaugural de politique générale, M. Youssoufi, Premier ministre, identifiait la modernisation de l'administration comme un

« objectif essentiel ». « *Notre ambition est de contribuer à bâtir une administration efficace, resserrée sur ses missions essentielles, dotées de ressources répondant à ses besoins réels (...). La remise en ordre des structures administratives, l'engagement résolu dans la déconcentration, la lutte contre la complexité et les lenteurs administratives et l'instauration de nouveaux rapports entre l'administration et les citoyens, en constitueront l'essentiel... avec l'accroissement des performances et la maîtrise des effectifs, la lutte contre toutes les formes de déviance, d'abus de pouvoirs et d'impunité... les privilèges* ».

Plus récemment, le Roi Mohammed VI, dans son discours prononcé lors de l'ouverture de la session parlementaire, a stigmatisé la « léthargie » administrative, empêchant la mise en œuvre des grandes orientations. Il a notamment relevé que ces dysfonctionnements pénalisaient l'investissement, citant en particulier le cas d'une directive destinée à simplifier les procédures administratives pour les investisseurs, envoyée par le Roi Hassan II au Premier ministre en 1989 et demeurée sans effet depuis 10 ans. Ces critiques sont largement partagées par la Confédération générale des entreprises marocaines (CGEM) qui, dans un mémorandum adressé au gouvernement peu après sa constitution, appelait à une réforme urgente de l'administration, dont elle dénonçait les sureffectifs, l'inefficacité, la centralisation excessive, les blocages, déplorant également « *les effets pervers d'une corruption malheureusement courante* ».

La séparation des pouvoirs et l'indépendance de la justice, pourtant inscrites dans la Constitution, ne sont pas respectées et les violations du Code de procédure ne sont pas rares. La corruption des juges est un problème grave qui décrédibilise l'institution auprès des justiciables. Des mesures disciplinaires ont été prises en octobre 1998 contre 30 magistrats dont 9 ont été révoqués. Dans la plupart des prisons, les conditions de détention sont déplorables. Quelque 50 000 détenus peuplent les 40 établissements pénitentiaires du pays –prévus pour 35 000– dont 20 000 en détention provisoire. Les procès durent parfois de 7 à 10 ans. Seuls les tribunaux de commerce, de création récente (1997), sont contraints de rendre leurs décisions dans des délais impératifs.

4. Les droits de l'homme

A la « mise à niveau » institutionnelle, à l'alternance politique qu'elle préparait et qu'elle a permis, s'était ajoutée, de la part du Roi Hassan II lui-même, une approche plus positive de la **question des droits de l'homme au Maroc**.

Ce sujet a été intégré aux « orientations essentielles » du gouvernement de M. Youssoufi, dès sa déclaration de politique générale. Un

mouvement dans ce domaine avait cependant été engagé depuis quelques années, la fermeture, en 1991, du bague de Tazmamart en ayant constitué l'un des jalons les plus significatifs.

Sur la plan juridique, le préambule de la Constitution révisée de 1996 rappelle que « *le Royaume du Maroc souscrit aux principes, droits et obligations découlant des Chartes [des organismes internationaux] et réaffirme son attachement aux droits de l'homme tels qu'ils sont universellement reconnus* ». En particulier, le Maroc a ratifié en 1979, les deux Pactes internationaux relatifs aux droits civils et politiques et aux droits économiques, sociaux et culturels. En juin 1993, il a ratifié les conventions sur la prévention de la torture, sur les droits des enfants et sur la protection des travailleurs migrants. En mai 1990 a été mis en place un Conseil consultatif des droits de l'homme (CCDH), habilité à faire des recommandations et un ministère chargé des droits de l'homme a été créé en 1993.

De nombreuses organisations de défense des droits de l'homme existent au Maroc, deux en particulier se distinguent par leur professionnalisme et leur indépendance : l'OMDH (Organisation marocaine des droits de l'homme), non partisane et membre de la FIDH ; l'AMDH (Association marocaine des droits de l'homme), créée en 1979 par des militants socialistes. Longtemps interdite, elle a été réactivée en 1988.

La question des anciens disparus a reçu un début de solution. Le 9 octobre 1998, le CCDH a reconnu 112 cas de disparition remontant aux années 60 et 80. 56 d'entre eux, dont les noms ont été publiés, ont été déclarés décédés.

De même, les libertés essentielles sont aujourd'hui garanties dès lors qu'il n'est pas porté atteinte aux trois fondements du Royaume que sont l'Islam, la monarchie et la marocanité du Sahara occidental. Le retour d'Abraham Serfaty et celui de la famille de M. Ben Barka témoignent de l'avancée réalisée dans le domaine de la liberté de déplacement. Enfin, un terme ayant été mis à la douloureuse situation de la famille du général Oufkir, l'entrave pour motif politique concerne encore Cheikh Yassine, guide du mouvement islamiste « Justice et bienfaisance », en résidence surveillée depuis dix ans.

Enfin, la presse évolue dans un cadre pluraliste d'où la censure est absente.

Pourtant, des progrès restent à faire. Ainsi, la discrimination à l'égard de la femme isole le Maroc de ses voisins du Maghreb et même de l'Égypte. Le code du statut personnel, datant de 1957, la Moudawwana, place la femme marocaine dans un état d'infériorité juridique, qu'il s'agisse du travail, du droit d'héritage, de l'éducation ou de la liberté de circulation. On notera que 90 % des filles de moins de 18 ans sont mariées et que 85 % d'entre elles sont

mères. Dans ce domaine sensible, le nouveau monarque a également manifesté une volonté de réforme.

II. UNE ÉCONOMIE, ENTRE PERFORMANCES ET PESANTEURS, DÉSORMAIS ARRIMÉE À L'EUROPE

A. MALGRÉ UNE GESTION RIGOUREUSE DES ÉQUILIBRES FINANCIERS, L'ÉCONOMIE MAROCAINE LAISSE SUBSISTER DES INÉGALITÉS DE DÉVELOPPEMENT.

Les indicateurs économiques et financiers du Maroc témoignent des résultats positifs induits par des réformes de structures importantes intervenues depuis 10 ans grâce à une politique financière rigoureuse, dans le cadre d'une option résolument libérale et ouverte aux investisseurs étrangers.

L'économie marocaine demeure toutefois confrontée à diverses pesanteurs qui ralentissent le développement social, limitent la croissance économique et constituent autant de fragilités à la veille de la mise en œuvre de l'accord d'association entre le Maroc et l'Union européenne, qui implique une « mise à niveau » concurrentielle du secteur industriel.

1. De courageuses mesures d'assainissement financier

Depuis 10 ans, en liaison avec les accords multilatéraux de redressement conclu avec le FMI ou les Clubs de Paris et de Londres, des réformes majeures ont été réalisées : suppression de l'encadrement du crédit en 1991, convertibilité du Dirham en 1993, modernisation bancaire. D'autres réformes, non moins essentielles, sont en cours comme les privatisations ou la réforme fiscale. Lancé en 1992, le processus de privatisation de 112 entreprises a concerné jusqu'à présent quelque 55 entités pour un total de près de 10 milliards de francs. Depuis deux ans, cette démarche concerne un certain nombre de services publics tels que la gestion de l'eau de villes comme Casablanca, Rabat, Tanger et Fes ou la production d'électricité.

Les bons résultats enregistrés à la fin de la période d'ajustement structurel ont permis au Maroc de mettre fin au cycle de rééchelonnement de sa dette extérieure. Fin 1998, la dette publique intérieure et extérieure du Maroc s'élevait à 189 milliards de francs, soit 89 % d'un PIB évalué à 211 milliards de francs (au lieu de 95 % en 1997). Sur cet ensemble, la dette extérieure représente 51 % et la dette intérieure 39 %. Le service de la dette extérieure représente 25 % des exportations et 9 % du PIB. Les accords bilatéraux de conversion de dettes en investissements –où la France joue un

rôle pilote– ont permis d’accompagner cette tendance au désendettement. Au total, ce sont quelque trois milliards de francs d’abandons de créance qui ont été consentis dans le cadre de ces accords.

Par ailleurs, les principaux indicateurs économiques et financiers sont encourageants : une politique monétaire restrictive liée, il est vrai, à un ralentissement de l’activité, permet de contenir l’inflation (prévision de 1 % en 1999). Le déficit des paiements courants est réduit (0,4 % du PIB) et conjugue un déficit commercial encore élevé (8,5 % du PIB) avec une forte hausse des recettes touristiques (+ 17,6 % en 1998) et des transferts des résidents marocains à l’étranger (+ 4,9 %).

Le déficit budgétaire, grâce aux recettes des privatisations, est resté limité à 2,5 % du PIB lors de l’exécution de la loi de finances 1998-1999 ; il n’était cependant que de 1,9 % à l’issue de l’exercice budgétaire précédent.

2. Des fragilités persistantes

Le taux de croissance annuel moyen de quelque 3 % enregistré ces dernières années demeure insuffisant pour compenser les inégalités sociales et soutenir le développement du pays où le taux de croissance démographique atteint encore 1,6 % par an. Au surplus, les mauvaises récoltes de 1999 devraient limiter la croissance cette année à 0,2 %. Le PIB par habitant, évalué à quelque 1 350 dollars, est très faible, inférieur en tout cas à celui de ses principaux partenaires et voisins maghrébins et près de 20 % des Marocains vivent avec moins de 27 dollars par jour.

Ces éléments contribuent à faire de la société marocaine une société très inégalitaire où, d’après les données de la Banque mondiale, 20 % des plus pauvres détiennent 6,6 % de la richesse nationale, tandis que 20 % des plus riches en possèdent plus de 46 %.

Le secteur agricole –largement sous-équipé– constitue une contrainte pour la croissance. La production agricole, qui compte pour 18 % du PIB, est sujette aux importantes variations climatiques et, en particulier, au niveau de pluviosité. C’est la production agricole qui est à l’origine de l’irrégularité de la croissance marocaine et de son évolution en « dents de scie » : - 6 % en 1995, + 11,8 % en 1996, - 2 % en 1997, + 6,3 % en 1998, 0,2 % en prévision pour 1999. Symétriquement, la faible contribution du secteur industriel à la production nationale (29 %), sa compétitivité encore insuffisante et ses exportations peu diversifiées pèsent sur la croissance nationale.

Les multiples inégalités dans le développement –inégalités géographiques, inégalités sociales, inégalités entre villes et campagnes, entre hommes et femmes, tendent à donner l’image d’une société éclatée. Comme le

rappelait le Premier ministre, lui-même, Abderrahmane Youssoufi¹ : « *il existe deux Maroc : l'un est relativement prospère et possède un certain potentiel de croissance, tandis que l'autre reste pauvre, démuné et généralement privé de la possibilité d'une vie meilleure. Il y a un Maroc urbain, qui a un pied dans le monde moderne, et un Maroc rural, prisonnier d'un autre âge ; un Maroc des hommes et un Maroc des femmes* » (...).

3. Une ouverture indispensable aux investissements étrangers

Pour doper une croissance encore insuffisante et pour remédier aux déséquilibres économiques et sociaux du Maroc, celui-ci a un besoin urgent d'investissements étrangers importants.

Pour ce faire, le Maroc a su créer un environnement institutionnel favorable : en 1996, un nouveau code de commerce a été publié et une nouvelle loi sur les sociétés anonymes promulguée la même année. La création en 1997 des tribunaux de commerce, tout comme la législation qui devrait aboutir en 2000 sur la réforme du droit du travail et celui de la concurrence s'inscrivent dans ce souci de mobiliser les capitaux étrangers. Surtout, la charte de l'investissement, décidée le 8 novembre 1995 permet la simplification des procédures et des exonérations fiscales et confirme le libre transfert des capitaux investis et des plus-values réalisées. Enfin, les droits et TVA à l'importation ne sont pas applicables à l'importation de biens liés aux investissements supérieurs à 500 millions de dirhams.

Par-delà l'aménagement légal et réglementaire, la politique de privatisation engagée en 1993 a été un canal privilégié d'entrée d'investissements au Maroc. Sur les 15,5 milliards de dirhams, 45 % –soit 7 milliards de dirhams, sont le fruit d'acquisitions étrangères. Parallèlement, les acquisitions opérées ont été l'occasion de transférer à la gestion privée des secteurs auparavant administrés : électricité, distribution d'énergie et d'eau potable, assainissement et télécommunications.

La conversion de dettes en investissement a eu également un effet positif. Sur les quelque 3 milliards de francs de conversion des investissements privés consentis par la France, une très large part a déjà été utilisée, notamment en faveur d'entreprises françaises.

Les résultats sont au rendez-vous et les flux d'investissements directs étrangers ont atteint quelque 4 milliards de dirhams en 1998. De fait, les opportunités offertes par le Maroc sont réelles dans de nombreux secteurs, infrastructures, mines (phosphate et dérivés), ou encore télécommunications. Le domaine des hautes technologies représente un potentiel important de

¹ *Politique internationale, n° 82 - hiver 1998/1999.*

marchés directs, quant aux industries de transformation –matériel de transport, cuir, minéraux de carrière, confection..., elles ont connu une forte croissance au cours des dernières années. Enfin, les potentialités de croissance sont considérables dans l’agro-alimentaire, les produits de la mer et surtout le tourisme.

Certes, ce tableau ne doit pas ignorer les points faibles : les dysfonctionnements administratifs et judiciaires découragent certaines PME-PMI, comme la pénurie de terrains industriels, qui entraîne une pression spéculative importante ou encore le coût relativement élevé de l’énergie.

Dans ce contexte de fragilité structurelle, le retard mis à l’adoption de réformes majeures –Code des douanes, Code du travail, nouvelle réforme fiscale, loi sur la concurrence– est de nature à compliquer une échéance essentielle pour le Maroc : l’entrée en vigueur de l’accord d’association conclu avec l’Union européenne.

B. LE DÉFI DE L’ANCRAGE EUROPÉEN

1. Une ambition ancienne

Le Roi Hassan II disait de son pays qu’il « *ressemble à un arbre dont les racines nourricières plongent profondément dans la terre d’Afrique et qui respire, grâce à son feuillage bruissant, aux vents d’Europe* ». Situé à 13 kilomètres du vieux continent au détroit de Gibraltar, le Maroc ne pouvait que constituer un partenaire privilégié de l’Europe en Méditerranée.

Dès 1969, un premier accord quinquennal d’association fut signé entre la Communauté européenne et le Maroc concernant le seul domaine commercial. En 1976, un nouvel accord d’association ajoutait au volet commercial une coopération dans les domaines économiques et financiers. Signé le 27 avril 1976, en vigueur depuis novembre 1978, cet accord offrait au Maroc, sans obligation de réciprocité, un accès privilégié au marché communautaire : libre pour les produits industriels –hors textile–, mais soumis à des calendriers, des contingentements ou des prix minima pour les produits agricoles.

L’accord d’association de 1996, qui entrera en vigueur en février 2000, va désormais plus loin. Outre qu’il met en place un dialogue politique, il prépare l’organisation d’une zone de libre-échange et met en place diverses formes de coopération, notamment sur le plan économique et financier.

La libéralisation des échanges se fera progressivement, dans un délai de 12 ans maximum, les produits industriels et les produits agricoles relevant

toutefois de deux régimes distincts : la libéralisation des échanges industriels se fera désormais sur la base du principe de réciprocité, la baisse des droits de douane et son calendrier étant différencié selon la nature de ces produits. Des mesures de sauvegarde permettront au Maroc, sous certaines conditions, d'aménager ces calendriers de réduction de droits.

S'agissant des produits agricoles, l'accord ne vise qu'une « plus grande libéralisation des échanges ». Pour les produits originaires du Maroc, deux protocoles annexés à l'accord concernent, d'une part, essentiellement les produits de la pêche exemptés de droits de douane et, d'autre part, un régime de taxation maximale et de contingents pour les tomates ou les agrumes, dont les prix d'entrée dans l'Union ont d'ailleurs été revus à la baisse.

2. Des risques à court terme, une chance pour l'avenir

Le nouvel accord d'association entre le Maroc et l'Union européenne s'inscrit dans la logique d'un partenariat commercial déjà très développé : l'Union européenne est le premier partenaire économique du Maroc, celui-ci destine à l'Union 60 % de ses exportations et y effectue 50 % de ses importations. Par ailleurs, 60 à 70 % des investissements étrangers directs au Maroc émanent des pays de l'Union européenne.

A court terme, la mise en œuvre de l'accord d'association n'est pas sans risques. Risque financier tout d'abord dans la mesure où le démantèlement tarifaire réduira les ressources fiscales du Maroc : 70 % des droits de douane, soit 18 % des ressources du Trésor, proviennent des importations de produits européens ; risque industriel également dans la mesure où les entreprises marocaines les moins compétitives subiront de plein fouet la concurrence des produits communautaires. En particulier, les entreprises marocaines jusqu'alors essentiellement tournées vers le marché intérieur –quelque 30 % des sociétés du Royaume– pourraient disparaître faute d'atteindre un seuil de compétitivité hors de portée pour la plupart d'entre elles. C'est notamment le cas des industries mécaniques, notamment dans le matériel de transports voire, à plus longue échéance, du secteur des produits pharmaceutiques.

A l'inverse, le secteur ouvert et exportateur tirera des bénéfices de l'ouverture commerciale, en particulier les entreprises travaillant dans le domaine des phosphates ou dans celui des textiles : dans ce dernier cas, cette activité, fortement exportatrice –44 % des exportations industrielles marocaines– pourra en effet bénéficier de la réduction du coût de nombreux intrants (fil et tissus) et des machines en provenance de l'Union.

Malgré ces défis, l'ouverture à l'Europe est une opportunité majeure pour le Maroc, qui a engagé depuis quelques années une ambitieuse politique

de « **mise à niveau** » de son appareil économique, précisément pour être en mesure d'en tirer toutes les potentialités.

3. Des relations perfectibles

- *Le fonctionnement de MEDA*

L'Union européenne a, entre 1976 et 1996, apporté au Maroc un concours financier significatif. Sur cette période, en effet, 41 protocoles ont permis d'affecter au royaume 1 125 millions d'euros (7,4 milliards de francs) sous forme de dons de la Commission et de prêts de la BEI. Ces ressources financières ont apporté au Maroc un appui dans les principaux domaines suivants : le développement rural, les infrastructures, le secteur social, la formation et l'appui au secteur privé.

Cependant la Conférence de Barcelone en 1995, avec l'accord d'association de 1996, a permis, grâce au programme MEDA, de lancer un nouveau type de coopération et d'augmenter fortement l'engagement financier de la Communauté. Le système des protocoles a été abandonné au profit d'une programmation indicative, susceptible d'évoluer en fonction de la capacité d'absorption marocaine par rapport à ses voisins du sud de la Méditerranée.

Au titre de ce nouveau mécanisme, le Maroc a reçu, pour la période 1996-1998, 450 millions d'euros répartis en deux volets : le premier destiné à faciliter la transition économique (facilité d'ajustement structurel et mise à niveau du secteur privé), le second visant un meilleur équilibre socio-économique –interventions dans les domaines de l'eau, du développement rural intégré, de la santé ou de l'éducation de base.

Au titre de 1999, 130 millions d'euros se sont ajoutés à cette première enveloppe de 450 millions d'euros, consacrés essentiellement à la construction de la rocade Méditerranée (80 millions d'euros). Le projet forestier a été également programmé par anticipation sur cette enveloppe.

Nos interlocuteurs marocains ont cependant critiqué le fonctionnement de MEDA, la lourdeur et la centralisation excessive de ses procédures ; le programme a notamment été assez sévèrement jugé par M. André Azoulay, Conseiller du Roi pour les affaires économiques, comme un « exercice raté ». De fait, les Marocains peuvent à juste titre se plaindre de la lenteur des décaissements effectifs par rapport aux engagements pris : 16 % déboursés sur 80 % engagés, alors même que, font-ils également valoir, le mécanisme MEDA, intimement lié à la création de la zone de libre-échange, devrait pouvoir se prévaloir d'une efficacité maximale.

Pour les années à venir, l'aide communautaire devra donc impérativement améliorer ses procédures liées en particulier au décaissement des sommes engagées. De même devra-t-elle recentrer ses financements sur des projets prioritaires : le secteur social en premier lieu au cœur duquel se situe le dossier de l'éducation, les infrastructures de base ensuite, en particulier en direction des provinces du nord ; la modernisation des institutions doit également être poursuivie –en particulier dans le domaine de la justice avec l'amélioration du fonctionnement des tribunaux de commerce, le régime de la propriété intellectuelle ou la déconcentration des services engagée dans le cadre d'une politique ambitieuse d'aménagement du territoire. Enfin, la communauté doit s'attacher à apporter un appui substantiel aux réformes économiques en veillant toutefois à ce que le cadre législatif élaboré pour tel ou tel secteur soit effectivement mis en œuvre. La poursuite des projets européens, déjà lancés dans le cadre de Meda 1 au profit du développement du secteur privé, notamment l'aide à la normalisation des secteurs productifs devra être conduite en élargissant les secteurs bénéficiaires au tourisme ou à l'artisanat.

- *La question de la pêche*

Même si les Marocains ne sont pas des pêcheurs par tradition, la pêche est devenue pour le Royaume un enjeu économique majeur.

Doté d'une double façade atlantique et méditerranéenne et de plus de 3 500 kms de côtes, le Maroc bénéficie de l'une des zones les plus poissonneuses du monde. Cette activité emploie 150 000 personnes, en fait vivre 900 000 directement ou indirectement, mobilise 2 500 unités côtières et 450 unités hauturières et représente quelque 18 % de ses exportations.

Plusieurs accords successifs ont réglé la question de la coopération euro-marocaine dans ce secteur. Le dernier accord en date, signé en 1996 pour 4 ans, octroyait au Maroc une enveloppe de 500 millions d'euros, dont 355 de redevance financière contre droit à pêcher dans les eaux marocaines et 145 destinés au développement durable de ce secteur. Les autorités marocaines, malgré les pressions européennes, ne souhaitent pas renouveler cet accord, arrivé à échéance en novembre 1999. Elles estiment avoir largement perdu au change, mettant en cause la surexploitation de leurs fonds par les pêcheurs espagnols –principaux bénéficiaires de l'accord– qui privent leurs propres pêcheurs de prises qui leur reviennent alors même, ajoutent-elles, qu'une pause biologique s'impose pour reconstituer le stock halieutique.

C. LE MAROC PARTENAIRE ÉCONOMIQUE PRIORITAIRE DE LA FRANCE

L'attention de la France à l'égard du Maroc, fondée sur des liens politiques particuliers, s'inscrit également dans un cadre commercial qui place notre pays au premier rang des investisseurs, des fournisseurs et des clients du Royaume. Au surplus, les relations financières franco-marocaines ont également été le cadre d'une méthode innovante dans la « gestion active » de la dette, à travers le mécanisme de conversion de dette en investissements.

1. Une aide financière importante et multiforme

Depuis 1996, l'aide française au Maroc dépasse 3,2 milliards de francs par an en moyenne. L'aide financière de la France au Maroc est en effet de loin la plus importante aide bilatérale consentie au Royaume. Elle représente 51 % de l'Aide publique au développement octroyée au Maroc et 71 % des contributions bilatérales. La France est son premier prêteur, avec 50 % des créances du Club de Paris (dette publique) et près de 22 % de l'encours total (25 milliards de francs).

L'aide française a longtemps reposé sur les protocoles financiers, les rééchelonnements de dette dans le cadre du Club de Paris et les actions de coopération scientifique et technique.

A partir de 1993, l'aide française s'est inscrite dans le cadre des concours de la Caisse française de développement devenue l'Agence Française de développement (AFD). Ses engagements, équivalents à ceux des protocoles, ont porté essentiellement sur le développement du monde rural.

La conversion de dette en investissements, mécanisme novateur, permet d'alléger la dette marocaine tout en suscitant et canalisant les nécessaires investissements dans les secteurs prioritaires au développement du pays. Dès 1996, un premier accord avait porté sur 1 milliard de francs (400 MF d'annulation et 600 MF de conversion en investissements privés). Le mécanisme a été renouvelé en 1998 et 1999, en deux tranches de 700 MF chacune. La France, devant le succès de cet outil de gestion de la dette, a convaincu ses partenaires du Club de Paris de porter de 10 à 20 % puis à 30 % la part des crédits privés garantis éligibles au mécanisme. La dernière réunion ministérielle franco-marocaine de novembre 1999 a par ailleurs décidé d'une nouvelle tranche de 700 MF.

Parallèlement à cette méthode de conversion de la dette en investissements, la France soutient également, par d'autres moyens, les efforts du Maroc d'allègement de sa dette. En 1997, l'accession du Maroc au rang des places financières émergentes lui a permis de lever, à des conditions

intéressantes, un emprunt de 200 millions de dollars auprès d'un consortium bancaire –dont font partie plusieurs établissements français qui lui a permis de régler par anticipation une partie de sa dette la plus onéreuse. En octobre 1998, par ailleurs, l'AFD a été en mesure de consacrer 1 milliard de francs à la garantie d'emprunts marocains pour le refinancement de sa dette.

Les protocoles financiers, sur la période 1991-1998 se sont par ailleurs élevés à 39 % des engagements financiers de l'aide bilatérale française au Maroc, représentant 51 % des décaissements.

2. Le rôle dominant de l'AFD dans le développement des infrastructures et la mise à niveau industrielle

Installée en 1992 au Maroc, l'AFD a, jusqu'en 1998, engagé un total de 4,1 milliards de francs au profit des infrastructures de base et du développement rural. Ces engagements ont essentiellement pris la forme de financements privilégiés, de prêts à des conditions proches du marché ou de prises de participation de la filiale PROPARCO de l'AFD dont les engagements ont dépassé, entre 1992 et 1998, le milliard de francs.

Dans le cadre de la coopération pour l'aide aux réformes et les transferts de technologie de gestion, une nouvelle procédure a pris en 1997 le relais des protocoles, celle du Fonds d'études et d'aide au secteur privé (FASEP), qui a permis, depuis, le financement (40 MF) de onze études en amont de projet dans les domaines les plus divers. Le volet « aide au secteur privé » du FASEP est mis en œuvre sous la forme d'un Fonds de garantie français à la « mise à niveau », géré par l'AFD. Doté de 200 MF, ce fonds est destiné à faciliter l'accès des entreprises marocaines aux crédits bancaires, en permettant de consentir 1 milliard de francs de garantie, pouvant mobiliser jusqu'à 2 milliards de francs de crédits pour la mise à niveau industrielle.

3. Une présence commerciale française prééminente

La France est toujours le premier partenaire commercial du Maroc, avec près du quart des échanges commerciaux de ce pays. En effet, 25 % des importations marocaines (16 milliards de francs) proviennent de notre pays et le Maroc y destine le tiers de ses exportations (15,5 milliards de francs en 1998).

La structure des exportations françaises, au cours du dernier exercice, place au premier rang les biens d'équipement professionnel (36,1 % du total) et les biens de consommation courante (29,8 %). Les postes les moins importants, mais en progression constante, concernent les produits agro-alimentaires (10 %) et les matériels de transports terrestres (5,6 %).

S'agissant des importations françaises, les produits textiles et d'habillement représentent plus de la moitié du total (51 %). La part des biens d'équipement professionnel (21 % du total), est en légère augmentation, comme, dans une moindre mesure, les produits agro-alimentaires (16,8 % du total).

L'Espagne est le second partenaire commercial du Maroc ; comme fournisseurs, viennent ensuite les Etats-Unis, l'Allemagne et l'Italie ; comme clients, l'Inde –gros importateur de produits phosphatés– précède l'Italie et le Japon.

De même, la France reste le premier investisseur dans le Royaume, en flux comme en stock. En terme de flux, les investissements français, depuis 1990, ont atteint quelque 700 MF par an, soit un peu moins du quart des investissements directs étrangers. Les Etats-Unis, la Grande-Bretagne et l'Espagne occupent les places suivantes. Pour la seule année 1998, les investissements français ont atteint 830 MF.

En termes de stocks, les investissements français représentent globalement le tiers des investissements étrangers –40 % dans l'industrie–. 520 filiales d'entreprises françaises sont présentes au Maroc mais, dans le cadre des privatisations, si la France n'arrive qu'au cinquième rang des sommes investies, elle est le premier intervenant sur les bases du nombre des opérations menées. L'ensemble des entreprises françaises au Maroc, tous types de sociétés confondus, emploient près de 70 000 personnes. Les entreprises françaises présentes au Maroc oeuvrent plus particulièrement dans les activités de production (plus de 60 % des filiales).

III. LA DIFFICILE QUESTION DU SAHARA OCCIDENTAL

A. DE LA DÉCOLONISATION À LA SOUVERAINETÉ DISPUTÉE

La délégation de votre commission s'est rendue à Laâyoune, principale ville, avec Dakhla et Smara, du Sahara occidental, que les Marocains évoquent plus couramment sous l'appellation de « Provinces du sud ». Elle y a été chaleureusement accueillie par le Wali (gouverneur) de la Province, a pu visiter des infrastructures (hôpital, usine de désalinisation, installations portuaires, usine de transformation des produits de la pêche...) symboliques de l'effort financier considérable que le Maroc a consenti en faveur d'un territoire dont la « marocanité » fait l'unanimité dans le Royaume. Elle a également eu un entretien particulièrement intéressant avec les responsables, civils et militaires de la Mission des Nations unies pour l'Organisation du Référendum au Sahara occidental (MINURSO).

Le dossier du Sahara occidental constitue un « dossier phare » pour le Maroc et l'alternance politique de 1997, tout comme l'avènement du nouveau roi n'a pas modifié la position officielle marocaine sur le sujet, même si une « nouvelle méthode » est en train d'être appliquée à sa gestion.

Le dossier n'est pas moins essentiel pour la communauté internationale : l'ONU y est impliquée depuis un peu plus de dix ans, la France joue à New York un rôle actif aux côtés du Maroc, les Etats-Unis sont loin d'être indifférents à l'évolution de la situation, enfin et surtout, la question du Sahara occidental cristallise la tension entre le Maroc et son voisin algérien, tension dont la pérennisation bloque durablement toute ambition de coopération maghrébine, pourtant indispensable au développement de la rive sud de la Méditerranée.

1. Repères historiques

Le Sahara occidental s'étend sur une superficie de 266 000 kms², soit un peu plus de la moitié du territoire marocain « officiel ». Il est bordé à l'ouest par l'Atlantique sur plus de 1000 kms de côtes très poissonneuses. Il partage ses frontières terrestres avec trois Etats : le Maroc au nord, l'Algérie au nord-est et la Mauritanie au sud et au sud-est, sur une longueur totale de 2 045 kms. Ses « frontières » résultent d'une série d'accords ou de traités

conclu entre 1900 et 1958. Le territoire est constitué au nord par la région de Sagua el Hamra et au sud par le Rio de Oro¹.

Les Sahraouis étaient des nomades et des pasteurs, se déplaçant au-delà des frontières internationales. Les fortes sécheresses ont conduits la plupart d'entre eux à se sédentariser dans les centres urbains. La structure sociale des sahraouis est fondée sur une confédération de tribus, subdivisées en fractions et sous-fractions. La tribu est dirigée par un cheikh, chef de tribu, et une assemblée tribale, le djemâa, réunissant les chefs de fractions.

L'irruption du Sahara occidental dans l'histoire internationale débute en 1884 lorsque l'Espagne, à la suite de la Conférence de Berlin qui répartit l'Afrique entre puissances coloniales, entreprend de coloniser les régions côtières situées entre Tarfaya (au sud du Maroc) et Villa Cesneros –devenu depuis Dakhla, dans le sud du Sahara. Une résistance anti-coloniale s'exercera jusqu'en 1934 lorsqu'elle sera étouffée par une offensive française. A partir de cette date, le protectorat espagnol devient effectif sur le territoire.

Lors de son accession à l'indépendance en 1956, le Maroc réclame la souveraineté sur le territoire. Au cours des deux années suivantes, 1957-1958, un soulèvement est déclenché contre l'Espagne, réprimé lors de l'opération franco-espagnole « Ecouvillon ».

Dès lors, l'évolution de la question du Sahara occidental sera au confluent de trois logiques : celle de la décolonisation, celle du droit international, celle des rivalités entre Etats voisins.

La logique décolonisatrice se met en œuvre dès 1965-1966, lorsque l'Assemblée générale des Nations unies adopte ses premières résolutions (2072 à 2229) appelant à la décolonisation du territoire et à l'autodétermination de ses habitants au moyen d'un référendum.

De son côté, le gouvernement espagnol, désireux de s'affranchir progressivement du protectorat qu'il exerce effectivement depuis 40 ans, annonce en 1974 son intention d'organiser un référendum d'autodétermination au début de 1975 sous les auspices des Nations unies. A cette fin, les autorités espagnoles entreprennent un **recensement dans le territoire**. Cependant, le Maroc s'oppose à ce que l'indépendance soit l'une des options soumises à la consultation référendaire. Le référendum n'aura pas lieu et les Espagnols quitteront définitivement le territoire le 26 février 1976. Le lendemain même, le Polisario proclamera la République Arabe Sahraouie et Démocratique (RASD).

¹ D'où l'appellation du Front Polisario : front pour la libération du Sagina el Hamra et du Rio de Oro.

Dès **1973**, les ambitions concurrentes des Etats voisins se manifestent, d'une part, par la **constitution du Front Polisario** –soutenu par l'Algérie– et, d'autre part, par la **réclamation marocaine du territoire du nord**, celui du sud étant alors revendiqué par la **Mauritanie**. Le 14 novembre 1975, l'Espagne signe avec la Mauritanie et le Maroc les **accords de Madrid**, cédant les deux tiers du nord du territoire au Maroc et le troisième tiers, au sud, à la Mauritanie. A la fin de cette même année, les troupes marocaines et mauritaniennes au Sahara occidental se heurtent à la résistance déterminée du POLISARIO et des affrontements algéro-marocains ont lieu au Sahara. Certains Sahraouis du territoire commencent à se déplacer vers des camps de réfugiés dans la région de Tindouf en Algérie, d'autres décident de rester. Les hostilités continueront jusque dans les années 1980. Parallèlement, la **Mauritanie** se retire progressivement du conflit, décidant, **le 5 août 1979**, après accord avec le Front Polisario, de **renoncer à ses revendications** sur le Sahara occidental. **1980** marquera par ailleurs le début de la **construction, par le Maroc, de murs de défense**, destinés à contrer les attaques du Polisario.

Entre temps, en effet, **la logique du droit international** a modifié la donne initiale. A l'initiative du roi Hassan II et après consultation par l'Assemblée générale des Nations unies, la **Cour internationale de justice** avait rendu, le 16 octobre 1975, un avis sur la nature des liens juridiques unissant le Sahara occidental au Royaume du Maroc et à la Mauritanie préalablement à la colonisation espagnole. Elle a estimé que les liens « d'allégeance » entre la population sahraouie et le royaume étaient historiques et réels mais n'empêchaient pas celle-ci d'exercer son droit à l'auto-détermination. Forts de cette caution qui les avait convaincus dans la légitimité de leurs revendications, les forces marocaines avaient pénétré dans le nord du territoire dès le 31 octobre 1975 entraînant les premiers heurts avec le Polisario. Le 6 novembre suivant, 350 000 Marocains formant une « marche verte » arrivent au Sahara occidental. Le Conseil de sécurité de l'ONU enjoindra le même jour le Maroc à « *retirer immédiatement du territoire du Sahara occidental tous les participants à la marche* » (résolution 380).

Les années 1980-1984 verront les parties adopter des positions diplomatiques radicales et des initiatives d'apaisement : rupture des relations diplomatiques entre l'Algérie et le Maroc après la proclamation de la RASD. En 1981, lors du Sommet de O.U.A., le roi Hassan II annonce son acceptation d'un référendum au Sahara occidental. En 1984, protestant contre le siège de membre de O.U.A. reconnu à la RASD, la Maroc se retire de l'Organisation africaine.

Après trois ans de pourparlers, de 1985 à 1988, **le Maroc et le Front Polisario acceptent les propositions du Secrétaire général des Nations unies pour un règlement pacifique** débouchant sur un cessez-le-feu puis sur

l'organisation d'un référendum par lequel les populations du Sahara occidental choisiraient entre l'intégration au Maroc et l'indépendance.

Le 18 juin 1990, le Secrétaire général de l'ONU, M. Perez de Cuellar soumet au Conseil de sécurité son plan pour la mise en œuvre des propositions de règlement de 1988.

2. Structure générale du plan de règlement

Le plan de règlement du 20 septembre 1988, proposé par le secrétaire général des Nations unies, prévoit tout d'abord que son **Représentant spécial au Sahara occidental** –actuellement M. William Eagleton– aura pour charge de mener à bien les missions qui lui sont assignées par ce plan, assisté pour ce faire de la Mission des Nations unies pour l'organisation d'un référendum au Sahara occidental (MINURSO). Le plan prévoit notamment :

- la **mise en œuvre d'un cessez-le-feu**: celui-ci, entré en vigueur le 6 février 1991, a été assez scrupuleusement respecté depuis cette date ;

- **une réduction « appropriée, substantielle et graduelle » des troupes marocaines** (limitée à 65 000 hommes), de même que la **consignation des troupes de chaque partie** avec leurs armements dans des emplacements convenus et vérifiables ;

- la **libération des prisonniers politiques** sahraouis ;

- la **libération des prisonniers de guerre** (1 800 prisonniers marocains seraient encore détenus à ce jour dans les camps de Tindouf) ;

- le **retour dans le territoire des réfugiés** autorisés à voter, et leur famille immédiate, sous la supervision du HCR.

La réduction et la consignation des forces (65 000 soldats pour les Marocains, 2 000 combattants pour le Polisario), le retour des réfugiés et la libération des prisonniers de guerre ne sont supposés intervenir qu'à partir d'un certain délai (4-6 mois) préalable à la date fixée du référendum. Du fait des reports successifs de cette dernière, ces aspects du plan de règlement n'ont pas encore été mis en œuvre. Compte tenu de la dernière date officiellement fixée pour le référendum, le 31 juillet 2000, les opérations devraient concrètement débiter au cours du premier semestre prochain ;

- **l'organisation et le contrôle du référendum** relèvent totalement et exclusivement de l'ONU, les parties laissant à celle-ci le droit de prendre toutes les mesures réglementaires et législatives requises à cet effet. Ces responsabilités de l'ONU recouvrent :

- . la fixation des modalités de la campagne référendaire
- . le déroulement libre et honnête des scrutins
- . l'identification et l'inscription des personnes habilitées à voter

A cette fin est créée une **Commission d'identification** chargée de mettre en œuvre « *la position convenue par les parties, selon laquelle tous les Sahraouis dénombrés lors du recensement effectué en 1974 par les autorités espagnoles et âgés de 18 ans ou plus auront le droit de vote, qu'ils vivent actuellement sur le territoire ou en dehors de celui-ci, en qualité de réfugiés ou pour d'autres motifs* ».

Le plan prévoit la création d'une **commission référendaire** chargée de conseiller le représentant spécial sur l'organisation d'une campagne référendaire libre et du processus référendaire lui-même.

Enfin, le plan précise **la composition et les attributions de la MINURSO**. Celle-ci est formée de trois unités : civile, militaire et de sécurité.

- **L'unité civile** « *qui est au cœur de l'opération* » comprend le bureau du représentant spécial et son personnel d'appui dans des domaines tels que l'administration, les questions juridiques et législatives, les questions relatives aux réfugiés et aux détenus politiques, l'information et les relations publiques.

- **L'unité de sécurité** composée d'agents de la police civile, a responsabilité du maintien de l'ordre dans les centres d'établissement des listes électorales et de superviser les activités des forces de police existantes.

- **L'unité militaire** a pour tâche de surveiller le cessez-le-feu, de vérifier les réductions convenues de forces, la consignation des forces des deux parties dans les emplacements convenus, de s'assurer que certaines armes et munitions sont sous bonne garde, d'assurer la sécurité de Sahraouis revenant dans le Territoire aux points de passage désignés et aux centres d'accueil du HCR.

Aujourd'hui, la MINURSO mobilise un effectif global de 231 personnes pour sa composante militaire, dont 25 observateurs militaires français, et 81 pour la composante de police civile. Il convient d'y ajouter l'unité civile rassemblant un personnel de 218 personnes dont 103 Marocains. Pour sa part, la commission d'identification totalise un effectif de 139 personnes représentant 39 nationalités différentes.

Cependant, au fur et à mesure que se rapproche –théoriquement–, la date du référendum, la composante militaire devra s'étoffer jusqu'à 1 850 personnes. Elle devra concrètement mettre en œuvre d'autres aspects

sensibles, déjà évoqués, du plan de règlement : réduction des troupes marocaines et du Polisario, contrôle des armements, poursuite de la surveillance du cessez-le-feu et surveillance de la démobilisation ou du retrait du parti perdant après le référendum.

3. Les raisons d'un enlèvement : l'identification des votants

La mise en œuvre du plan de règlement, dès le début, s'est heurtée à diverses mesures de retardement –notamment du côté marocain– qui ont affecté le déploiement de la MINURSO et entraîné les tout premiers retards. En réalité, les entraves, souvent bénignes mais répétées –symboles de mauvaise humeur ou même de mauvaise volonté– ont contribué jusqu'à il y a peu, à compliquer la mission de la MINURSO.

La principale difficulté, apparue rapidement et à peine résolue aujourd'hui, a concerné **l'identification des électeurs potentiels**. C'est évidemment, pour les deux parties, un enjeu essentiel, chacune étant tentée de s'assurer de l'inscription de ceux dont l'opinion leur paraît acquise quant à la réponse à apporter à la question du référendum et les gains obtenus par l'une étant évidemment immédiatement contestés par l'autre.

Très vite, une **guerre des « critères »** s'est ouverte que, par rapports successifs, les secrétaires généraux de l'ONU ont tenté d'apaiser en élargissant ou affinant mais aussi en compliquant les critères initiaux.

Les premières versions des rapports du secrétaire général des Nations unies, précisant les conditions de mise en œuvre du plan de règlement, indiquaient que « *tous les Sahraouis dénombrés lors du recensement effectué en 1974 par les autorités espagnoles et âgés de 18 ans ou plus auront le droit de voter, qu'ils vivent actuellement sur le territoire ou en dehors de celui-ci, en qualité de réfugiés ou pour d'autres motifs* ». Il revenait donc à la commission d'identification de mettre à jour ce recensement, non seulement en rayant des listes les noms des personnes décédées depuis, ce qui va de soi, mais également « *en examinant les demandes des personnes qui affirment être en droit de participer au référendum du fait qu'elles sont sahraouies et n'ont pas été dénombrées dans le recensement de 1974* ». Les chefs de tribus étaient, à cette fin, invités à contribuer aux travaux de la commission.

MM. Perez de Cuellar en décembre 1991, puis Boutros Ghali en juin 1993, ont élargi les critères d'identification. Le processus d'identification a dès lors été basé sur cinq critères. Sont ainsi habilités à voter :

- les personnes dont les noms figurent sur la liste révisée du recensement de 1974

- les personnes qui résidaient dans le territoire comme membres d'une tribu sahraouie mais non recensées en 1974

- les membres de la famille proche de ces deux premiers groupes - père, mère et enfants

- les personnes de père sahraoui né dans le territoire

- les personnes, membres de tribus sahraouies appartenant au territoire et y ayant résidé pendant six années consécutives.

M. Boutros Ghali a apporté des précisions complémentaires aux termes desquelles :

- une sous-fraction¹ implantée dans le territoire est « *une sous-fraction incluse dans le recensement de 1974* ». Pour être identifié, un requérant doit donc appartenir à une sous-fraction recensée.

- les preuves recevables sont légèrement élargies : « *à titre exceptionnel dans le cas où l'intéressé n'est pas en possession des documents ou dispose de documents espagnols incomplets ou insuffisants, la commission d'identification pourra juger de son admissibilité à voter en tenant compte du témoignage des chefs de tribus* »

- seuls les « *chefs (chioukh) des sous-fractions incluses dans le recensement de 1974 seront habilités à témoigner auprès de la commission d'identification* ».

Dès septembre 1995, le processus d'identification, commencé sur ces bases en août 1994, a été bloqué puis **suspendu en mai 1996**, achoppant sur un problème posé par trois tribus représentant un total de 65 000 personnes et dont les Marocains demandaient l'enregistrement, refusé par le Polisario.

Base de l'identification, le recensement espagnol de 1974 s'est avéré être source de contestation et de complication : réalisé rapidement il n'aurait pas, au dire de ses détracteurs marocains, permis un dénombrement précis et sincère de l'ensemble des populations sahraouies.

En particulier, **trois tribus ont été et restent en partie à l'origine des blocages**. Ces tribus, classifiées H 41, H 61 et J¹ 51/52 par les Espagnols, n'ont pas été divisées en sous-fractions car elles n'étaient pas, ou plus, présentes sur le territoire au moment du recensement. Aux yeux du Polisario, leur identification était impossible compte tenu des critères retenus, sauf à recourir au témoignage de chefs de tribus « marocains » et donc supposés acquis à la cause de l'intégration.

¹ Les tribus sont divisées en fractions et sous-fractions

En 1997, une solution de compromis fut trouvée après les efforts diplomatiques conduits par M. James Baker. Les accords réglèrent plusieurs autres questions sensibles : définition d'un code de bonne conduite pendant la campagne référendaire, accord sur le rôle de l'ONU pendant la période de transition, sur le cantonnement des forces pendant la campagne... Surtout il permit un **accord sur les modalités de reprise du processus d'identification** en particulier sur les tribus contestées. La solution retenue laisse cependant quelque peu perplexe : *« les parties ne parraineront ni ne présenteront, directement ou indirectement, aux fins d'identification, aucun membre des groupements tribaux H41, H61 et J51/52, à l'exception des personnes figurant dans le recensement espagnol de 1974 et des membres de leur famille immédiate, mais ne sont pas tenues d'empêcher activement les personnes appartenant à ces groupements tribaux de se présenter elles-mêmes. L'identification de toute personne qui pourrait ainsi se présenter elle-même doit avoir lieu dès que possible »*. L'accord rappelle par ailleurs la recevabilité des témoignages oraux « dignes de foi ».

En décembre 1997, le processus d'identification reprit jusqu'en septembre 1998, date d'une nouvelle suspension. A ce moment, les seuls requérants restant à identifier se trouvaient parmi les 65 000 membres des groupements tribaux contestés H41, H61 et J51/52.

Lorsque l'identification a repris le 15 juin 1999, un total de 84 251 personnes, compte non tenu des tribus contestées, avaient été retenues comme éligibles sur 147 350 requérants identifiés par la commission d'identification. Il apparaît par ailleurs qu'un faible nombre des 65 000 requérants des tribus contestées pourrait être finalement retenu. **Les recours déjà engagés, de la part des requérants non retenus, pourraient, sur l'ensemble du processus d'identification, s'élever à quelque 80 000, s'apparentant dès lors à une « identification-bis », et rendant à l'évidence irréalisable le respect de la dernière échéance de juillet 2000 pour la tenue du référendum.**

B. L'INCERTITUDE SUR L'AVENIR DU PROCESSUS : UNE SOLUTION ALTERNATIVE ?

1. Les difficultés liées au non-respect des échéances.

Lorsque votre délégation s'est rendue à Laâyoune pour y rencontrer les responsables régionaux marocains et les personnels de la MINURSO, ses membres ont eu le sentiment que par-delà un nouveau report inéluctable de l'échéance référendaire, c'est l'ensemble du processus qui pouvait être remis en cause. Cette perspective est préoccupante : un engagement aussi long et

¹ *Le recensement espagnol de 1974 avait classé les tribus par code alphabétique de A à J.*

significatif de la communauté internationale, qui aboutirait à une impasse, serait un mauvais signal pour tout le monde. Des **voies alternatives sont parfois évoquées, susceptibles de répondre au vœu des populations concernées**, à condition évidemment qu'elles puissent faire l'objet d'un **agrément partagé par tous les intervenants**.

Au demeurant le processus de négociation et du plan de règlement élaboré dans le cadre de l'ONU est assez souple : le plan lui-même, comme les nombreux aménagements auxquels il a donné lieu depuis dix ans, ne relève pas d'une résolution du Conseil de sécurité qui -comme la résolution n° 1244 appliquée au Kosovo- inscrit dans le marbre des dispositifs souvent complexes, difficilement applicables et pratiquement inamendables. Ce sont, dans le cas précis, des rapports du secrétaire général qui ont **mis en forme des agréments souscrits préalablement par les parties**. Le plan initial, tout comme les accords dits de Houston de 1997, ont été d'abord le résultat de négociations entre le Maroc et le Polisario principalement, le Conseil de Sécurité se bornant à en prendre acte, à « rester saisi de l'affaire », à surveiller son évolution et, ce qui est un aspect non négligeable, à assurer le financement du système en général et de la MINURSO en particulier.

Plusieurs raisons plaideraient en faveur d'une « remise à plat » de la question.

En premier lieu, l'étalement du processus dans le temps aggrave les aspects humanitaires de ce qui fut un conflit et qui reste une situation de « guerre froide » entre le Maroc, le Polisario et l'Algérie. Les **réfugiés de Tindouf** en Algérie, répartis dans des camps -qui portent symboliquement les noms de villes du Sahara occidental : Laayoune, Smara, Dakhla...- vivent, en plein désert, dans des conditions plus que précaires. Le HCR rencontre parfois des difficultés pour visiter les camps et ceux qui voudraient les quitter ne peuvent guère le faire librement.

La question des **prisonniers de guerre** n'est toujours pas résolue. Le plan prévoit que leur libération ou leur échange devrait intervenir au début d'une période de transition s'ouvrant quelque 6 mois avant la date prévue du référendum : l'ajournement répété de cette dernière rallonge d'autant la durée de la détention. Or sur les 1 800 prisonniers de guerre marocains détenus par le Polisario, la plupart le sont depuis vingt ans, dans des conditions difficiles qui expliquent que les quelques prisonniers récemment libérés par le Polisario (191), se trouvent dans un état physique déplorable.

La deuxième raison tient à la **nature même du choix soumis aux électeurs** : l'indépendance ou l'intégration. On imagine difficilement le Polisario et l'Algérie qui le soutient laisser s'échapper la perspective d'une souveraineté sur un territoire vaste et non dépourvu de richesses au profit, pour l'Algérie et notamment ses militaires, de leur rival de toujours. On imagine

encore plus difficilement le Maroc devoir abandonner un territoire qu'il occupe depuis près d'un quart de siècle, pour le développement duquel il a consenti des efforts financiers très considérables et dont surtout la « marocanité » est un *credo* partagé par tout l'éventail politique et social du Royaume. Or la question posée au référendum suppose un choix à la fois clair et brutal où, pour reprendre une expression du jeu de poker, « le vainqueur rafle tout ».

La troisième raison tient à la capacité de la communauté internationale de continuer à consentir des efforts financiers et politiques dont elle ne perçoit pas le terme. Certes, l'expérience chypriote démontre que l'ONU -et les Etats qui composent le Conseil de Sécurité- peuvent faire preuve d'une longue patience. Il reste que ces situations, qu'on le déplore ou non, ne grandissent pas l'institution. Au demeurant, l'action de la MINURSO, depuis quelques années, n'est possible que grâce à des sursis successifs, que de trois mois en trois mois, le Conseil de Sécurité accepte de lui accorder à la demande pressante de son secrétaire général. Le mandat actuel de la MINURSO n'a été renouvelé que pour trois mois le 15 septembre dernier et une nouvelle décision devra être prise le 14 décembre prochain, pour combien de temps ?

2. Une troisième voie est-elle possible ?

La recherche d'une issue alternative, qui n'est pas à l'heure actuelle à l'ordre du jour, supposerait que soient réunies plusieurs conditions.

La première condition est déjà en partie à l'œuvre, qui concerne la méthode appliquée à la gestion de la question du Sahara occidental. La mise en place, en septembre 1999, d'une commission spéciale sur cette question -Commission royale de suivi des affaires sahariennes-, regroupant des personnalités sahraouies, des civils et des militaires et, en liaison directe avec le Roi, avait témoigné de la volonté de ce dernier de ne plus en laisser la maîtrise au seul ministre de l'Intérieur. Le départ de celui-ci, quelques semaines plus tard, a conforté cette démarche. Les incidents qui avaient affecté, à la fin du mois de septembre à Laâyoune, un petit mouvement revendicatif d'une centaine d'étudiants sahraouis et la réaction violente des forces de police ont révélé les excès et les limites du « tout sécuritaire » qui a longtemps prévalu dans la région.

Cette nouvelle approche de la question saharienne touche également aux questions de fond : la première réunion de la commission de suivi des affaires sahariennes a été l'occasion d'évoquer les urgences sociales, la spécificité religieuse et culturelle des populations sahariennes, la mise en route d'un processus électoral permettant de donner leur place aux jeunes élites du territoire au sein du Conseil royal consultatif pour les affaires marocaines. L'évolution est importante, démontrant que l'approche exclusivement fondée

sur le comptage des électeurs et la politique de ralliement des notables sahraouis laisse la place à une démarche nettement plus constructive.

Ces signes avant-coureurs annoncent-ils la future mise en place, parfois évoquée, d'un statut spécifique qui serait reconnu aux provinces du sud dans le cadre d'une régionalisation, annoncée en 1996 pour l'ensemble du pays, mais dont la mise en œuvre jusqu'alors concernait, moins que toute autre partie du Maroc, le Sahara occidental ? Pourrait-on alors concevoir qu'au projet de référendum « confirmatif » de la marocanité du territoire se substitue l'idée d'une autonomie « confirmative » de la spécificité sahraouie, mais sous souveraineté marocaine, éventuellement sanctionnée elle-même par référendum ?

En tout état de cause, et c'est la deuxième condition, une évolution aussi radicale de la question ne pourrait et ne devrait évidemment se faire que par un nouvel accord entre le Maroc et le Polisario, sachant que ce dernier considère pour l'heure comme seule issue possible la réalisation rapide du référendum d'autodétermination préparé depuis dix ans par la communauté internationale.

C'est également avec l'Algérie que toute remise à plat de la question doit être conduite. Sans le soutien multiforme et indéfectible que ce pays lui apporte, le Polisario aurait vraisemblablement perdu une large part de son influence et de ses moyens. Or si, durant sa campagne électorale pour la présidence algérienne, M. Bouteflika avait exprimé l'hypothèse d'une solution « sans vainqueur ni vaincus », l'Algérie d'aujourd'hui soutient fermement l'application du plan de l'ONU.

En fait, la relation difficile entre le Maroc et son voisin de l'est ne conditionne pas la seule question du Sahara occidental, elle est la source des blocages économiques et commerciaux qui empêchent toute avancée vers une intégration maghrébine pourtant essentielle au développement de la région. Les quelques espoirs que le comportement du président algérien, lors des obsèques d'Hassan II, avait pu soulever sont vite retombés et nos interlocuteurs marocains ont déploré cette « douche froide » faite alternativement d'attitudes conciliantes et d'agressivité verbale de la part des responsables algériens. Les difficultés intérieures dans lesquelles l'Algérie continue de se débattre expliquent en partie ces retournements. Il n'est pas interdit cependant d'espérer que si la politique de réconciliation intérieure du Président Bouteflika pouvait enfin aboutir, elle soit de nature à modifier positivement la donne entre deux pays dont la coopération dans tous les domaines est inscrite dans la logique du monde d'aujourd'hui.

CONCLUSION

Le Maroc vit un moment décisif de son évolution. Sur le plan interne, des changements se profilent qui vont déjà au-delà des seuls symboles. De nouvelles méthodes de gouvernement sont mises en place par le Roi dans la gestion de dossiers prioritaires. Celui-ci est attendu sur les nécessaires réformes qu'il a lui-même définies et qui devront concourir à réunir une société marocaine encore divisée entre riches et pauvres, hommes et femmes, ruraux et citadins.

Pour parachever la transition, toutefois, des changements concrets devront intervenir rapidement, faute de quoi, l'impatience d'une grande partie de la population pourrait être tentée de s'exprimer en dehors des structures politiques traditionnelles et risquerait alors d'affecter l'image de grande stabilité jusque-là donnée par le Royaume et qui tranche, sur ce point, avec ses voisins.

Sur le plan externe, à partir du 1er janvier 2000, le Maroc sera au rendez-vous de l'Union européenne, ce qui constituera pour le Royaume un déficit économique et social de grande ampleur. Enfin, la nouvelle donne algérienne, qui pourrait débloquent bien des problèmes dans l'avenir, est encore aujourd'hui source d'incertitude et de perplexité à Rabat.

Ce sont pourtant ces deux dossiers de voisinage, avec son voisin européen au nord, d'une part, et avec l'Algérie, à l'est, d'autre part, qui détermineront, dans une large mesure, l'avenir du Maroc. Dans ces deux domaines, la France n'est pas sans influence et nos interlocuteurs comptent sur la détermination de notre pays pour les aider à relever ces défis.

EXAMEN EN COMMISSION

La commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a examiné le présent rapport d'information lors de sa séance du mercredi 3 novembre 1999.

A la suite de l'exposé de M. Xavier de Villepin, président, Mme Paulette Brisepierre a formulé les observations suivantes :

- la délégation avait eu des entretiens particulièrement intéressants avec le président et des membres de la Confédération générale des entreprises marocaines (CGEM), l'organisation patronale marocaine ;

- le dossier de la pêche était essentiel pour le Maroc qui s'estimait victime de la bonne volonté dont il avait fait preuve lors de la conclusion des précédents accords ;

- le roi Mohammed VI avait récemment décidé la gratuité de l'enseignement primaire ;

- la question du Sahara occidental dépassait le cadre strictement marocain et l'Union européenne devait s'y intéresser davantage. La situation des réfugiés sahraouis à Tindouf n'était guère enviable. En revanche, le Maroc avait consenti, dans les « provinces sahariennes », des efforts considérables.

M. Christian de La Malène a estimé que l'Europe ne devait pas pousser le Maroc à une occidentalisation telle qu'il y perde son identité spécifique.

M. Xavier de Villepin, président, a estimé que tel n'était pas l'objectif de l'Union européenne. En revanche, une certaine ouverture –à l'instar de ce qui avait pu se produire, sur le plan économique, en Tunisie– pouvait aider le Maroc à opérer les transformations nécessaires.

Mme Danielle Bidard-Reydet a salué l'évolution positive qui semblait se dessiner depuis l'avènement du roi Mohammed VI. Sur le référendum au Sahara occidental, elle a considéré que, malgré les difficultés, les décisions internationales devaient être appliquées. A défaut, comment répondrait-on au souhait des réfugiés de retourner dans leur pays ? Elle n'a pas partagé l'appréciation négative portée par Mme Paulette Brisepierre sur la situation des réfugiés sahraouis à Tindouf. Elle s'est enfin interrogée sur la production de stupéfiants au Maroc.

M. Xavier de Villepin, président, a indiqué que des actions étaient conduites pour tenter d'éradiquer la production de cannabis dans le Rif. Sur le

référendum du Sahara occidental, il a estimé que, s'il devait tout de même avoir lieu, il importait de fixer un délai impératif. L'intérêt général commandait peut-être, a-t-il poursuivi, d'aboutir à une solution où il n'y ait « ni vainqueur, ni vaincu ». Il a reconnu que le Maroc avait consenti beaucoup d'efforts pour le développement futur de cette région et a considéré que, pour les amis du Maroc, comme la France, il s'agissait d'un dossier délicat. Il a estimé par ailleurs que l'hypothèse d'une transformation de la monarchie marocaine en un modèle « à l'espagnole » n'était pas réaliste compte tenu de la légitimité religieuse spécifique qui entoure le roi du Maroc.

ANNEXE - PROGRAMME DE LA MISSION

Jeudi 30 septembre

- | | |
|---------|---|
| 10 h 40 | Arrivée à l'aéroport de Rabat (salon d'honneur) |
| 11 h 30 | Hommage au Roi défunt, HASSAN II (Mausolée) |
| 13 h 15 | Déjeuner offert par M. l'Ambassadeur de France avec la délégation, les délégués au CSFE et les Conseillers de l'Ambassade |
| 15 h 15 | Entretien avec M. André Azoulay, Conseiller du Roi pour les questions économiques |
| 16 h 00 | Séance de travail avec les membres de la Commission des Affaires étrangères de la Chambre des Conseillers |
| 19 h 00 | <i>Départ pour Casablanca</i> |
| 20 h 30 | Dîner offert par M. Abderrahim LAHJOUJI, Président de la CGEM (Confédération générale des entreprises marocaines) avec des hommes d'affaires marocains. |

Vendredi 1^{er} octobre

- | | |
|---------|---|
| 9 h 30 | Entretien avec M. Taïeb FASSI-FIHRI, Chargé de mission au cabinet royal |
| 10 h 15 | Entretien avec M. Abderrahmane YOUSSEFI, Premier ministre |
| 11 h 00 | Entretien avec M. Driss BASRI, Ministre d'Etat, Ministre de l'Intérieur |
| 12 h 00 | Entretien avec M. Abdelaziz MEZIANE BELFKIH, Conseiller de Sa Majesté le Roi |
| 13 h 00 | Déjeuner offert par M. Bouzekri SOUALHI, Président de la Commission des affaires étrangères de la Chambre des Conseillers |
| 15 h 00 | Entretien avec M. Mohammed EL YAZGHI, Ministre chargé de l'Aménagement du territoire, de |

l'Environnement, de l'Urbanisme et de l'Habitat

- 16 h 00 Entretien avec M. Fathallah OUALLALOU, Ministre de l'Economie et des Finances
- 17 h 00 Réunion de travail à l'ambassade de France
- 19 h 00 Entretien avec M. Jalal ESSAÏD, Président de la Chambre des Conseillers

Samedi 2 octobre

- 9 h 00 *Décollage par avion spécial pour Laâyoune.*
- 10 h 30 *Atterrissage à Laâyoune*
- Rencontre avec M. Allal SAÂDAOUI, Gouverneur de Laâyoune
- Visites d'infrastructures économiques et sanitaires
- Déjeuner
- 15 h 00 Entretien avec les représentants de la MINURSO (M. Robin KINLOCH, représentant spécial adjoint du Secrétaire général des Nations unies pour le Sahara, et le Colonel RUIZ, Chef du département des observateurs de la MINURSO)
- 18 h 00 *Retour sur Rabat*

Dimanche 3 octobre

- Déjeuner bilan avec l'ambassadeur
- 15 h 00 *Départ pour Casablanca*
- 17 H 30 *Décollage pour Paris - Vol AT 776*