

POLICY REPORT

LA POLITIQUE DU COMMERCE EXTÉRIEUR PERFORMANCES ET DYSFONCTIONNEMENTS INSTITUTIONNELS

LARABI JAÏDI

Senior Fellow au Policy Center
for the New South

A propos du Policy Center for the New South

Le Policy Center for the New South (PCNS) est un think tank marocain dont la mission est de contribuer à l'amélioration des politiques publiques, aussi bien économiques que sociales et internationales, qui concernent le Maroc et l'Afrique, parties intégrantes du Sud global.

Le PCNS défend le concept d'un « nouveau Sud » ouvert, responsable et entreprenant ; un Sud qui définit ses propres narratifs, ainsi que les cartes mentales autour des bassins de la Méditerranée et de l'Atlantique Sud, dans le cadre d'un rapport décomplexé avec le reste du monde. Le think tank se propose d'accompagner, par ses travaux, l'élaboration des politiques publiques en Afrique, et de donner la parole aux experts du Sud sur les évolutions géopolitiques qui les concernent. Ce positionnement, axé sur le dialogue et les partenariats, consiste à cultiver une expertise et une excellence africaines, à même de contribuer au diagnostic et aux solutions des défis africains.

www.policycenter.ma

Edité par :

Mokhtar Ghailani, Editeur en chef, Policy Center for the New South

Mise en page; Couverture :

Youssef Ait El Kadi, Senior Graphic Designer, Policy Center for the New South

Policy Center for the New South

Complexe Suncity, Immeuble C, rue Albortokal, Hay Riad, Rabat - Maroc

Email : contact@policycenter.ma

Phone : +212 5 37 54 04 04 / Fax : +212 5 37 71 31 54



THINK • STIMULATE • BRIDGE

LA POLITIQUE DU COMMERCE EXTÉRIEUR PERFORMANCES ET DYSFONCTIONNEMENTS INSTITUTIONNELS

LARABI JAÏDI

À propos de l'auteur, Larabi Jaïdi

Larabi Jaïdi est Professeur Affilié à l'Université Mohammed VI Polytechnique et Senior Fellow au Policy Center for the New South, son champ d'expertise inclut les sujets qui se rapportent à l'économie internationale, les politiques économiques, le développement social, les relations internationales et les études méditerranéennes.

M. Jaïdi est également membre de la Commission spéciale sur le modèle de développement et membre fondateur du Centre Marocain de Conjoncture et du Groupement d'Études et de Recherches sur la Méditerranée.

Après avoir été Conseiller du Premier ministre puis du ministre de l'Économie et des Finances, Larabi Jaïdi a également été expert indépendant auprès du Conseil marocain de la concurrence et de l'Autorité marocaine de lutte contre la corruption. Il est membre du conseil de la Fondation Abderrahim Bouabid.

M. Jaïdi est l'auteur de diverses publications relatives au développement économique et social et aux relations économiques internationales.

Table des matières

Résumé	7
Introduction.....	9
Partie I : Les dysfonctionnements institutionnels de la politique du commerce extérieur.....	13
1. Une politique dont la vision est perturbée par la volatilité institutionnelle	15
1.1 Un département du Commerce extérieur au positionnement instable	16
1.2 Des conséquences sur l'efficacité de la politique du commerce extérieur	17
2. Une politique portée par des plans de développement à l'impact limité	19
2.1 Le Plan Maroc-Export : la recherche de la labélisation d'une marque Export.....	20
2.2 Deux Plans handicapés par de lourds dysfonctionnements	23
3. Une politique régulée par des lois à maturité longue	27
3.1. Les piliers législatifs du commerce extérieur marocain.....	28
3.2 La loi de défense commerciale : un dispositif à lente montée en charge..	31
4. Une politique mise en œuvre par des opérateurs éclatés	35
4.1 Le CNCE : un système de veille qui s'est éteint au milieu du gué.....	35
4.2 Du CMPE à Maroc-Export, la quête des performances à l'exportation...	36
4.3 L'«OFEC», une structure d'organisation des expositions peu adaptée aux enjeux	41
4.4 L'échec de la réforme du cadre institutionnel et la volonté de créer un cadre unique.....	42
5. Une politique tributaire de la cohérence des stratégies sectorielles ou transversales	46
5.1 Les performances du commerce extérieur sont tributaires de la cohérence des stratégies sectorielles	46
5.2 Un apport de la diplomatie économique en deçà du potentiel.....	49
6. Une politique d'inclusion des entreprises	52
6.1 Des plans réellement inclusifs ?.....	53
6.2. Des institutions d'appui au commerce dispersées	56

Partie II : Pour une nouvelle gouvernance de la politique du commerce extérieur 59

1. Formaliser et adopter un cadre stratégique et renforcer le pilotage de la Politique du commerce extérieur (PCE) 62

 1.1 Rendre la réglementation plus lisible et plus effective..... 64

 1.2. L'établissement d'un cadre d'évaluation de la politique du CE 65

2. La coordination intra-ministérielle 67

 2.1 Le potentiel du nouvel écosystème promotionnel 67

 2.2 ... mais des défis restent encore à relever 70

3. La restructuration organisationnelle du ministère 73

 3.1 Des enjeux stratégiques..... 75

 3.2 Les conditions de réussite de la nouvelle organisation..... 78

 3.3 L'indispensable territorialisation de la PCE..... 80

4. Une implication plus forte des acteurs 84

 4.1 L'impératif de la cohérence sectorielle 84

 4.2 Un secteur privé plus participatif 86

5. L'affirmation d'une diplomatie économique solidaire et vigoureuse..... 88

 5.1 Reconquérir le rôle de leadership africain 90

 5.2 Renforcer les représentations du Maroc en effectifs et profils 91

6. Le renforcement des capacités du ministère..... 93

 6.1 Le renforcement des capacités humaines..... 93

 6.2 La nécessité d'un système de veille 96

 6.3 La consolidation des capacités de négociation du ministère 98

Conclusion..... 100

Bibliographie 105

Résumé

Le Maroc a entamé la libéralisation de son commerce extérieur dès le début des années 80 du XXI^{ème} siècle. Les négociations commerciales des Accords de libre-échange et les engagements contractés auprès de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) ont constitué des moments forts dans le processus d'introduction de réformes plus substantielles au régime du commerce extérieur (engagements sur des horizons de démantèlement, établissement des listes, réforme des barrières tarifaires et non tarifaires...).

Dans ce processus de basculement d'un régime commercial protégé à un régime ouvert, le Maroc aspirait à établir un cadre modernisé de relations commerciales avec ses partenaires bilatéraux et épouser les principes d'un multilatéralisme équitable. Mais cette vision fondatrice a tracé son chemin par des touches successives, sans disposer d'un cadre concerté, qui définirait ses séquences temporelles, ses phases d'accélération ou temporisation, ses moments d'évaluation itérative, ses nœuds d'articulation avec les réformes interdépendantes de la politique macro-économique et des politiques sectorielles.

Cette étude se fonde sur l'hypothèse que les difficultés de redressement du déficit de la balance commerciale du Maroc sont en partie liées aux dysfonctionnements du cadre institutionnel de sa politique du commerce extérieur. Les changements introduits dans le processus de formulation de la politique commerciale ont été affectés par *l'instabilité institutionnelle de l'autorité gouvernementale en charge de ce secteur*. Une situation qui questionne l'existence même d'une stratégie à moyen terme claire et parfaitement appropriée par les acteurs impliqués dans le commerce extérieur (directions, organismes sous tutelle du ministère, autres acteurs gouvernementaux et représentants des organisations professionnelles).

Il est donc important de s'interroger sur le cadre institutionnel de la politique du commerce extérieur, sa capacité à faire converger les objectifs des différentes parties prenantes, à assurer une régulation adéquate du jeu des acteurs, à produire des règles et des normes claires et efficaces susceptibles de minimiser les tensions politiques et le gaspillage des ressources.

L'étude est structurée en deux parties. La première présente un diagnostic critique sur le cadre institutionnel, les orientations stratégiques, la production des normes de régulation du secteur, la consistance de l'opérationnalisation

des décisions. Elle examine les modalités d'implication des parties prenantes (les autres secteurs, la diplomatie économique et le monde de l'entreprise) dans la dynamique des réformes du commerce extérieur.

La deuxième partie se focalise sur les leviers d'action qui seraient susceptibles d'être mobilisés pour redresser les dysfonctionnements actuels de la politique du commerce extérieur. Elle met aussi l'accent sur les volets stratégique, institutionnel et réglementaire qui pourraient impulser un nouvel élan aux échanges internationaux du Maroc.

Introduction

Le Maroc a fait le choix résolu, dès le début des années 90, d'ouvrir son économie au monde en encourageant les exportations tout en libéralisant graduellement les importations. Cette ouverture sur l'extérieur s'est manifestée dans la plupart des principaux secteurs de production, notamment dans l'industrie, les mines, l'agriculture et l'énergie. Elle constitue pour le Maroc un choix stratégique, jugé nécessaire pour dynamiser sa croissance et bénéficier des apports des investissements étrangers en termes de transferts technologique et de savoir-faire, de compétences en matière de gestion, d'organisation et de créations d'emplois.

Ce choix a été couronné par la signature d'un éventail d'accords bilatéraux, régionaux ou multilatéraux qui donnent droit à des réductions tarifaires ou qui préconisent des arrangements commerciaux préférentiels. Outre son adhésion à l'OMC en janvier 1995, le Maroc a conclu des accords de libre-échange avec l'Union européenne (1996), l'AELE (Association européenne de libre-échange, 2000) et les Etats-Unis (2005). D'autres accords avec la Turquie (2004,) les pays arabes (la Zone arabe de libre-échange en 1998 et l'Accord d'Agadir de 2001), et africains (Zlecaf en 2020) ont également vu le jour et s'inscrivent dans le cadre du renforcement de la coopération avec les pays du Sud. Le cadre de l'OMC fournit à la politique commerciale marocaine un ensemble de règles et de disciplines multilatérales devant servir de repères à ces accords bilatéraux.

Si des progrès notables ont été réalisés par le Maroc avec l'instauration de la liberté d'importer ou d'exporter des biens et services, l'évolution des importations et des exportations marocaines a été marquée par un différentiel aussi grandissant qu'inquiétant. L'accroissement de l'ouverture de l'économie s'est accompagné d'une baisse de couverture des importations par les exportations. Cette évolution s'explique notamment par le fait que les exportations marocaines ne jouent pas encore un rôle déterminant dans la croissance économique au moment où les importations s'inscrivent en hausse en rapport avec la vitalité de la demande intérieure en biens d'équipement, en produits semi-finis et en produits bruts. Tout en étant fortement préoccupé par la nécessité de réduire son déficit commercial, le Maroc est demeuré convaincu que : i) une sortie de crise au niveau mondial ne pourra se faire qu'à travers la relance effective du commerce international, ii) la relance de l'économie nationale ne pourra pas avoir lieu

à partir de politiques commerciales protectionnistes et, iii) les exportations constituent un levier de croissance à l'offre existante et un débouché pour les offres prévues par les plans sectoriels en cours.

Dans la plupart des pays, la politique commerciale est élaborée à travers un processus complexe de prise de décision impliquant divers acteurs gouvernementaux, des institutions législatives, des entreprises et associations professionnelles, et d'autres membres de la société civile. Le Maroc n'échappe pas à ce constat. L'expérience internationale montre aussi qu'aucun pays n'a réalisé de gains substantiels en matière de commerce sans un cadre de politique commerciale efficace. Il est important pour un pays de disposer d'un tel cadre qui soit géré par des institutions effectivement coordonnées et prenant en considération les intérêts de plusieurs acteurs tout en restant dans la logique de défense de l'intérêt national.

Cette étude se fonde sur l'hypothèse que les difficultés du Maroc à redresser le déficit de sa balance commerciale sont en partie liées aux dysfonctionnements du cadre institutionnel de sa politique du commerce extérieur. Le département du Commerce extérieur est le principal organisme responsable du processus global de formulation de la politique commerciale. Il est évidemment un acteur clé dans les accords et négociations bilatéraux et multilatéraux, et est responsable de la mise en œuvre générale. Dans le passé récent, le Maroc a connu d'innombrables changements dans le processus de formulation de la politique commerciale qui a été principalement influencée par l'instabilité institutionnelle de l'autorité gouvernementale en charge de ce secteur. A cela s'ajoute le manque de capacités administratives pour élaborer, mettre en œuvre et maintenir des politiques commerciales solides et crédibles. Pareils constats posent la question cruciale de l'existence même d'une stratégie à moyen terme qui soit claire et bien appropriée par les acteurs impliqués dans le commerce extérieur (département, organismes sous tutelle du ministère, autres acteurs gouvernementaux et représentants des organisations professionnelles).

Certes, la formulation et la mise en œuvre de la politique commerciale font intervenir un certain nombre de ministères, de départements et d'institutions connexes, créant ainsi une situation dans laquelle différentes administrations au sein du gouvernement sont souvent en concurrence ou en doublon des fonctions et où la coordination est souvent difficile. La qualité du cadre institutionnel de l'élaboration collaborative de la politique commerciale devient déterminante pour plusieurs raisons. Elle a un effet direct sur la cohérence de la politique du commerce extérieur et un effet indirect sur ses performances et, en fin de compte, a une incidence sur le

développement. Un cadre cohérent et coordonné est vraisemblablement plus pertinent et plus largement approprié, en plus d'être soutenu par les acteurs concernés.

Il est donc important de s'interroger sur le cadre institutionnel de la politique du commerce extérieur, sa capacité à faire converger les objectifs des différentes parties prenantes dans le commerce extérieur, à assurer une régulation adéquate du jeu des acteurs en produisant des règles et des normes claires et efficaces susceptibles de minimiser les tensions politiques et le gaspillage des ressources par les délais pris dans l'application des mesures et la duplication des efforts, ainsi que son aptitude à offrir une plus grande flexibilité pour poursuivre des initiatives commerciales stratégiques grâce à une participation accrue du secteur privé. La formulation et la mise en œuvre efficaces de la politique du commerce extérieur nécessitent une collaboration entre les ministères et institutions gouvernementales compétents, un dialogue structuré et une consultation avec les principales parties prenantes. Celles-ci incluent non seulement le gouvernement mais aussi le secteur privé et les organisations de la société civile.

Cette Note est structurée en deux parties. La première présente un diagnostic critique sur le cadre institutionnel, les orientations stratégiques, la production des normes de régulation du commerce extérieur, et la consistance de l'opérationnalisation des choix sur le terrain. Elle examine aussi les modalités d'implications des parties prenantes (les autres secteurs, la diplomatie économique et le monde de l'entreprise) dans la dynamique des réformes réglementaires clés et des initiatives et programmes de la politique du commerce extérieur.

La deuxième partie présente un regard sur les leviers d'action qui seraient susceptibles d'être mobilisés pour redresser les dysfonctionnements actuels de la politique du commerce extérieur. Il s'agit plus précisément de mettre l'accent sur les volets stratégique, institutionnel et réglementaire qui impulseraient un nouvel élan au commerce extérieur.

Partie I

Les dysfonctionnements institutionnels de la politique du commerce extérieur

1. Une politique dont la vision est perturbée par la volatilité institutionnelle

Une lecture des déclarations gouvernementales¹ qui se sont succédées depuis le début des années 90 fait ressortir une convergence des orientations gouvernementales autour d'une vision du commerce extérieur et de son rôle dans la politique de développement. De cette lecture ressortent six points qui font consensus au-delà des changements d'alliances politiques. Les gouvernements marocains successifs se sont constamment engagés et ont œuvré à :

- soutenir l'ouverture de l'économie tout en protégeant la production nationale dans le respect des engagements internationaux ;
- lever les entraves à l'investissement et à la compétitivité, dans le cadre d'une vision intégrée traitant les contraintes relatives au coût des facteurs de production, à la logistique, à l'export, et au climat des affaires ;
- redresser les dysfonctionnements des équilibres extérieurs ;
- renforcer la position du Maroc sur ses marchés extérieurs traditionnels, tout en favorisant l'émergence d'une nouvelle offre d'exportation diversifiée dans sa destination et sa composition ;
- rationaliser les missions des organismes d'appui au commerce extérieur et élaborer une vision intégrée permettant d'asseoir la complémentarité entre ces organismes et les missions diplomatiques économiques et commerciales ;
- renforcer l'harmonisation des positions entre les différents intervenants dans les négociations commerciales bilatérales et multilatérales.

Ces orientations fondamentales constituaient les points de référence constants de l'action gouvernementale, les objectifs qualitatifs partagés

1. La déclaration gouvernementale est le programme de politique générale exposé devant l'assemblée législative par le ministre qui préside l'exécutif responsable devant cette assemblée. Le contenu de la déclaration gouvernementale est un résumé de l'accord politique qui lie les partis de la coalition gouvernementale, accord négocié soit au début de la législature, soit, plus rarement, au cours de celle-ci lorsqu'un nouvel accord politique s'avère nécessaire. Il constitue le document de référence du programme du gouvernement pour la législature.

par les différents départements ministériels agissant de manière directe ou indirecte sur le cours des échanges extérieurs. Les actions et mesures du ministère du Commerce extérieur se sont inspirées de ces orientations et ont ajusté leur contenu en fonction de l'évolution de l'environnement national et international.

Ce cadre stable ancré sur des fondamentaux clairement définis n'a pas pour autant permis de valoriser le potentiel à l'exportation et d'atteindre les objectifs tracés par le ministère/département en charge de ce champ de politique économique. La mise en œuvre des orientations de la politique du commerce extérieur a pâti des turbulences d'un département du Commerce extérieur soumis à une instabilité de positionnement dans les configurations gouvernementales qui se sont succédées depuis le début des années 80.

1.1 Un département du Commerce extérieur au positionnement instable

Sur la longue période, le département du CE a connu des statuts différents sous les 17 gouvernements que le Maroc a connus depuis 1983 :

- ministère dédié pleinement et uniquement au Commerce extérieur dans trois gouvernements successifs lors de la période allant de 2002 à 2012 sous la direction des Premiers ministres D. Jettou (I et II) et A. El Fassi ;
- ministère chargé du Commerce extérieur en plus d'autres départements dans trois configurations gouvernementales. L'une intégrant le Commerce extérieur, les Investissements extérieurs et le Tourisme dans un même ministère (de 1992 à 1993), l'autre l'intégrant avec les départements des Investissements extérieurs et de l'Artisanat (de 1993 à 1995) sous deux gouvernements ;
- ministère délégué auprès du ministère de l'Industrie, du Commerce et de l'Économie numérique, l'espace d'un gouvernement (Benkirane II de 2013 à 2014) ;
- secrétariat d'État à trois occasions avec un rattachement à des ministères différents selon la conjoncture : les Finances (de 1997 à 1998), l'Économie sociale, les PME et l'Artisanat (de 2000 à 2002), le ministère de l'Industrie, du Commerce et de l'Économie numérique (de 2017-2019) ;
- Direction générale au sein du ministère de l'Industrie, du Commerce,

de l'Économie verte et numérique regroupant deux directions générales (Industrie et Commerce) et plusieurs directions dans le gouvernement de S. El Othmani en 2019.

- Direction générale au sein du ministère de l'Industrie et du Commerce dans le gouvernement Akhannouch constitué en 2021.

La trajectoire institutionnelle du département du Commerce extérieur révèle des changements de son statut au gré des formations gouvernementales. En apparence, il n'y a pas de logique autre que politique qui aurait commandé ces changements de statut : Ministère, ministère délégué, secrétariat d'État, Direction générale ou l'intégration de ce département (ses directions, divisions et services) dans d'autres ministères (Industrie, Économie sociale, Finance). La position institutionnelle du département du Commerce extérieur au sein du gouvernement a donc obéi à des considérations qui ne sont pas toutes de pure rationalité économique : pondération politique, affichage des priorités des réformes... Cette position, malgré le principe d'unité et de solidarité gouvernementales, ne s'est pas toujours située au même niveau d'importance accordée au secteur dans les priorités gouvernementales. De plus, la "durée de vie" d'un gouvernement, a fortiori d'un ministre, est, si on la rapporte à l'ampleur des dossiers et au temps nécessaire pour les traiter, est souvent fort courte. Les contingences du « cycle politique » interviennent parfois pour redessiner les priorités et ne laissent pas toujours le temps indispensable pour le suivi des réformes structurantes.

1.2 Des conséquences sur l'efficacité de la politique du commerce extérieur

Ainsi, les changements institutionnels de statut ou de positionnement du ministère au sein de la structure gouvernementale se sont avérés trop fréquents pour assurer une mise en application efficace des orientations de la politique gouvernementale (voir tableau 1). Les frontières du ministère, ses articulations avec d'autres départements (Artisanat, Tourisme, Industrie) ont été sans cesse redessinées ; ses rapports à d'autres ministères (Agriculture, Finances) sont demeurés parfois flous. Il en a résulté d'inévitables confusions de compétences ainsi que la multiplication de "zones grises" dans lesquelles les responsabilités ne sont pas clairement identifiables. Il en découle des conflits d'attribution et une incertitude préjudiciable à la continuité de l'action publique dans les services qui subissent les conséquences de recompositions parfois aléatoires.

La volatilité de la structure du Commerce extérieur a entretenu une approche éclatée et cloisonnée des problèmes. Elle s'est mal prêtée à la recherche de la convergence des intérêts sectoriels liés au commerce extérieur (agriculture, industrie, services...) et à un portage efficace des coordinations interministérielles horizontales (Finances et Affaires étrangères). Cette instabilité s'est avérée aussi mal adaptée à l'élaboration de véritables stratégies sur le moyen et le long termes et, surtout, à un pilotage et au suivi pertinents de l'action du ministère. In fine, elle a aussi rendu plus difficile la conduite d'une politique offensive du commerce extérieur.

Tableau 1. Le positionnement du ministère du Commerce extérieur dans la configuration gouvernementale

	PM ou CG	Période	Statut du ministère
G 18	K. Lamrani (III)	11/1983-04/1985	Ministère Commerce, Industrie et Tourisme
G 19	K. Lamrani (IV)	04/1985-09/1986	Ministère Commerce et Industrie
	A. Laraki	09/1986-08/1992	Ministère Commerce et Industrie
	K. Lamrani (V)	08/1992-11/1993	Ministère Commerce, IDE et Tourisme
	K. Lamrani (VI)	11/1993-04/1994	Ministère Commerce, IDE et Artisanat
	A. Filali (I)	04/1994-01/1995	Ministère Commerce, IDE et Artisanat
	A. Filali (II)	01/1995-08/1997	Ministère Commerce extérieur
	A. Filali (III)	08/1997-03/1998	Secrétariat d'État auprès du ministère des Finances chargé du Commerce, Industrie et Artisanat
	A. El Youssoufi	03/1998-09/2000	Ministère Commerce Industrie et Artisanat
	A. EL Youssoufi	09/2000-11/2002	Secrétariat d'État auprès du ministère de l'Économie sociale, des PME et de l'Artisanat
	D. Jettou (I)	11/2002-06/2004	Ministère Commerce extérieur

D. Jettou (II)	06/2004-09/2007	Ministère Commerce extérieur
A. El Fassi	10/2007-11/2011	Ministère Commerce extérieur
A. Benkirane (I)	11/2011-10/2013	Ministère Industrie, Commerce et Nouvelles Technologies
A. Benkirane (II)	10/2013-04/2017	Ministère délégué auprès de l'Industrie, Commerce, Investissements et Économie numérique, chargé du Commerce extérieur
S. El Othmani (I)	04/2017-10/2019	Secrétariat d'État chargé du Commerce extérieur auprès du ministère Industrie, Commerce, Économie Verte et Numérique
S. El Othmani (II)	Depuis 10/2019	Ministère Industrie Commerce, Économie Verte et Numérique

Source : L'auteur

2. Une politique portée par des plans de développement à l'impact limité

Le Maroc a entamé son ouverture et la libéralisation de son commerce extérieur dès le début des années 80 dans la foulée des réformes engendrées par le Programme d'ajustement structurel (PAS). Ce processus d'ouverture commerciale s'inscrivait dans les réformes macroéconomiques d'ajustement structurel puis par le programme des réformes sectorielles. C'est par une approche méso-sectorielle que la libéralisation commerciale a entamé son processus de remise en cause du système protectionniste de la période antérieure aux années 80.

La réforme de la politique du commerce extérieur a suivi un cours progressif par l'injection de doses successives d'abaissement de droits de douane et de démantèlement des restrictions quantitatives. Ces mesures étaient intégrées dans les dispositifs des lois de finances dans le cadre des révisions de la fiscalité douanière. Les négociations commerciales des Accords de libre-échange et les engagements contractés auprès

du General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) puis l'Organisation mondiale du commerce constituaient des moments forts pour le processus d'introduction de réformes plus substantielles au régime du commerce extérieur (engagements sur des horizons de démantèlement, adoption de listes négatives, réforme des barrières tarifaires et non-tarifaires, ouverture des services, etc.).

Le processus de basculement d'un régime commercial protégé vers un régime ouvert affirmait la volonté marocaine de contracter un cadre modernisé de relations commerciales avec ses partenaires bilatéraux et de s'engager à respecter les principes d'un multilatéralisme équitable. Mais cette vision fondatrice traçait son chemin par touches successives sans toutefois disposer d'un cadre politique initialement établi et concerté définissant ses séquences temporelles, ses phases d'accélération ou de temporisation, ses moments d'évaluation itérative et ses nœuds d'articulation avec les réformes interdépendantes de la politique macro-économique ou des politiques sectorielles.

Paradoxalement, le ministère du Commerce extérieur n'a pas produit de document-cadre sur la stratégie ou la politique du commerce extérieur depuis le début de la libéralisation. Pareil constat suscite l'étonnement quand on mesure l'importance des échanges extérieurs dans une politique de développement dont le point cardinal est l'ouverture sur l'extérieur et la croissance tirée par les exportations. Si le ministère n'a pas produit un cadre de référence pour le suivi des orientations et des réalisations, il n'en a pas moins délivré deux documents de référence faisant office de cadre de la politique du Commerce extérieur : le Plan Maroc-Export+ et la Stratégie du Commerce extérieur. Un autre document a marqué d'une empreinte particulière la vision à moyen terme de la politique du commerce extérieur. Il s'agit du Plan de développement sectoriel.

2.1 Le Plan Maroc-Export : la recherche de la labélisation d'une marque Export

Ce n'est qu'en 2008, au lendemain de la crise financière qui a secoué l'économie mondiale, qu'un document de synthèse a fait office de référence de la politique commerciale marocaine, de ses objectifs, de ses domaines de réformes et des mesures adoptées pour la mettre en cohérence avec les autres politiques publiques. Bien que traçant des orientations en matière de commerce extérieur et proposant des mesures à prendre, ce document

n'avait pas force de loi. Trois facteurs expliquent son adoption : (i) la crise financière internationale faisait redouter le pire sur la demande adressée au Maroc, le déficit de la balance commerciale incitant à voir de plus près la réalisation des objectifs à mi-parcours des accords de libre-échange avec l'UE et les États-Unis, (ii) l'organisme de promotion des exportations, à l'origine de ce document, connaissait une certaine léthargie et se cherchait une voie de redressement, et (iii) le changement de gouvernement avec la confirmation du ministère dans un statut plein et entier, le lancement de Plans sectoriels (Emergence, Plan Vert) qui renaient des objectifs d'exportation et l'amorce d'un vieillissement de la loi du commerce extérieur, désormais inadaptée à l'évolution d'un environnement du commerce mondial en plein chamboulement.

Le Plan Maroc-Export a été conçu comme une stratégie couvrant la période 2009-2018 pour le développement et la promotion des exportations. Il s'agit de renforcer les parts des produits marocains sur les marchés traditionnels et d'exploiter les possibilités offertes par les nouveaux débouchés grâce à la diversification des produits et à leur adaptation aux attentes des clients potentiels.²

Le Plan 2016-2020 : Un cadre cohérent affaibli par un défaut de coordination

La stratégie reposait sur trois piliers, déclinés en 20 chantiers et 40 mesures :

- le premier consiste à promouvoir les exportations par un ensemble de mesures dont les plus importantes sont l'accompagnement des entreprises exportatrices de biens et services (actions promotionnelles, programmes d'appui au financement), le développement et la mutualisation des réseaux à l'international (conseillers du commerce extérieur, représentations des Organismes Sous Tutelle ou OST, parcs et foires), et la valorisation des accords commerciaux. (Constitué de 13 chantiers) ;

2. Les principaux éléments de la stratégie préconisée consistaient en des programmes de développement des exportations (promotion dans les marchés attractifs, mutualisation des moyens des entreprises par la création de consortiums à l'export, plan de développement des entreprises exportatrices), l'adaptation du cadre institutionnel (transformation du Centre marocain de promotion des exportations, CMPE, en lui donnant un label Maroc-Export mieux adapté à la nouvelle stratégie), la création de programmes de formation aux métiers du commerce international avec les universités. Cette stratégie a été déclinée en un Plan d'Action avec des objectifs chiffrés ambitieux consistant à tripler le volume des exportations en soutenant les entreprises déjà exportatrices pour leur permettre d'intensifier leurs efforts d'exportation et en incitant de nouvelles entreprises à s'investir dans ce domaine.

- le deuxième porte sur la régulation des importations et la facilitation des démarches liées au commerce extérieur où l'accent est mis sur le renforcement des dispositifs de contrôle des importations (contrebande, conformité aux normes techniques et phytosanitaires), la mise en place du statut de l'opérateur du commerce extérieur, la dématérialisation des documents du commerce extérieur, et le renforcement du service de défense commerciale ;
- le troisième, enfin, vise à améliorer la valeur ajoutée par le soutien à l'intégration économique, notamment la mise en œuvre de conventions de compensation industrielle.

Le nouveau Plan, porté par un nouveau gouvernement et restant fidèle aux fondamentaux de la vision du commerce extérieur impulsée dans la décennie précédente, soulève néanmoins quatre observations sur le mécanisme décisionnel conduisant à son adoption :

(i) la Stratégie a été adoptée six ans après le lancement du Plan Maroc-Export et avant la fin de l'échéance de programmation de ce dernier, prévue en 2020 ;

(ii) aucune évaluation n'a été faite du Plan Maroc-Export pour apprécier l'état de sa mise en œuvre, mesurer l'impact des programmes de soutien aux entreprises, identifier les contraintes qui se sont dressées devant l'application de quelques dispositifs pertinents (formation, réforme des OST), en plus de procéder à la justification des ajustements à introduire, des inflexions à établir... ;

(iii) dans l'exposé des motifs de l'adoption de la stratégie, aucune considération n'est évoquée sur les facteurs explicatifs de l'interruption du Plan Maroc-Export, ou de la réorientation de quelques-uns de ses dispositifs et leur intégration dans un nouveau schéma de réformes, ni des évolutions de l'environnement national et international du commerce extérieur qui ont conduit à l'élaboration de la stratégie ;

(iv) le Plan a été développé par le gouvernement mais sans faire l'objet d'une validation par le Conseil des Ministres (présidé par le Roi).

Les deux Plans étaient construits sur une même vision du développement du commerce : libéralisation, appui à l'exportation, et protection de la production nationale. Cette vision se déclinait en des stratégies cohérentes et intégrées à long terme. Intégrées parce qu'elles étaient supposées prendre en compte les implications des différents plans sectoriels adoptés ; cohérentes

car elles mettaient en harmonie les actions relatives au commerce extérieur (objectifs, critères) figurant dans ces stratégies sectorielles. Chacune des deux stratégies établissait une feuille de route pour l'implémentation des actions définies. De vastes programmes étaient lancés et un empilement de mesures accompagnait leur mise en œuvre.³ Ce sont en moyenne 20 secteurs et 40 marchés qui devaient être ciblés chaque année.

Le soutien à l'accès aux marchés extérieurs consistait à orienter les efforts à l'export en priorité vers les produits dont l'offre est disponible ou en cours. Cette offre correspond pour l'essentiel aux secteurs des métiers mondiaux du Maroc (Automobile, offshoring, technologies de l'information et de la communication, électronique et constructions électriques, agriculture et agroalimentaire, produits de la mer, textile et cuir, médicaments et mobilier d'intérieur).

Les marchés ciblés étaient les pays stratégiques capables d'absorber une grande partie des produits exportés (France, Espagne, Allemagne, États-Unis, Maghreb) ou des marchés de proximité géographique, culturelle et commerciale (Portugal, Suisse, Belgique) ou des marchés de niche (Chine, Russie, Canada, Japon et pays de l'Afrique de l'Ouest). La couverture sectorielle et géographique des activités promotionnelles de Maroc-Export s'est aussi fortement élargie depuis 2014.

2.2 Deux Plans handicapés par de lourds dysfonctionnements

Dans les faits, la sélection des secteurs retenus faisait ressortir des critères de disponibilité de l'offre et de consolidation des positions sur les différents marchés traditionnellement couverts. La pénétration dans de nouveaux marchés est restée très réduite et la diversification de l'offre ne s'est pas développée sensiblement. Le périmètre des marchés ne s'est pas élargi et la diversification des produits est restée liée à l'émergence des nouveaux produits de l'automobile ou de l'aéronautique. Le modèle d'action promotionnelle ciblant les secteurs classiques a laissé place à un modèle prenant en considération les enjeux à l'export des écosystèmes ainsi que la diversification de l'offre exportable. La palette de prestations promotionnelles déployées jusqu'alors par Maroc-Export a dû être mise à

3. 70 mesures sectorielles ont ainsi été identifiées pour l'ensemble des secteurs, et leur mise en œuvre est en cours. En 2017, la feuille de route a mis en place une nouvelle offre de services couvrant la période 2017/2020.

niveau pour mieux correspondre aux normes actuelles.

Une des fenêtres d'entrée sur les marchés extérieurs consistait à « *faciliter les échanges avec des pays cibles en développant des partenariats stratégiques profitables* », en particulier à travers le libre-échange. Le développement des accords bilatéraux et régionaux était susceptible d'avoir un impact positif sur la balance commerciale sur le long terme. Cette perspective a rencontré des difficultés de mise en œuvre. Deux exemples illustrent ce propos.

Tout d'abord, l'Accord de libre-échange avec la Turquie qui n'est pas parvenu à créer des conditions d'un rééquilibrage des échanges entre les deux partenaires et conduire à une synergie dans le développement complémentaire de secteurs où les deux pays sont concurrentiels, plus précisément le textile et l'agroalimentaire. Une des aspirations du Maroc en signant cet Accord, appuyé dans cette perspective par les organisations professionnelles, plus précisément l'AMITH (Association marocaine des Industries du Textile et de l'Habillement) et la Fédération des industries agroalimentaires, était de créer une capacité commune dans certaines filières (textile, agricole ou autre) en attirant les investissements turcs pour consolider les chaînes de valeur régionales et exploiter au mieux les avantages du cumul des règles d'origine (paneuropéen). Cette vision, pertinente dans sa conception, n'a pas trouvé de déclinaison opérationnelle en raison d'un manque de coordination de ses deux dimensions stratégiques - commerciale et industrielle - et d'un défaut de sensibilisation des partenaires.

Le second exemple concerne la non-fructification du potentiel d'accès aux marchés qu'offre l'Accord de libre-échange avec les États-Unis. Contraintes par les désavantages de la taille des PME, de leurs effets sur les prix finaux, des coûts de la logistique d'approche et de diffusion des produits marocains sur le territoire américain, les entreprises marocaines devaient donc renforcer leurs capacités d'entrée sur ce gigantesque et complexe marché par la création de consortiums à l'exportation. Cette perspective a été soutenue par le ministère du Commerce, mais sans jamais parvenir à acquérir une ampleur à la dimension des enjeux.

Une régulation des importations confrontée au poids de l'informel

Un certain nombre d'initiatives ont été prises pour assurer une régulation plus efficiente des importations. Il s'agit plus particulièrement de :

- **L'accélération de la mise en place du statut de l'opérateur du commerce extérieur.** Ce cadre réglementaire a été activé par la refonte de la loi 13-89 relative au commerce extérieur et son adaptation aux mutations et à la réglementation fixant les attributions des organismes placés sous tutelle du ministère ;
- **la dématérialisation des documents** du commerce extérieur, en simplifiant les opérations liées au commerce extérieur. La création du guichet unique a aussi limité le nombre d'intervenants et les redondances entre organismes ;
- **le renforcement des moyens du service de défense commerciale** pour accélérer l'instruction des dossiers de défense commerciale par le renforcement des moyens humains et budgétaires des services en charge.

Un des problèmes, et non des moindres, auquel a été confrontée la régulation des importations est le phénomène de contrebande sous ses multiples formes. La première est celle des pratiques de la sous-facturation.⁴ Sa détection rapide et efficace exige une pleine coordination entre les douanes relevant du ministère des Finances et les services des administrations concernées (commerce, industrie, agriculture...) ; la seconde est celle relative aux importations de produits de la contrefaçon et la provenance des produits notamment pour l'accès aux régimes préférentiels qui impliquent les départements précités et bien d'autres (ministère des Affaires étrangères et de la Coopération, Office marocain de la propriété industrielle et commerciale...).

Une gouvernance défaillante

Un ensemble de mesures organisationnelles ont été retenues dans le Plan 2016-2020. Elles devaient clarifier les rôles et les responsabilités

4. Les initiatives des douanes pour contrôler la fraude commerciale (contrôle de la sous-facturation, de la contrefaçon et du non-respect des règles d'origine...) ont été consolidées par l'accélération de la mise en place de dispositifs appropriés, notamment l'identifiant commun des entreprises (entre l'Administration des douanes, la DGI et l'Office des Changes). Si la détection des pratiques de sous-facturation a pu être renforcée, les flux de la contrebande, notamment aux portes d'entrée que sont les présides de Sebta et Mellila n'ont pas été jugulés. Les campagnes nationales d'envergure menées pour lutter contre ce fléau n'ont pas donné de résultats tangibles. Leur ampleur est assujettie à des variables difficilement contrôlables : création d'une économie de substitution attractive et de sources de revenus alternatives dans les régions frontalières, lutte contre la corruption, démantèlement des circuits sous contrôle des réseaux mafieux, régulation des relations politiques avec les pays frontaliers... un ensemble de dimensions ne relevant pas toutes des compétences du ministère du Commerce.

et assurer la coordination des actions des différents organes directement impliqués dans la promotion des exportations. Elles devaient aussi définir une nouvelle organisation pour le ministère et les organismes sous tutelle utilisant les fonds publics pour la réalisation d'opérations de promotion à l'export.

Le Plan voulait ancrer sa légitimité par l'adoption d'un pacte national scellant un consensus de la nation pour le développement du commerce extérieur. Le pacte est cependant resté au stade de l'annonce. La stratégie n'a pas fait l'objet d'un débat national dans les institutions législatives (Le Parlement avec ses deux Chambres). Elle n'a pas non plus été entérinée par un Conseil de Ministres, qui lui aurait donné une légitimité plus forte, ni enrichie par une concertation approfondie avec les organisations professionnelles, qui en auraient fait une stratégie participative, portée et défendue par les deux parties concernées : l'État et les organisations professionnelles compétentes.

Dans le même registre de la gouvernance, le Comité Interministériel de coordination et de validation des mandats de négociations des accords de coopération commerciale annoncé dans le Plan stratégique 2014-2016 n'a jamais vu le jour pour assurer la coordination de l'action gouvernementale en concertation avec les opérateurs privés. Certes, depuis l'adoption de la stratégie, le Maroc n'a pas conclu de nouvel accord de libre-échange bilatéral mais l'agenda n'a pas pour autant été fermé. Le Maroc préparait de nouveaux accords avec plusieurs pays : le Canada, la Chine, d'autres pays asiatiques. Le Maroc a aussi négocié et conclu un accord de grande ampleur dans la zone de libre-échange continentale africaine, qui est non seulement ambitieux par le nombre de pays engagés (55) mais aussi parce qu'il constitue une zone de libre-échange d'une nouvelle génération en incluant la libéralisation des services, des normes sur la propriété intellectuelle, la concurrence, l'investissement.... Le Maroc se prépare aussi à relancer les rounds de négociation sur l'accord de libre-échange complet et approfondi (ALECA). De plus, les négociations avec l'OMC demeurent toujours d'actualité, notamment eu égard aux discussions plurilatérales auxquelles le Maroc participe et auxquelles ce projet consacre deux notes de politique (sur le commerce électronique et la facilitation des investissements). Dans ces conditions, la mise en place de ce Comité interministériel permettrait vraisemblablement de tirer le meilleur profit des accords commerciaux existants et de procéder à des études d'impact relatives aux négociations commerciales en cours ou en perspective.

3. Une politique régulée par des lois à maturité longue

Depuis la fin des années 80, le Maroc a révisé, ou modifié, à diverses reprises, une grande partie de sa législation sur le commerce international. Une des principales missions du ministère du Commerce extérieur (MCE), à l'instar des autres ministères dans leurs domaines respectifs, est précisément de formuler les projets de loi en matière de politique commerciale.⁵ Tenant compte de ses prérogatives et des interrelations qu'elles suscitent, le ministère est tenu de coopérer avec d'autres ministères et agences publiques concernés par la production de lois sur le commerce extérieur. Pareille coopération s'est avérée primordiale avec les ministères de l'Industrie et de l'Agriculture qui sont fortement engagés et concernés par les réformes de la politique commerciale. C'est le cas aussi des relations avec le ministère des Affaires étrangères et de la Coopération (MAEC) qui pilote les négociations économiques et commerciales internationales.⁶

Dans la longue trajectoire de la politique du commerce extérieur, des tournants réglementaires sont enregistrés dans des conjonctures particulières. Ces tournants se sont manifestés par l'adoption de deux lois sur le commerce extérieur et une loi sur la défense commerciale. Ces deux dernières lois⁷, avec les décrets d'application qui ont accompagné leur mise en œuvre, constituent aujourd'hui le socle sur lequel s'est édifié l'ensemble des dispositifs, sous leurs deux aspects : l'appui à l'exportation, et la protection de la production nationale contre les pratiques déloyales.

5. Le ministre du Commerce extérieur élabore la politique du gouvernement dans son domaine. Selon les sujets, il coordonne cette politique avec les ministères concernés.

6. D'autres départements sont aussi concernés par la législation du commerce extérieur : le ministère des Finances qui intervient dans la protection du marché intérieur à travers l'Administration des douanes et les mécanismes de financement des politiques ; le ministère de l'Artisanat qui peut être considéré comme un secteur potentiellement exportateur et le ministère du Tourisme dans l'offre des services touristiques.

7. La seconde loi sur le commerce extérieur a abrogé la première.

3.1. Les piliers législatifs du commerce extérieur marocain

La première loi de 1990 : un cadre chétif sans grand impact sur la régulation du CE

En gestation vers la fin des années 80, la première loi sur le CE (loi 13-89) a été adoptée en décembre 1992 et est entrée en vigueur en 1993. Elle a constitué une rupture par rapport à la réglementation du commerce extérieur datant d'avant 1983, où l'interdiction des importations constituait le principe fondamental. Elle s'est traduite par l'élimination des restrictions quantitatives et le recours aux tarifs douaniers comme principal moyen de protéger la production intérieure. Elle consacrait, ainsi, le principe de la libéralisation du commerce extérieur. Sa mise en œuvre a traduit le changement stratégique de la politique commerciale extérieure qui est passée d'une politique de substitution des importations à une politique d'ouverture et de promotion des exportations. Ce changement s'inscrivait dans le cadre des réformes impulsées dans le sillage du Programme d'ajustement structurel (PAS) et des engagements découlant de l'adhésion du Maroc au GATT en 1987. Il consacrait ainsi la libéralisation des échanges commerciaux comme principe de base régissant la politique commerciale, avec la rationalisation et la réglementation de la protection de la production nationale.

Toutefois, dès l'adoption de cette loi 13-89, le contexte de la politique commerciale extérieure du Maroc a connu de profonds changements découlant, notamment, des facteurs suivants qui ont mené à sa refonte. On peut citer, sans être exhaustif : i) les nouveaux engagements du Maroc au titre des accords de l'OMC à la suite de la conclusion du cycle d'Uruguay, ii) la conclusion et l'entrée en vigueur des divers accords de libre-échange créant de nouveaux engagements et de nouveaux mécanismes d'application, iii) la nécessité d'actualiser les règles et normes de défense commerciale régissant l'ouverture du marché intérieur, et, iv) l'anticipation des négociations de nouveaux accords commerciaux induits par la volonté de diversifier les partenariats commerciaux.

Dans ce contexte où émergeaient de nouvelles problématiques, comme celles qui affectent la sécurité ou les normes sanitaires et techniques, une révision des modes de gestion et de contrôle de certaines opérations du commerce extérieur s'imposait. Par ailleurs, la libéralisation des échanges engendrait des risques de pratiques commerciales déloyales préjudiciables à

la production nationale. Ainsi, les amendements qui ont été introduits dans la loi restaient fortement limités dans leur champ d'application. De plus, l'adoption de la loi sur la défense commerciale, tout en dotant le commerce extérieur, et plus généralement le secteur productif, de dispositifs plus efficaces que ceux prévus par la loi générale sur le CE, n'en souffrait pas moins de quelques limites dans sa mobilisation, par défaut d'appropriation et de capacités.

Ainsi, un nouveau cadre réglementaire devait être mis en place pour l'organisation des opérateurs du commerce extérieur dont l'activité se déroulait dans un environnement insuffisamment institutionnalisé. En clair, les changements dans l'environnement du commerce extérieur qui se sont accélérés dès le début des années 2000 ont exigé la refonte du dispositif législatif et réglementaire régissant le commerce extérieur, de sorte à donner des réponses adéquates aux différentes problématiques. La maturation de la nouvelle loi, sa conception et son adoption ont exigé un temps très long au regard de la vitesse de changement de l'environnement. La volatilité institutionnelle du département explique en partie les délais pris par la refonte de la loi.

La loi de 2015 : un cadre plus complet en attente de ses décrets d'application

En 2015, une nouvelle loi sur le commerce extérieur a été adoptée⁸, fixant les principes fondamentaux régissant le commerce extérieur, les formalités relatives aux opérations d'importation et d'exportation, les principes et les mécanismes de la protection de la production nationale et les règles générales régissant les négociations commerciales internationales. La loi a reconduit et renforcé le principe de la libéralisation des échanges. Le cadre général de la liberté des importations et des exportations des marchandises et services est réaffirmé sous réserve de certaines limites : protéger la sécurité nationale et internationale, prévenir ou remédier à une crise de la balance des paiements, à un risque de pénurie de produits alimentaires ou autres produits essentiels.⁹ La loi a simplifié les procédures d'exportation et réaffirmé le principe de la libéralisation progressive des services dans la

8. La loi 91-14 relative au commerce extérieur a été adoptée le 22 octobre 2015 par le Conseil du gouvernement marocain. Elle abroge et remplace la loi n°13-89 du 9 novembre 1992.

9. Ces réserves sont prévues par l'article 4 de la loi. La sécurité est entendue au sens de la moralité publique, la santé et la vie des personnes, des animaux et des végétaux en plus de maintenir l'ordre public ; l'environnement comprend les espèces menacées d'extinction, la conservation des ressources naturelles épuisables ainsi que le patrimoine historique, archéologique et artistique national.

limite des engagements internationaux du Maroc, l'administration gardant par ailleurs la prérogative de prendre des mesures de restriction des échanges extérieurs des services dans les cas spécifiés.¹⁰

Toutefois, de nouvelles dispositions de protection de la production nationale ont été introduites dans le régime commercial. Celles-ci permettent en outre que des restrictions à l'importation puissent s'appliquer aux productions nouvelles sous forme tarifaire ou quantitative sans préjudice des engagements internationaux du Maroc,¹¹ des restrictions pouvant aussi être autorisées à l'issue du règlement d'un différend commercial. Dans un souci d'amélioration de la bonne gouvernance des engagements du Maroc, un nouveau mécanisme de gestion des contingents tarifaires a été formalisé.¹² Des mécanismes de suivi et de surveillance des opérations commerciales et des transactions soulevant des problématiques particulières ont été également introduits. Les pratiques commerciales déloyales et le contrôle des échanges pour motifs de sécurité ont été pris en charge par des lois particulières.¹³

La nouvelle loi a aussi instauré un registre des opérateurs du commerce extérieur permettant de mieux cerner cette catégorie professionnelle et de réguler l'exercice de l'activité d'importation et d'exportation.¹⁴ L'encadrement des négociations des accords commerciaux internationaux a fait l'objet d'un énoncé de prescriptions : la négociation doit s'exercer dans le cadre de la politique gouvernementale et doit aussi disposer d'un mandat précisant les objectifs et politiques attendus de la conclusion de l'accord. Le périmètre de négociation (secteurs, activités et domaines), la nature des concessions et les mesures d'accompagnement à mettre en œuvre doivent

10. La formalité de souscription de l'engagement de change pour les marchandises, prévue dans la loi 13-89, a été supprimée, les mesures de restriction des échanges extérieurs et des services sont spécifiées dans les cas relatifs aux alinéas 1) et 3) de l'article 3.

11. Pour une durée maximale de cinq ans, à compter de la fin de la première année de production. Cette durée peut être prorogée, à titre exceptionnel, pour une période de trois ans au maximum.

12. Selon des méthodes ou combinaison de méthodes prévues par l'article 14. Les contingents tarifaires fixés dans le cadre des mesures de protection de la production nationale sont gérés et répartis, par l'administration, entre les importateurs.

13. Notamment la loi n°15-09 relative aux mesures de défense commerciale (qui avait déjà abrogé l'article 15 de la loi 13-89 portant sur le commerce extérieur) et la loi sur le contrôle des exportations des produits et technologies à double usage.

14. Ne peuvent effectuer des opérations d'importation et/ou d'exportation que les personnes physiques ou morales justifiant d'une inscription sur le registre et respectant les exigences des cahiers de charges (spécificités techniques, capacités matérielles et organisationnelles). Ces cahiers de charges sont établis par l'administration en concertation avec les organisations professionnelles.

en outre être précisés.¹⁵ L'administration doit agir pour que le processus de négociation soit plus inclusif et transparent, en rendant public l'objet des négociations et en aménageant la possibilité à toute personne d'émettre ses avis et commentaires. Elle doit aussi veiller à consulter les associations professionnelles les plus représentatives lors de l'élaboration du mandat de négociation et, périodiquement, au cours des négociations.¹⁶

La loi ne peut entrer en vigueur qu'après la publication des décrets et arrêtés réglementaires pris pour son application. Or, ceux-ci sont toujours en cours d'adoption six ans après l'adoption de la loi.¹⁷ Par conséquent, les modalités de mise en œuvre des dispositions touchant aux restrictions à l'importation, aux procédures d'importation, au registre des importateurs et des exportateurs, les cahiers de charges et la gestion des contingents tarifaires, ne sont pas encore arrêtés bien que toujours attendus par les organisations professionnelles et les partenaires commerciaux du Royaume.¹⁸

3.2 La loi de défense commerciale : un dispositif à lente montée en charge

La première loi relative au commerce extérieur (loi 13-89) avait permis d'introduire dans la législation marocaine des outils de défense commerciale. Cette loi a été élaborée avant la conclusion des Accords de Marrakech créant l'OMC, mais ses dispositions étaient incomplètes et très abrégées, et elle est demeurée très succincte, notamment sur les procédures d'enquête et sur les droits et obligations des parties intéressées. La conclusion du cycle d'Uruguay de l'OMC et l'adoption de dispositions multilatérales relatives aux mesures de défense commerciale, ainsi que les leçons tirées des limites

15. Les modalités d'élaboration et d'adoption du contenu du mandat de négociation ainsi que les modalités des négociations commerciales internationales, sont fixées par voie réglementaire.

16. Cette ouverture sur les acteurs professionnels et l'opinion publique est rendue obligatoire sous réserve de la protection de toute information confidentielle ou stratégique dont la divulgation pourrait nuire au résultat des négociations.

17. La loi a été adoptée et publiée au Bulletin Officiel N° 6454 du 7 avril 2016. En date d'aujourd'hui, les dispositions de l'ancienne loi, à savoir la loi n° 13-89 relative au commerce extérieur et ses textes d'application, demeurent en vigueur.

18. Le gouvernement prévoyait la publication des textes d'application en 2020 et le lancement de la plateforme électronique d'inscription au registre des importateurs et exportateurs. Il entendait également élaborer les cahiers de charges par secteur/métier fixant les exigences minimales à respecter par les importateurs. L'année 2020 devait également permettre l'activation du plan d'action de la Commission nationale de coordination pour la facilitation des procédures du commerce extérieur et du Plan d'action de facilitation commerciale arrêté pour la période 2019-2021.

de la loi 13-89 et de la mise en œuvre des Accords de libre-échange ont milité en faveur de l'élaboration d'une nouvelle loi relative aux mesures de défense commerciale.

Les mesures de sauvegarde prévues par les différents Accords de libre-échange conclus par le Maroc ne montrent pas de différences fondamentales entre les dispositions convenues par ces accords en la matière. Cette homogénéité relative découle du fait que les disciplines de l'OMC en la matière ont servi de référence dans l'élaboration des dispositions bilatérales en matière de sauvegarde.¹⁹ Les mesures antidumping et compensatoires sont traitées de manière relativement différenciée dans les Accords de libre-échange conclus par le Maroc.²⁰

Malgré l'existence de ces dispositions dans les Accords de libre-échange et la croissance assez soutenue des importations observée depuis leur application, la mise en œuvre des mesures de sauvegarde au Maroc est demeurée limitée à certains produits, notamment agricoles. Des difficultés liées au système de suivi et de surveillance des importations et aux capacités de l'Administration et des entreprises à maîtriser les dispositions multilatérales en la matière expliqueraient cette application relativement restreinte des mesures de sauvegarde. Par ailleurs, la législation marocaine est demeurée rudimentaire en matière de mesures antidumping et compensatoires, du moins relativement à la complexité des dispositions multilatérales en la matière. Le Maroc n'a pas activé cet embryon de législation durant la période 1999-2010. La faiblesse des capacités de l'Administration et la méconnaissance de ces dispositions par le monde de l'entreprise semblent, encore une fois, être à l'origine de l'inapplication des mesures antidumping et compensatoires au Maroc, pourtant prévues par la loi du CE.

19. Cette tendance générale dissimule, cependant, des particularités spécifiques à certains accords. Ainsi, ceux conclus avec l'Union européenne et l'AELE spécifient des mesures bilatérales de sauvegarde quasi identiques. L'Accord d'Agadir et ceux conclus avec la Turquie et les Émirats arabes unis n'ont pas spécifié de dispositions détaillées en matière de sauvegarde, se contentant de se référer à celles de l'OMC. L'Accord instituant la Grande Zone de Libre-échange Interarabe s'est contenté de retenir le principe de droit aux mesures de sauvegarde et a confié au Conseil de l'Accord le soin de fixer la durée de l'application de telles mesures. L'accord conclu avec les États-Unis d'Amérique demeure le plus détaillé et le plus précis en la matière. Il distingue, à cet égard, entre les mesures de sauvegarde bilatérales, globales et celles spécifiques aux produits agricoles.

20. Ceux conclus avec l'Union européenne, l'AELE et la Turquie ne traitent pas des mesures compensatoires. Mais tous les accords ont consacré des dispositions antidumping. Abstraction faite de la Grande Zone de Libre-É change Interarabe, les différents accords se réfèrent aux dispositions de l'OMC en matière de mesures antidumping et compensatoires. Des dispositions spécifiques ont été retenues dans certains cas ayant trait notamment à l'échange des informations et à la nécessité de notification des mesures aux organes de gestion des accords.

La loi n° 15-09 : une complexité dans l'opérationnalisation

En 2011, une loi spécifique aux mesures de défense commerciale a été élaborée par le ministère du Commerce extérieur en vue d'une refonte globale du cadre réglementaire des mesures commerciales correctives. Au-delà des dispositions générales, les mesures antidumping et compensatoires et les mesures de sauvegarde constituent le cœur de cette nouvelle loi.²¹

Si elle demeure globalement conforme aux dispositions multilatérales en la matière, la nouvelle loi relative aux mesures de défense commerciale constitue une réelle avancée de la législation marocaine en la matière. Cependant, sa mise en œuvre exigeait de relever trois défis²² :

- **ceux liés à l'opérationnalisation des règles.** La portée des règles utilisées en matière de défense commerciale est déterminée par la clarification des modalités de leur mise en œuvre et la capacité des acteurs publics et privés à travailler conjointement pour fournir les preuves de l'existence des dysfonctionnements appelant à leur activation. Parmi ces preuves figurent principalement les questions : i) du dommage ou de la menace de dommage grave à la production nationale, ii) du lien de causalité entre le dommage ou la menace de dommage et l'augmentation des importations et, iii) de l'intérêt commercial du Maroc ;
- **ceux relatifs à l'organisation institutionnelle.** La mise en œuvre de la loi pose plusieurs difficultés qui nécessitent d'être prises en charge dans des textes d'application accompagnant la loi dès sa parution. Il s'agit notamment : (i) de l'articulation des missions confiées à la Commission de surveillance des importations et de celles que doivent assurer les enquêteurs de l'Autorité gouvernementale chargée du commerce extérieur, (ii) du rôle de l'Administration en général et des ambassades marocaines en particulier et, (iii) de l'organisation professionnelle des branches de production ;

21. Les mesures antidumping et compensatoires sont définies dans leur contenu et leurs modalités par un ensemble de dispositions permettant : i) la détermination de l'existence d'un dumping ou d'une subvention causant du dommage et le lien de causalité, ii) la réalisation de l'enquête et l'application des mesures antidumping et compensatoires, iii) le réexamen du droit antidumping et du droit compensateur et, iv) la spécification des ordonnances applicables en cas de contournement de mesures antidumping. Les mesures de sauvegarde sont définies par : i) des dispositions générales, ii) des procédures de mise en œuvre, iii) des modalités de réexamen des mesures et, iv) des dispositions diverses ou particulières aux mesures de sauvegarde préférentielles.

22. Voir le Rapport du CNCE : cohérence des mesures commerciales correctives concernées par les accords de libre-échange conclu par le Maroc. CNCE 2012.

- **ceux concernant le respect des procédures.** L'opérationnalisation de la loi exige une maîtrise du contenu et des subtilités des mesures de défense commerciale et un strict respect des délais et des procédures. C'est à la Commission de surveillance des importations et à l'Autorité compétente qu'incombe la responsabilité d'en faire un usage opportun et approprié.

Du rôle et de l'action de la Commission de surveillance des importations :

La réussite de la mise en œuvre des principes de la défense commerciale soulève un ensemble de défis liés aux capacités de l'Administration et des entreprises dans l'opérationnalisation des règles et des méthodes de mise en œuvre des instruments de protection contingente. Cette réussite dépend également de la nécessité de clarifier les rôles et les missions que doivent assumer l'Administration, les associations professionnelles et les entreprises.

La Commission de surveillance des importations a été créée en 2015. Composée d'un représentant de l'Autorité gouvernementale chargée du commerce extérieur qui assure sa présidence et de représentants d'autres départements ministériels et du secteur privé, elle a un rôle consultatif.²³ Depuis sa création, plusieurs nouveaux droits antidumping et de sauvegarde ont été appliqués, y compris à l'encontre des partenaires dans les accords de libre-échange, généralement sous forme de contingents au-delà desquels s'appliquent des droits additionnels.²⁴

23. La Commission est instituée auprès de l'Autorité gouvernementale chargée du commerce extérieur (article 3 de la loi 15-09). La Commission est composée d'un représentant de l'Autorité gouvernementale chargée du commerce extérieur qui assure sa présidence, de représentants des Affaires étrangères et de la Coopération, des Finances, de l'Intérieur, des Affaires générales et de la Gouvernance, de l'Administration des douanes et impôts indirects et, selon la nature du produit concerné, d'un représentant de la Fédération des Chambres de commerce, d'industrie et des services, de l'association des Chambres d'agriculture, de l'artisanat et des pêches maritimes. La représentativité au sein de la Commission doit être assurée par un directeur de l'Administration centrale ou son représentant, ou par le président des Fédérations et associations des Chambres ou son représentant.

24. La Commission de surveillance des importations chargée des mesures de défense commerciale est en activité depuis 2014.

4. Une politique mise en œuvre par des opérateurs éclatés

4.1 Le CNCE : un système de veille qui s'est éteint au milieu du gué

Créé en 1996, le Conseil national du commerce extérieur (CNCE) a montré, durant ses 13 années d'existence, que la concertation soutenue entre l'administration du CE et les autres parties prenantes est un atout et un levier clé pour informer et accompagner les entreprises dans l'accès aux marchés internationaux et la reconquête du marché national.

Une certaine alchimie de compétences, d'expertise et de savoir-faire avait pris forme entre les cadres de l'Administration et ceux du secteur privé dans les commissions, groupes et comités du Conseil constitué. L'étroite collaboration entre les membres représentant l'Administration et le secteur privé a contribué à la réalisation d'avancées dans des domaines ayant trait à la simplification des procédures ou aux négociations internationales. Les travaux consultatifs du Conseil ont concerné plusieurs domaines : les réformes institutionnelles, la simplification des procédures, la coopération commerciale internationale, les politiques économiques, l'information et la formation sur le commerce extérieur, l'économie informelle, le potentiel des exportations des services et l'accès des exportateurs au financement. Ces travaux ont été partagés par l'ensemble des partenaires.²⁵ Certains ont connu une mise en œuvre réussie, d'autres ont souffert de pesanteurs pénalisant leur concrétisation.

Le CNCE avait entamé, en 2010, une mue qui annonçait une montée en puissance de ses missions, une transformation de ses structures et la mise en place d'un dispositif d'intelligence économique et de veille stratégique plus sophistiqué pour répondre aux enjeux et défis d'un environnement international mouvant.²⁶ La création de cet outil devait répondre à la fois aux besoins des opérateurs économiques et des pouvoirs publics en leur offrant une visibilité améliorée à court et moyen termes par le développement des activités de veille stratégique et, à moyen terme, par la réalisation d'études et d'analyses prospectives.

25. A l'actif de cette institution, on compte la réalisation de cinq éditions du rapport annuel sur les échanges extérieurs.

26. En 2010, le ministère du Commerce extérieur a lancé une étude de faisabilité et de mise en place d'un Centre d'étude et d'analyse sur la promotion du commerce extérieur.

L'opérationnalisation du projet a été interrompue après le lancement de quelques actions dans les années 2001-2002. Le CNCE en tant qu'organisme paritaire a finalement été dissous. Ses missions ont été réintégrées quelques années plus tard au sein du ministère. La spécificité de sa mission, celle d'être le lieu de rencontres, de concertations et de consultations entre le ministère et le secteur privé a été totalement abandonnée. Cette décision a fait perdre au ministère sa capacité de concevoir et de conduire avec le secteur privé des actions convergentes d'appui aux entreprises. La réintégration de cette structure au sein de l'administration du Commerce extérieur lui a fait perdre sa dimension d'organe paritaire qui avait révélé ses capacités comme outil de concertation public-privé. L'État s'est réapproprié le dispositif pour le mettre exclusivement au service de la décision publique.

4.2 Du CMPE à Maroc-Export, la quête des performances à l'exportation

Le Centre marocain de promotion des exportations (CMPE)²⁷, le plus ancien organisme de la galaxie CE, avait diverses attributions dont notamment les actions promotionnelles des produits marocains sur les marchés mondiaux, les études sur les possibilités d'exportation, les avis sur la politique commerciale, l'appui à la mise en œuvre des mesures d'encouragement à l'exportation, l'orientation des investisseurs vers des activités exportatrices, la contribution à la formation des cadres, la proposition de textes législatifs et réglementaires...

La promotion des exportations se faisait à distance, l'organisme ne disposant ni d'antennes régionales ni de représentations à l'étranger, ce qui handicapait son action sur les marchés étrangers. Les actions de promotion se limitaient à : i) l'organisation de foires et salons à l'étranger ou au Maroc, ii) des missions de prospection dans des pays ciblés, iii) l'encadrement des importateurs, des centrales d'achat et des partenaires étrangers et, iv) l'assistance à l'information commerciale et à la formation des cadres des entreprises.

Maroc-Export est né de la volonté de transformation du CMPE en le

27. Créé par le Dahir portant loi 76.385 du 17 décembre 1976, le CMPE n'a démarré, réellement, ses activités qu'en novembre 1980. La mission principale confiée à cet organisme était « *la promotion des exportations de tous les produits d'origine industrielle, artisanale ainsi que ceux d'origine agricole ou agro-industrielle ou autres qui ne relèvent pas, en vertu d'une disposition législative ou réglementaire, de la compétence d'autres administrations ou organismes* ».

dotant d'un label commercial, en l'occurrence Maroc-Export, mieux adapté à la nouvelle stratégie. L'ajustement était censé améliorer l'image, les modes d'intervention et la performance du CMPE sans être contraint d'opérer dans l'immédiat une opération « chirurgicale » en profondeur, dans l'attente d'une plus large réforme de tous les organes d'appui. La « formule » Maroc-Export se présentait comme une réponse appropriée, vu le temps requis pour une réforme globale visant à concevoir une stratégie cohérente et intégrée à long terme, adossée à une structure mère ministérielle qui venait de connaître un changement dans sa direction politique avec la nomination d'un nouveau ministre du Commerce extérieur. Tout en n'étant pas adoptée selon une procédure claire par le gouvernement sur proposition du ministère concerné, la stratégie Maroc-Export, n'en avait pas moins son onction, portée qu'elle était par un des organismes sous sa tutelle.²⁸

De surcroît, si le contexte de la crise de 2008 incitait à une réaction politique rapide pour relancer les exportations et rééquilibrer la balance commerciale, la stratégie intégrée de Maroc-Export a été rendue encore plus impérative par le foisonnement de plans sectoriels adoptés par différents ministères et qui, chacun dans son domaine, se donnaient comme objectifs de renforcer les parts des produits marocains dans les marchés traditionnels et d'exploiter les possibilités offertes par les nouveaux débouchés grâce à la diversification des produits et à leur adaptation aux attentes des marchés potentiels. Les objectifs chiffrés assignés à la stratégie ont été déclinés en un plan d'action consistant à tripler le volume des exportations en soutenant les entreprises déjà exportatrices pour leur permettre d'intensifier leurs efforts à exporter et en incitant de nouvelles entreprises à s'investir dans ce domaine.

Avec le Plan « Maroc-Export Plus », le Maroc s'est donné de nouvelles perspectives pour ses échanges extérieurs par une mise en œuvre cohérente de mesures calibrées : mesures spécifiques aux secteurs à fort potentiel à l'export et mesures transversales d'encouragement à toutes les entreprises pour exporter. Grâce à la négociation de ce tournant dans la trajectoire du CMPE et sa mue en Maroc-Export, un bond appréciable a été fait dans la

28. La procédure d'élaboration/adoption de la stratégie de Maroc-Export ou celle de la stratégie du commerce extérieur, quelques années plus tard, révèle l'ambiguïté et les paradoxes des modes de conception des stratégies sectorielles. Divers formats sont en présence : certaines stratégies sont validées par la plus haute autorité du pays, d'autres font l'objet d'un examen par un Conseil de gouvernement, d'autres, enfin, relèvent d'une procédure interne au ministère concerné. La plupart ne sont pas débattues par le pouvoir législatif sauf – à quelques rares exceptions – quand les ministres sont convoqués par une commission parlementaire pour s'enquérir de l'état d'exécution ou l'impact d'une stratégie. Cette diversité et pluralité des mécanismes de décision dans les stratégies sectorielles affaiblissent leurs portées et entretiennent une ambiguïté sur le portage politique et sur les responsabilités respectives des parties prenantes.

promotion et l'accompagnement des entreprises exportatrices. Ce bond a été aussi favorisé par l'adoption par le ministère en 2016 d'un Plan de développement du commerce extérieur. Les ministères du Commerce et de l'Industrie ont été fusionnés en un seul, à la suite d'un changement de gouvernement. Un Secrétariat d'État au Commerce extérieur a pris l'initiative d'établir une nouvelle stratégie aux dimensions diverses, institutionnelle, réglementaire et organisationnelle.

La recherche d'une convergence entre la stratégie Maroc-Export et les objectifs à l'export des plans sectoriels devenait un des défis de l'organisme et du ministère de tutelle. Maroc-Export a engagé une réflexion stratégique qui a abouti à la mise en place d'une nouvelle offre de services. Celle-ci a par la suite été formalisée dans une feuille de route couvrant la période 2017/2020, validée par le ministère de tutelle. Ce document reprenait les principaux éléments de la stratégie, qui incluaient : (i) le développement des offres de produits exportables, (ii) la création de consortiums à l'exportation regroupant les opérateurs dans ce domaine pour permettre une mutualisation des moyens et la synergie des efforts, (iii) la concentration des efforts de promotion sur les marchés les plus attractifs, (iv) l'appui à l'établissement d'un plan de développement des entreprises exportatrices et l'encouragement des exportateurs non traditionnels et, (v) la mise en place d'un programme commun de formation pour la préparation des étudiants de l'enseignement supérieur aux métiers du commerce international.

Dans cette stratégie, la promotion des exportations occupait une position prioritaire parallèlement à la défense du marché intérieur. Le contenu de la stratégie Maroc-Export a été réexaminé pour assurer une meilleure articulation avec la stratégie du ministère. Une révision des objectifs et des moyens a été incluse dans les préconisations de cette nouvelle stratégie :

- la couverture sectorielle et géographique des activités promotionnelles de Maroc-Export s'est fortement élargie, notamment depuis 2014. Ce sont en moyenne 20 secteurs et 40 marchés qui sont ciblés chaque année ;
- dans le prolongement de la stratégie du commerce extérieur, le modèle d'action promotionnelle ciblant les secteurs classiques a été modifié pour un modèle qui prend en considération les enjeux à l'export des écosystèmes ainsi que la diversification de l'offre exportable. La palette de prestations promotionnelles déployées jusqu'alors par Maroc-Export a dû être mise à niveau pour mieux correspondre aux normes actuelles ;

- si le nombre d'actions promotionnelles montre une croissance annuelle moyenne de +19% entre 2014 et 2017, le nombre d'entreprises accompagnées peut paraître modeste (+4% par an), avec 180 nouvelles entreprises en tout alors que la stratégie tablait sur 200 par an. Cette limite dans l'augmentation du nombre d'entreprises accompagnées s'explique en partie par le fait que l'accompagnement des entreprises exportatrices de produits agricoles et maritimes, qui constituent plus de 40% du tissu exportateur total, émergeait à l'EACCE (Établissement autonome de contrôle et de coordination des exportations).
- La déclinaison la plus manifeste de cette feuille de route a été l'organisation des caravanes Afrique, programme phare de promotion des exportations marocaines et des opportunités d'affaires avec plusieurs pays africains :
 - déploiement d'efforts à l'export en priorité vers les produits dont l'offre est disponible, puis vers ceux issus des plans sectoriels, pour l'essentiel les métiers mondiaux du Maroc, identifiés comme moteurs de croissance de l'économie nationale ;
 - consolidation, en premier lieu, des acquis du Maroc sur ses marchés traditionnels, puis diversification progressive de ses exportations vers de nouveaux couples de produits marchés ;
 - accompagnement de 200 entreprises par an via un contrat programme avec le secteur privé, avec des mesures de soutien en faveur des entreprises désireuses de se développer à l'export.

Sur le plan du coût de la promotion, le manque de synergies et de coordination institutionnelle ne favorise pas la rationalisation et l'optimisation des ressources disponibles. Les mesures relatives aux contrats de croissance et à l'audit à l'export, prises par Maroc-Export, se recourent avec les mesures d'appui qui sont du ressort de Maroc PME. Maroc-Export a néanmoins été classé par le Centre du Commerce international dans la catégorie des « organisations très performantes ». Il est même considéré comme l'organisme le plus performant sur le continent africain.

Le retour sur investissement (ROI) en matière de promotion n'est pas à la hauteur des attentes au regard du nombre de contacts et de la prépondérance des frais de communication dans la structure des dépenses :

- **un faible suivi dans la conclusion des accords et des marchés.** Des informations précises sur les contrats et les commandes éventuels

décrochés et leur nature sont rarement communiquées à Maroc-Export, ce qui ne permet pas de dresser un bilan détaillé et chiffré de l'action menée ;

- **un manque d'implication ou de synergie** du MAEC dans l'organisation des caravanes, et implication insuffisante de la coopération avec les conseillers économiques des ambassades ;
- **un usage faible des canaux et des relais.** La mise à contribution de la diaspora marocaine, la conclusion de conventions de partenariats avec des organismes des pays cibles et le réseau international des banques marocaines sont autant de canaux peu exploités en tant que leviers de l'export marocain ;
- **un renouvellement réduit des entreprises exportatrices.** Concernant les entreprises accompagnées, une augmentation de leur nombre a été constatée, mais avec une rotation faible des participants et une concentration élevée et récurrente au niveau de certains bénéficiaires. Les bonnes performances à l'export sont à nuancer car elles demeurent le fait d'un groupe restreint d'entreprises appartenant à des secteurs hors du champ couvert par les actions du CMPE ;
- **l'approche promotionnelle n'a pas été différenciée** selon les spécificités des marchés et des secteurs ainsi que selon le pays concerné. Du côté des entreprises, celles-ci restent peu renseignées sur le potentiel, les attentes, les prérequis et les différents circuits de distribution ;
- **les plateformes de commercialisation en ligne sont peu développées.** Les données sur les marchés d'exportation, voire même sur les entreprises exportatrices marocaines, ne sont pas accessibles facilement. En outre, il n'existe pas d'acteurs influents à l'export pour exercer un effet d'entraînement sur leurs secteurs d'activité respectifs ;
- **l'absence de scoring des entreprises.** Un diagnostic des entreprises afin d'identifier celles présentant un potentiel à l'export et pouvant conclure des « Contrats-Croissance » piloté par le CMPE (Maroc Export), ne permettait pas d'évaluer le niveau de préparation sur la base d'un modèle de scoring pertinent ;
- **le développement des consortiums a pâti de différents handicaps**

ou contraintes : obstacles légaux et fiscaux, faiblesse de l'appui financier...

4.3 L'“OFEC”, une structure d'organisation des expositions peu adaptée aux enjeux

Pour accompagner la dynamique du commerce extérieur, le secteur des foires, salons et congrès est essentiel. Il représente aussi un moyen de communication pour l'ensemble des acteurs et partenaires impliqués dans les différents plans sectoriels (Emergence, Maroc Vert, Plan Azur, etc.). Il nécessite des infrastructures adaptées et de qualité vu leur importance économique et l'attractivité qu'elles offrent. Or, cette infrastructure souffre de nombreuses limites que reflète l'état de l'établissement public, sous tutelle du ministère, qui a la charge d'organiser ces manifestations.

Le statut de l'Office des Foires et Expositions de Casablanca (OFEC)²⁹ est entaché d'un flou juridique. La présidence du conseil d'administration est assurée par le ministre chargé du Commerce, alors que le comité de direction, qui est l'organe le plus actif, est présidé par le Wali de Casablanca, représentant du ministère de l'Intérieur. Cette double tutelle de l'OFEC entrave sa marge d'action. La composition pléthorique du conseil d'administration de l'Office est un autre aspect qui nuit à la dynamique de ses activités. Le Conseil réunit une grande variété d'acteurs économiques publics ainsi que les Chambres de Commerce, d'Industrie, d'Agriculture et d'Artisanat. Dans les faits, les missions attribuées à cet établissement s'apparentent à des compétences opérationnelles et non stratégiques. La limitation du champ territorial de l'OFEC à la ville de Casablanca a réduit son périmètre d'intervention et a, par la suite, concentré l'action du ministère de tutelle concernant les foires et salons dans la capitale économique.

L'infrastructure de l'Office est en deçà des normes du métier, les siennes étant loin de répondre aux normes des parcs d'exposition. Sa situation financière instable ne lui permet pas d'entretenir les efforts. Le caractère figé du référentiel normatif des foires et salons dans la législation marocaine réduit les types d'activités qui pourraient être organisées. La législation n'a pas intégré les nouveaux concepts qui ont accompagné les mutations du secteur. L'absence de l'OFEC des instances internationales, après un demi-

29. L'OFEC est un établissement public créé en 1977 (Dahir portant loi 1- 76-535). Il est chargé de l'organisation des foires et salons sur la ville de Casablanca. Il est placé sous la tutelle administrative du ministère chargé du commerce.

siècle d'existence, a influencé négativement son évolution.³⁰ Le comité de suivi, comme organe principal dans ce programme d'internationalisation, composé du ministère de l'Économie et des Finances et de l'OFEC et qui est présidé par le ministère du Commerce extérieur, a été rarement interpellé.

La nécessité d'une nouvelle stratégie de l'OFEC a commencé à se manifester dès 2006 quand les membres du Conseil d'administration en ont exprimé le besoin afin de relever les défis du secteur des foires et salons au niveau de Casablanca. Le ministère du Commerce extérieur a déployé depuis 2011 une série d'actions pour redresser le secteur, restructurer l'Office et moderniser son action. Des études ont été réalisées cette même année et, en 2014, il y eut définition d'une nouvelle stratégie de développement du secteur des foires et salons au Maroc et repositionnement de l'OFEC en tant qu'acteur de référence dans le domaine. Ces études ont pointé du doigt une multitude de défaillances relatives au statut juridique de l'OFEC, à ses missions réglementaires et à sa gouvernance.

Parmi les actions proposées, il a été question de la mise à niveau juridique de l'OFEC, la mise en place d'un cadre contractuel entre l'État et l'Office ainsi que la mise à niveau du cadre managérial de celui-ci. Par ailleurs, la stratégie optait pour une ouverture de l'intervention de l'OFEC dans divers métiers du secteur des foires et salons comme : propriétaire et gestionnaire d'espace, créateur de concept, organisateur d'évènements, acteur public de certification, de promotion économique et d'assistance aux PME à l'export...

En 2020, près de 10 ans après le démarrage de cette stratégie, aucune des actions relatives à l'augmentation des espaces d'exposition ou à la mise à niveau de la réglementation n'a été réalisée. L'OFEC n'a pu mettre en œuvre les actions précitées, dont le démarrage était pourtant programmé à partir de 2014. Ce glissement de calendrier montre bien les difficultés rencontrées par le ministère dans le pilotage et la mise à niveau du secteur des foires et salons.

4.4 L'échec de la réforme du cadre institutionnel et la volonté de créer un cadre unique

La réforme du cadre institutionnel de la promotion économique du Maroc a été l'un des premiers chantiers de réflexion du gouvernement et

30. L'Office n'est toujours pas membre de l'UFI « Union des foires internationales ».

plus particulièrement du ministère du Commerce extérieur. Elle a fait l'objet d'une réflexion approfondie en vue d'identifier les voies et moyens à même de doter le Maroc d'un instrument de promotion à la hauteur des aspirations en matière de croissance des exportations.

Dans ce cadre, le ministère avait procédé à un examen des composantes du cadre institutionnel de la promotion économique du Maroc à l'étranger, à travers l'analyse des convergences et divergences des missions légales et effectives de ces composantes et de la qualité et du niveau des ressources humaines et financières dont elles disposent. Cette approche, qui a été complétée par une comparaison de l'expérience marocaine à celle de pays concurrents, a montré qu'au-delà des organismes sous tutelle du ministère, le cadre institutionnel marocain de promotion des exportations à l'étranger souffre d'une multitude d'intervenants,³¹ d'une faiblesse des moyens humains et financiers et d'un manque de coordination entre ses composantes.

Aussi, le ministère a été convaincu de l'idée de la création d'un organe unique en vue de répondre le mieux à la nécessité d'élaboration d'une stratégie cohérente de la promotion économique et de la coordination des actions des intervenants tout en préservant les spécificités des actions promotionnelles sectorielles.³² Cette idée n'était pas nouvelle. Déjà en 1996, diverses options de réforme du cadre institutionnel de la promotion des biens et services nationaux à l'étranger avaient été envisagées. Leurs avantages et inconvénients avaient été examinés pour aboutir à la conviction de la création d'un organe unique de promotion économique du Maroc à l'étranger.

En 1999, le gouvernement, sous l'impulsion du Secrétariat d'État au Commerce extérieur, avait pris l'initiative d'élaborer un projet de loi

31. En effet, d'autres institutions relevant de ministères sectoriels ou transversaux interviennent à un niveau ou un autre dans la promotion des échanges extérieurs. C'est le cas de trois organismes relevant du ministère de l'Agriculture et de la Pêche maritime : l'ADA, Agence pour le développement agricole, en charge de l'investissement et la promotion agricole, de l'ONSSA, Office national de sécurité sanitaire des produits alimentaires en charge du contrôle de salubrité à l'import et de l'EACCE, établissement autonome de contrôle et de coordination des exportations qui a pour mission le contrôle de la conformité des produits alimentaires destinés à l'export. C'est aussi le cas des quatre organismes relevant du ministère de l'Économie et des Finances qui interfèrent dans les régimes des exportations : la SMAEX, Société marocaine d'assurance à l'exportation, pour la gestion du système d'assurance à l'exportation, l'ADII, administration des douanes et impôts indirects dans les régimes économiques sous douane, l'OC, Office des Changes, dans la gestion du régime de change et la CCG, Caisse centrale de garantie dans le financement des prêts, des garanties et du cautionnement.

32. L'analyse a confirmé, également, que les pays ayant réussi la promotion à l'étranger sont ceux dotés d'un cadre composé d'une ou deux institutions de promotion au maximum. En effet, plusieurs organismes des pays examinés combinent entre la promotion du commerce et des investissements alors que d'autres ajoutent à ces deux secteurs la promotion du tourisme.

instituant un organisme unique qui pourrait avoir la charge de développer une politique nationale globale pour la promotion du Maroc à l'étranger dans les domaines du tourisme, de l'investissement d'une manière générale, et des exportations. Cette option était considérée comme répondant le mieux aux objectifs d'optimisation des ressources humaines et de rationalisation des dépenses. Mais le projet n'a pas connu de suite favorable malgré les démarches du ministère et du CNCE pour le faire aboutir.

Le statu quo du cadre institutionnel de la promotion du Maroc à l'étranger a fini par engendrer plusieurs inconvénients et handicaps :

- 1/ absence d'une stratégie coordonnée de promotion économique, tant à l'échelle nationale qu'internationale, entre les différents organismes publics ou privés intervenant dans ce domaine ;
- 2/ éparpillement des efforts induit par la multiplication des intervenants au niveau de la promotion économique du Maroc à l'étranger, en plus de la non-optimisation des ressources, tant humaines que matérielles, disponibles, la production et la diffusion par chaque organisme de son propre matériel promotionnel (catalogues, dépliants, plaquettes, films, etc.), entraînant une dispersion de l'image de marque et une communication disparate, la production et la diffusion d'informations économiques contradictoires sur le Maroc par les divers organismes ou départements ministériels ;
- 3/ insuffisance des moyens, caractérisée, entre autres, par la nature rudimentaire des leviers mis à la disposition de ces organismes pour la promotion économique à l'étranger en comparaison avec les autres pays similaires concurrents et aussi absence d'antennes régionales et de représentation à l'étranger pour le CMPE qui est chargé de la promotion des exportations ;
- 4/ inadéquation entre les contenus des textes juridiques et les pratiques réelles développées par un certain nombre d'organismes sur le terrain. Bien qu'au niveau des textes juridiques, il n'y ait pas généralement de chevauchements, on constate dans la pratique que certains organismes réalisent des actions qui ne relèvent pas de leurs attributions et qui se confondent avec celles d'autres organismes aux objectifs similaires.

L'option de la réforme du cadre institutionnel de la promotion économique à l'étranger est demeurée ouverte dans l'attente d'une initiative convaincue de la nature incontournable de cette réforme pour le développement des exportations des biens et services. Au vu des inconvénients du statu quo,

la restructuration des organismes de promotion des investissements et des exportations a de nouveau émergé. La nécessité d'une réforme profonde du cadre institutionnel de la promotion économique du Maroc à l'étranger est revenue à la surface en 2016, bien que sous une autre configuration.

La création d'un seul organisme de promotion économique a été écartée. Si les objectifs d'optimisation des ressources humaines et de rationalisation des dépenses militaient pour son maintien, d'autres arguments ont joué contre son opportunité, notamment :

- La domiciliation auprès d'un département transversal (Finances ou Primature) risquait de se traduire par une perte d'influence des ministères concernés ;
- l'articulation des programmes et actions de l'organisme avec les politiques sectorielles spécifiques à chaque département deviendrait problématique ;
- la crainte de voir se constituer un mastodonte budgétivore et bureaucratique.

L'option qui demeurerait la plus acceptable au regard des décideurs était celle de regrouper les organismes sous tutelle du ministère de l'Industrie et du Commerce dans un seul organisme. La question de la synergie des organismes dans cette opération de fusions organisationnelles restait cependant posée pour :

- clarifier les rôles et les responsabilités des différents départements directement impliqués dans la promotion des exportations ;
- assurer la coordination des actions de l'organisme en question avec les directions et services du ministère ;
- concevoir une répartition des missions en cohérence avec la nouvelle organisation du ministère, en plus de la mise en ordre et la rationalisation des ressources humaines et financières affectées aux différentes missions de ce nouvel organisme...

5. Une politique tributaire de la cohérence des stratégies sectorielles ou transversales

La politique commerciale se positionne à l'intersection des politiques macro-économiques, des politiques sectorielles et de la politique étrangère. La gouvernance de la politique du commerce extérieur est confrontée à la conciliation de demandes souvent concurrentes de ministères chargés d'élaborer et d'exécuter des politiques dans ces domaines distincts. Elle entretient des rapports étroits avec la diplomatie économique mais peine à trouver le *modus operandi* pour son implication efficiente dans les négociations commerciales et le suivi des intérêts commerciaux du Maroc à l'étranger.

5.1 Les performances du commerce extérieur sont tributaires de la cohérence des stratégies sectorielles

Les Plans sectoriels (Plan d'accélération industrielle, Plan Maroc Vert...) occupent une place importante dans la stratégie de développement du Maroc. En effet, ils ont pour objectif de structurer une stratégie de développement dans la durée en proposant une vision du futur et des actions à entreprendre pour réaliser cette dernière. Les ambitions de ces Plans visent dans l'ensemble à créer les conditions pour diversifier et élargir le tissu industriel, parachever le processus de renforcement de la compétitivité de l'économie et moderniser l'offre, et ainsi positionner le Maroc parmi les pays émergents. Bien que portés par un département ministériel, ces Plans dépassent souvent leur propre champ d'action puisqu'ils intègrent des objectifs multiples dans leurs stratégies.

Les différents Plans ont d'ailleurs des objectifs en termes de développement des exportations. Les objectifs à l'export du Plan Emergence (+95 MMDH à l'horizon 2015), le Plan Tourisme vision 2020 (+84 MMDH), le Plan halieutique (+17 MMDH à l'horizon 2020), le Plan Vert (+10 MMDH à l'horizon 2020), le Plan Artisanat (+ 9MMDH à l'horizon 2015). Presque tous les Plans cherchent à converger de façon plus ou moins marquée vers la réduction du déficit commercial, qui apparaît ainsi comme un objectif transversal. Or, les prévisions des exportations sont faites sans tenir compte de l'impact sur les importations et des politiques et mesures d'intégration

intersectorielle requises. C'est ce qui explique, en partie, que les Plans sectoriels ne se sont pas traduits par une réduction du déficit commercial.

Les performances commerciales des stratégies sectorielles sont demeurées insuffisantes du fait de leur mode d'élaboration en silo.³³ Elles disposent rarement de séquences temporelles à court, moyen et long termes. Enfin, les responsabilités des acteurs devant prendre part à la mise en œuvre de la stratégie ne sont pas souvent clairement définies.

Cela a rendu plus difficile l'harmonisation de l'action des partenaires techniques et financiers, d'autant plus que le commerce extérieur ne disposait pas d'un document unique de cohérence globale définissant les lignes directrices de la promotion des exportations et rassemblant les différentes actions menées. Le Maroc a multiplié les programmes et les acteurs impliqués dans la promotion des exportations, ce qui a posé la question de leur complémentarité et de leur synergie. L'absence d'échelon stratégique a entraîné une faible lisibilité des différentes actions menées.

Améliorer l'impact global des stratégies sectorielles sur le commerce extérieur exige d'assurer la cohérence des orientations de ces stratégies, leurs modalités de mise en œuvre en articulation avec les politiques du commerce extérieur à chaque étape de leur cycle de vie - élaboration, mise en œuvre et évaluation. Cela aurait permis de s'assurer que la vision du développement du commerce extérieur est déclinée en objectifs prioritaires clairs et partagés dans la conception des différentes stratégies sectorielles.

De plus, les mécanismes institutionnels de coordination de la mise en œuvre de la politique du CE et des stratégies sectorielles devraient être renforcés. Plusieurs mécanismes de mise en coordination ont été appliqués, dont les résultats sont variables et dans lesquels l'implication des parties prenantes n'est pas systématique. Par ailleurs, développer une culture d'évaluation, et les outils associés à sa mise en œuvre, est essentiel pour soutenir un meilleur suivi et une évaluation régulière de cette mise en cohérence.

En effet, la politique du CE peut apparaître peu cohérente avec les objectifs des stratégies sectorielles. Ces défaillances ont affecté directement l'efficacité de l'action publique et les performances économiques et sociales.

33. La citation de Sa Majesté le Roi est extraite du discours du Trône du 30 juillet 2012 : « *Nous réitérons donc Notre appel au gouvernement pour qu'il assure les conditions de convergence entre les différentes stratégies sectorielles, et qu'il se dote d'outils de veille et d'instruments de suivi et d'évaluation pour assurer leur cohérence et mesurer leur efficacité et l'efficience de l'utilisation des fonds qui leur sont affectés* ».

La mise en cohérence des différentes politiques sectorielles permettrait de lever une contrainte majeure au développement du pays. Pour être efficace, cet effort de mise en cohérence doit porter sur l'ensemble des politiques sectorielles et publiques, y compris celles régissant le cadre macroéconomique (politique fiscale, monétaire, taux de change) et social.

L'absence d'un cadre de coordination disposant de compétences élargies pour gérer le processus de libre-échange dans son intégralité, depuis la négociation jusqu'au suivi et l'évaluation des résultats des accords, génère, parfois, des conflits de compétences entre certains départements. Celui du commerce extérieur, censé jouer un rôle central dans les négociations des Accords de libre-échange (ALE), pâtit d'un certain nombre d'insuffisances qui limitent la portée et l'efficacité de son action, dont notamment la versatilité de son statut et sa dotation limitée en compétences spécialisées sur certaines questions clés du commerce international (règles d'origine, défense commerciale, commerce des services, etc.).

La prééminence de considérations politiques sur les impératifs de rationalité économique a fait que le Maroc est parfois entré dans des rapports commerciaux asymétriques avec des partenaires fortement compétitifs. Les ALE du Maroc ont souvent été conclus sans recours préalable à des études d'impact pour déterminer le niveau des concessions, aussi bien tarifaires que non-tarifaires, à accepter, et aussi pour tenir compte de la capacité concurrentielle des différents secteurs d'activité. Les processus de mise à niveau du tissu économique national n'ont été envisagés qu'a posteriori et n'ont concerné qu'une partie des PME qui constituent, pourtant, la part prépondérante du tissu productif national.

La complexité et l'hétérogénéité des règles d'origine spécifiques aux différents accords a rendu leur gestion complexe et coûteuse. Ainsi, le Maroc se trouve confronté à une multitude de régimes juridiques qui n'ont pas forcément une logique commune. Le potentiel du commerce préférentiel qu'offrent les accords conclus par le Maroc n'est pas entièrement mobilisé, comme en témoigne le faible taux d'utilisation des préférences, notamment avec son principal partenaire commercial, à savoir l'Union européenne.

Les différentes commissions nationales opérant dans le domaine du commerce extérieur sont des enceintes où la concertation et la coordination ne se font pas en permanence, faute de délimitation des prérogatives. Le Pacte national pour le Développement du Commerce extérieur annoncé par le Plan de 2014-2016 n'a pas été concrétisé, ce qui n'a pas permis aux objectifs annoncés de s'appuyer sur une vision et une feuille de route claire

pour le développement du commerce extérieur, ou de mettre en cohérence l'action des stratégies sectorielles, de la vision pour le développement du commerce extérieur et de l'évaluation des politiques d'appui au commerce extérieur.

5.2 Un apport de la diplomatie économique en deçà du potentiel

L'État a confié au ministère des Affaires étrangères et de la Coopération (MAEC) un ensemble de leviers pour l'action extérieure du pays en lui confiant régulièrement la négociation des accords d'ouverture des marchés et du marché intérieur. Le MAEC dispose des pleins pouvoirs pour négocier et signer des traités. C'est lui qui coordonne, au niveau politique, les négociations des engagements extérieurs du Maroc dans les domaines économique, commercial, financier, social, culturel et technique. Il peut à son tour recourir aux autres ministères pour la signature d'accords internationaux relevant de leurs domaines respectifs de compétence, par exemple au ministre du Commerce pour les accords commerciaux.

La répartition classique des responsabilités au sein des gouvernements attribue la négociation des accords commerciaux au ministère des Affaires étrangères, au motif que la politique commerciale est une dimension de la politique étrangère et que la négociation des traités est mieux gérée par les diplomates. Les avantages de localiser cette responsabilité au sein du ministère des Affaires étrangères comprennent une plus grande cohérence entre la politique étrangère et la politique de développement, une probabilité plus faible de capture par les intérêts nationaux et une plus grande probabilité que le pays utilise efficacement son réseau mondial d'ambassades, de missions et de consulats.

Les priorités du ministère consistent à agir dans le monde pour la paix, la sécurité et les droits de l'Homme, à assurer la présence des idées, des langues et de la culture marocaines, à garantir la sécurité et l'administration des Marocains à l'étranger. L'évolution des relations économiques internationales a conduit la politique étrangère à sortir de ses domaines de prédilection classiques que sont la défense de l'intégrité territoriale et aussi des valeurs universelles de paix et de sécurité. La compétition mondiale, les accords de libre-échange ont contraint la politique étrangère à s'adapter aux nouveaux équilibres qui s'établissent entre concurrence et coopération.

Le Maroc a dû prendre la mesure de ces évolutions, mettant en œuvre une diplomatie économique pour lui permettre d’appréhender efficacement les enjeux, les opportunités et les risques liés à la nouvelle configuration des relations internationales. Ainsi, la diplomatie économique marocaine s’est trouvée confrontée à un défi : **celui de devenir l’un des moteurs de la performance globale du commerce extérieur et des entreprises.**

Montée et perte du leadership dans les négociations régionales et internationales

C’est ainsi que le Maroc avait pris une part importante à la préparation et de l’acte de naissance de l’Organisation mondiale du commerce à Marrakech en 1994. Depuis l’entrée en vigueur de l’accord sur l’OMC, la plupart des délégations africaines ont senti le besoin d’unir leurs forces pour prendre des positions solides et unifiées. Dans cette mouvance, la diplomatie marocaine a joué le rôle de leader pour former, avec l’Égypte, le Nigeria et le Sénégal, une coalition à quatre pays qui a associé, par la suite, d’autres délégations africaines à l’élaboration des positions communes.

C’est ainsi que le Maroc a assumé ce rôle de leader africain dans l’élaboration des règles régissant le système commercial multilatéral. La représentation marocaine à Genève a participé activement aux négociations sur les services, faisant valoir la nécessité de parvenir à un meilleur équilibre entre les droits et les obligations dans le cadre de l’Accord général sur le commerce des services (AGCS) pour permettre un meilleur accès des exportations des pays en développement aux marchés des pays développés.³⁴ Le Maroc a notamment contribué à l’Accord conclu sur les Accords sur les aspects des droits de propriété intellectuelle (ADPIC) et la santé en sa qualité de coordonnateur des pays du Groupe africain. Le même rôle a été mené auprès des pays arabes membres de l’OMC pour donner naissance à la coalition du Groupe arabe des négociateurs à l’OMC.

Ce leadership politique de la diplomatie marocaine dans la conduite et l’unification des positions du Groupe africain s’est atténué. Il en est de même de la perte d’influence du rôle du Maroc dans la coordination du Groupe arabe pour la défense de ses intérêts commerciaux et de développement, à travers la mise en place d’une structure informelle de négociations.

34. Notamment grâce à une plus grande libéralisation des conditions régissant le mouvement des personnes physiques.

Espoirs et déboires dans les négociations des ALE

Le ministère des Affaires étrangères et de la Coopération a aussi fortement contribué à la libéralisation de l'économie nationale en étant au cœur des négociations et de la conclusion des ALE, notamment les deux grands accords avec l'Union européenne et les États-Unis. Afin de diversifier ses partenaires commerciaux, le Maroc a conclu et mis en application d'autres accords, notamment avec la Turquie. Ces accords n'ont pas eu l'impact économique et commercial attendu. D'aucuns considèrent que ce sont des accords politico-stratégiques ; ils s'inscrivent dans une vision plus large des relations du Maroc avec le reste du monde. Ils sont un vecteur de négociation d'alliances politiques où les dimensions de la sécurité et du partage des valeurs sont déterminantes. En clair, ils sont un outil de la diplomatie marocaine dans le jeu des relations internationales. Mais, si leur dimension s'inscrit au-delà du registre commercial, il n'en demeure pas moins qu'ils se focalisent sur la libéralisation des échanges avec les pays ou groupements contractants. Par leur biais, le MAEC doit agir comme un acteur de la défense des intérêts du Maroc et de ses entreprises, du développement international des entreprises au bénéfice de l'emploi, de la défense des intérêts du pays dans l'élaboration des règles internationales, de la promotion de l'attractivité du territoire marocain pour les entreprises et les investissements étrangers.

En effet, les accords négociés en matière de commerce international ont non seulement un impact macroéconomique mais ils peuvent également avoir une résonance déterminante sur les entreprises des secteurs concernés. Or, on constate pour certains secteurs une dégradation de la compétitivité-prix consécutive à la signature de certains ALE. Plus généralement, les accords ouvrant le droit à l'entrée sur le marché marocain d'industries étrangères ont été signés parfois sans préparation suffisante de l'industrie locale, d'où l'aggravation du déficit avec les pays partenaires, consécutive à la signature de ces Accords.

La conclusion d'accords bilatéraux, multilatéraux ou continentaux en Afrique a été engagée par le MAEC en s'appuyant sur un important réseau d'ambassades et de consulats qui travaillent en lien avec l'administration centrale. Le Maroc figure parmi les pays en développement les plus représentés et les plus actifs à l'étranger. La diplomatie économique a été mise au cœur des objectifs du réseau diplomatique marocain, aussi bien dans ses missions de promotion des entreprises marocaines sur les marchés extérieurs que de l'attractivité des IDE. En principe, les services extérieurs du ministère du MAEC devaient se mobiliser dans cette perspective ; les

changements intervenus dans la configuration organisationnelle du ministère reflètent cette volonté. Toutefois, la promotion du commerce extérieur et l'attractivité de l'investissement international ont souffert de difficultés dans la coordination entre le ministère ou département du commerce extérieur et le MAEC. Le commerce extérieur ne fait pas encore partie intégrante de la feuille de route de toutes nos ambassades.

Les postes avancés que sont les ambassades et les consulats peuvent fournir des informations économiques inestimables, des renseignements politiques et un soutien logistique aux négociateurs commerciaux. Ce modèle d'organisation peut également être attrayant pour les pays qui aspirent à traiter le commerce comme un instrument de politique étrangère, qu'il s'agisse de négocier des accords commerciaux avec des pays amis ou d'imposer des sanctions à d'autres. Cette approche présente également des inconvénients, car un ministre des Affaires étrangères peut placer d'autres objectifs diplomatiques ou de sécurité avant les objectifs commerciaux dans la hiérarchie des objectifs. C'est pourquoi la coordination entre la politique du commerce extérieur et la politique étrangère est essentielle dans la défense des intérêts d'un pays, dans les différentes dimensions : économique, commerciale, politique, sécuritaire, ou culturelle.

6. Une politique d'inclusion des entreprises

Les résultats du commerce extérieur sont essentiellement liés à des composantes macro-économiques que sont la compétitivité des entreprises, la structuration du tissu productif, ou encore le taux de change, mais une part difficilement quantifiable est nécessairement liée aux outils mis par la puissance publique à la disposition des entreprises pour les accompagner et les soutenir à l'export.

Les deux Plans susmentionnés présentaient des programmes inclusifs élaborés avec la participation de l'ensemble des opérateurs publics et privés concernés et qui devaient être déclinés en des contrats-programmes engageant les deux parties : le gouvernement sur des mesures de soutien aux entreprises, et ces dernières sur des objectifs à atteindre à l'exportation.

6.1 Des plans réellement inclusifs ?

En réalité, la visibilité des opérateurs en matière de promotion commerciale n'a pas gagné en clarté :

- le coût d'arrêt donné à l'opération des caravanes à l'exportation n'a pas permis de capitaliser sur le maigre acquis dégagé de cette opération. Le plan de participation aux foires et salons à l'étranger ainsi que les autres activités promotionnelles n'ont pas gagné en transparence et en adhésion des entreprises. Les retombées des actions promotionnelles à l'international n'ont pas été améliorées par une mise en cohérence de l'offre d'accompagnement ni par l'alignement des plans d'action en matière de promotion commerciale ;
- les exportateurs marocains ont été sensibilisés sur l'intérêt des ALE et sur les opportunités qu'ils présentent. Mais les supports de cette sensibilisation (communication, information ou même concertation) ne se traduisaient pas nécessairement par des adhésions pleines et entières. La frilosité des entreprises à l'ouverture était manifeste même dans les secteurs où le potentiel à l'exportation était important (textiles, agroalimentaire...). Il s'exprimait avec force dans les périodes de négociation des ALE. Les organisations professionnelles considéraient souvent que la concertation avec les ministères ne les faisait pas accéder au statut d'un partenaire dans la formulation des propositions marocaines (listes et horizons de démantèlement, mesures d'accompagnement...). Progressivement, les entreprises composaient davantage avec un accord subi qu'un accord voulu. Aussi, la capacité des exportateurs marocains à exploiter au mieux les ALE signés par le Royaume et les opportunités qu'ils offrent s'en trouvait handicapée.

Aujourd'hui, les entreprises nationales se débattent avec une multitude d'accords. Ces ALE forment des bulles commerciales sur la base de conditions préférentielles entre partenaires, avec comme conséquence de compliquer à terme les échanges internationaux. A première vue, les accords de libre-échange permettent aux entreprises de réduire les coûts sans générer de charges supplémentaires. Ce n'est pas aussi simple. Le nombre croissant d'accords de libre-échange complique leur application pour les entreprises. Il en résulte des coûts de transaction et d'information ou une sous-utilisation des traités.

Il n'est en effet guère étonnant que les entreprises utilisent les accords de libre-échange seulement de manière limitée. Trois autres raisons

expliquent pareil constat : D'abord, l'ignorance de l'existence d'un accord et la méconnaissance des avantages qu'il procure ; ensuite, des coûts de transaction supérieurs à l'utilité résultant de l'accord de libre-échange, ce qui s'explique principalement par les différences au niveau des règles d'origine, ce dernier point constituant la troisième raison. L'exportateur est donc confronté à une multitude de règles différentes. Devant la diversité de ces règles, il devient difficile pour les entreprises d'adopter des stratégies à même de permettre de bénéficier des différents avantages accordés par les différents accords de libre-échange.

Une veille commerciale qui manque d'efficacité

La veille commerciale a été amoindrie à cause d'une restitution faiblement adaptée aux besoins des entreprises et une insuffisance de coordination entre les organismes de veille. Les plans d'action en matière de veille du ministère, des organismes sous sa tutelle (CNCE, CMPE), des autres départements ministériels (Affaires étrangères, Industrie, Agriculture...) et des organismes d'information statistique (Haut-Commissariat au Plan-HCP) n'étaient pas alignés pour développer une veille opérationnelle coordonnée, suivre la concrétisation des opportunités commerciales et structurer le processus de suivi post-événement.

La veille, la prospection commerciale et la promotion de l'offre marocaine dans les pays cibles ont aussi souffert d'un manque de renforcement du rôle des services économiques des ambassades et du faible développement du réseau des conseillers du commerce extérieur, qu'ils relèvent du secteur public ou du secteur privé. La mutualisation du réseau de l'Agence marocaine de développement des investissements (AMDI) avec celui du CMPE est restée en deçà de ce qui était attendu pour développer la promotion de l'offre marocaine dans les pays cibles et les marchés prioritaires où la représentation marocaine est présente.

La promotion des exportations des services nécessitait de faire émerger et de faire connaître le potentiel de ces secteurs, en plus de saisir les opportunités offertes à travers les appels d'offres internationaux. Là aussi, le système de veille, de suivi et de diffusion des appels d'offres internationaux relatifs aux services n'a pas connu de progrès significatif.

Un accompagnement des entreprises en deçà des attentes

Les Plans d'action des deux stratégies comprennent les dispositifs d'accompagnement (communication, démarchage) des entreprises

exportatrices ou potentiellement exportatrices. Des mesures spécifiques aux secteurs à fort potentiel à l'export visant la facilitation de l'opération d'exportation sur les marchés ciblés aux exportateurs confirmés. D'autres concernaient toutes les entreprises, quels que soient leurs poids et leurs produits, en incitant les entreprises non exportatrices ou les exportateurs irréguliers à devenir des exportateurs permanents.

Les dispositifs d'accompagnement des entreprises exportatrices destinés à mieux faire connaître les programmes d'appui aux exportateurs ont été déployés par la mise en place d'un plan de communication et de démarchage. Le taux de pénétration de ces programmes est resté limité pour diverses raisons :

- les actions d'accompagnement des entreprises exportatrices ou potentiellement exportatrices sont demeurées fortement liées aux programmes d'actions traditionnels du CMPE et de Maroc-Export. Peu d'efforts ont été déployés pour innover et créer des mécanismes complémentaires plus en adéquation avec les besoins évolutifs des entreprises ;
- les plans de démarchage ont bénéficié essentiellement aux entreprises localisées dans les régions industrielles (Casa, Rabat, Tanger). Ils ont manqué d'actions « de proximité » et de promotion commerciale à l'adresse des entreprises des autres régions. L'absence de relais régionaux du commerce extérieur pour l'accompagnement et la promotion des programmes d'appui à l'export continue de peser sur l'internationalisation des entreprises, notamment les PME ;
- le programme d'accompagnement des entreprises primo-exportatrices mis en place récemment : si les besoins ont été identifiés, le programme n'a été confectionné et n'a connu un élan que par le soutien de financement de l'UE dans le cadre du Programme d'appui à la compétitivité et à la croissance (PACC) ;
- le financement et la garantie à l'export : le financement de la trésorerie des entreprises exportatrices a été renfloué par la mise en place des facilités pour le remboursement de la TVA (ou l'achat en suspension de la TVA) en faveur des entreprises intégralement exportatrices. Mais leurs capacités d'investissement n'ont pas été réellement dopées. Le financement des PME exportatrices continue de pâtir de l'absence d'un fonds d'investissement et de financement public dédié à l'export et d'un fonds de garantie pour la soumission des entreprises marocaines

aux appels d'offre internationaux dans des secteurs complexes (BTP, services) ou dans des régions à fort potentiel mais à forts risques (Afrique) ;

- l'accès des entreprises aux programmes d'appui dédiés aux PME a été simplifié par l'assouplissement des critères d'éligibilité aux programmes et des procédures d'accès, l'adoption d'un identifiant unique ainsi que par une plateforme virtuelle unique d'information portant sur l'ensemble des mesures d'appui aux entreprises.

6.2. Des institutions d'appui au commerce dispersées

Une cartographie institutionnelle de l'ensemble des intervenants et des organisations d'appui au CE a été établie récemment.³⁵ Elle donne une vue d'ensemble du cadre institutionnel national et du dispositif d'appui au commerce en vigueur par un recensement exhaustif de toutes les Institutions d'appui au commerce (IAC) actives, ainsi que par la description et l'évaluation de leurs domaines d'action respectifs et spécifiques. La cartographie a mis en évidence les forces et les faiblesses au niveau de chaque IAC grâce à une évaluation de leurs capacités et de la gamme de services d'appui disponible aux entreprises.³⁶

La finalité des Institutions d'appui au commerce est de développer et fournir une gamme assez complète de services d'appui au commerce répondant aux besoins et attentes de leurs bénéficiaires cibles. Ces services peuvent être classifiés en quatre catégories principales :

- les services d'information et d'intelligence commerciale, tels que l'amélioration de l'accès à l'information permettant la compréhension des attentes des marchés cibles et la sensibilisation des entreprises aux opportunités commerciales ;
- les services d'appui au développement à l'exportation, tels

35. Le projet de cartographie institutionnelle a été établi le 4 juin 2014 au siège de l'ASMEX lors d'une table ronde réunissant l'ensemble des Institutions d'appui au commerce (IAC) concernées, ainsi que le chef de division du ministère marocain chargé du Commerce extérieur.

36. Les liens fonctionnels et/ou structurels relient ces institutions d'appui au commerce avec leur environnement et en particulier avec les fédérations et confédérations auxquelles elles sont elles-mêmes adhérentes. L'ensemble des IAC sont reliées d'une façon ou d'une autre à la CGEM, confédération patronale qui joue un rôle fédérateur sur les grands dossiers transversaux et internationaux et respecte les particularités sectorielles et régionales.

que l'accompagnement des entreprises (permettant d'améliorer leur productivité, performance et compétitivité sur les marchés internationaux), la mise en œuvre de programmes de mise à niveau développant les capacités entrepreneuriales des PME, ou encore la mise en place de formations en développement de produits et innovation et de formation sur les conditions d'accès aux marchés internationaux (fonctionnement, exigences) ;

- les services de promotion des exportations, tels que l'aide à la mise en relation d'affaires des PME et l'organisation d'évènements promotionnels nationaux et internationaux ;
- les services liés à l'amélioration de l'environnement général du commerce, tels que l'accès au financement à l'export pour les PME ou encore le renforcement du dialogue et du partenariat public-privé et le plaidoyer en faveur de la simplification des procédures du commerce.

La cartographie a révélé que le service le plus répandu est le plaidoyer qui permet l'amélioration de l'environnement général du commerce. Les services d'information et d'intelligence commerciale, quant à eux, sont les moins pourvus en termes de pertinence car les services d'information rendus représentent uniquement des services de collecte et de diffusion des informations. La partie cruciale de ce service, à savoir le volet traitement et analyse de l'information, est inexistante. De plus, l'information commerciale concernant les différents répertoires d'entreprises exportatrices ou importatrices des pays ciblés manque de mise à jour régulière.

Si tous les services sont plus ou moins offerts, il n'en demeure pas moins que certains sont à renforcer. Les services dépendent de l'identification et des attentes des PME ainsi que des membres des différentes fédérations et associations. Ce volet d'identification se doit d'être professionnellement mené, de façon dynamique et régulière. Ce prérequis permettrait aux IAC de s'assurer que leurs services répondent à des attentes réelles de leurs bénéficiaires cibles.

Concernant les services d'information et d'intelligence commerciale, l'analyse des marchés ainsi que les contacts commerciaux se doivent d'être renforcés en termes d'analyse de l'information commerciale mais aussi d'identification de l'offre exportable et de la liste des importateurs des pays cibles intéressés par cette offre. Or, seul le service couvrant les conditions d'accès aux marchés en termes de collecte et de diffusion aux entreprises est offert par la majorité des IAC sectorielles. Les services informatifs se limitent

à la collecte et à la diffusion d'informations, sans traitement et analyse des données qui serait une valeur ajoutée pertinente pour les bénéficiaires. Les services d'appui au développement à l'exportation qui ont pour objectif principal l'amélioration de la compétitivité sont essentiellement couverts par l'Agence Nationale pour la Promotion de la Petite et Moyenne Entreprise (ANPME) qui propose des programmes de mise à niveau aussi bien aux TPE qu'aux PME.

Les services liés à l'amélioration de l'environnement général du commerce sont les mieux fournis grâce au service de plaidoyer qui semble être le cheval de bataille de toutes les IAC, et essentiellement des services en termes d'initiatives visant à faciliter le dialogue public/privé et la défense de dossiers sur des questions de politique commerciale. Parmi les 58 services d'appui, 56% sont offerts de manière ponctuelle et/ou à la demande. Les renforcer se traduirait par des services réguliers qui démontreraient la proactivité des IAC.

Partie II

Pour une nouvelle gouvernance
de la politique du commerce
exterieur

Le diagnostic de la gouvernance (dimension institutionnelle) de la politique du commerce extérieur a révélé un décalage entre la qualité des orientations de cette politique et les mécanismes de mise en œuvre, liés aux dysfonctionnements dans les dispositifs de suivi internes, à l'insuffisance des outils d'opérationnalisation de la politique et à l'affaiblissement de la capacité des acteurs, ce qui in fine explique en partie les indicateurs de performances du CE annoncées et effectivement réalisées. Et, enfin, et, peut-être, surtout, résultant des faiblesses susmentionnées, un manque d'implication et/ou d'inclusion des différents acteurs dans l'élaboration et la conduite de la Politique de CE (PCE), et plus particulièrement, l'insuffisante articulation entre la stratégie et le Plan d'action du ministère et les programmes d'appui aux entreprises, pour une diversification des marchés à l'exportation et une résistance à la concurrence extérieure sur le marché intérieur. Certains dispositifs en faveur des entreprises n'ont pas connu l'ampleur souhaitée, d'autres se sont révélés trop limités dans leurs impacts, avec une concentration géographique et sectorielle excessive des bénéficiaires des actions.

Définir une stratégie et un Plan d'action de la PCE, relever l'impact de ses dispositifs et ses programmes, renforcer les capacités et moyens du ministère au niveau national et territorial, évaluer a posteriori la mise en œuvre et les résultats des actions et des programmes, s'avèrent être les défis internes majeurs du ministère. Reprendre le leadership dans la concertation avec les autres parties prenantes, prêter une plus grande attention à la coordination des décisions qui directement ou indirectement influent sur le comportement du secteur, et mieux maîtriser les séquences temporelles du processus de conception, d'adoption et de mise en œuvre des réglementations et des programmes, constituent les défis externes qui impactent la mobilisation des ressources, la convergence des objectifs, et permettent d'assurer la performance.

Le ministère du Commerce extérieur a pris, ces deux dernières années, un ensemble de décisions qui vont dans le sens d'une plus grande cohérence des composantes de sa politique et des interactions avec d'autres sphères de l'action publique concernées par le commerce extérieur. Ces mesures d'ordre organisationnel (internes) et relationnel (externes) portent en elles les prémisses d'une plus grande efficience dans le fonctionnement du département. L'enjeu est de réussir cette métamorphose et de la conforter par une plus grande visibilité de l'action à moyen terme et une coordination mieux maîtrisée des liens avec les autres départements concernés ou impliqués dans le commerce extérieur. En agissant ainsi sur les sources

des principales faiblesses révélées par le diagnostic, la PCE pourra œuvrer comme un véritable levier de développement économique.

Dans cette perspective, six pistes de réflexion peuvent être explorées :

1. Formaliser et adopter un cadre stratégique et renforcer le pilotage de la Politique du commerce extérieur (PCE)

Pour améliorer l'impact de la Politique du commerce extérieur sur les équilibres de la balance commerciale et en faire une variable motrice du développement, il est primordial de mettre en place un cadre stratégique cohérent et efficace de la Politique du commerce extérieur autour d'axes de progrès structurants. Le gouvernement a engagé en 2014 un Plan national de développement des échanges extérieurs qui devait s'étaler de 2014 à 2016. Le Plan en question a été le cadre d'initiative ou de confirmation d'un ensemble de dispositifs de réformes réglementaires (loi du commerce extérieur) ou organisationnelles (fusion des organismes sous tutelle, institutionnalisation de la commission des importations...). D'autres initiatives préconisées par le Plan n'ont pas vu d'aboutissement (transformation du Conseil national du commerce extérieur, restructuration de l'Office de commercialisation et d'exportation et de l'Office des changes etc...). En toute logique, le Plan devait faire l'objet d'une évaluation qui serait elle-même une source de proposition pour une inflexion de la politique du commerce extérieur ou une définition de nouveaux objectifs. L'évolution de l'environnement du commerce extérieur international, les débats suscités par les appréciations mitigées sur l'impact des Accords de libre-échange, la renégociation en cours de l'ALE avec la Turquie, les perspectives de relance des rounds de négociation avec l'ALECA, les nouveaux engagements du Maroc dans la Zone de libre-échange africaine, la préparation des positions du Maroc ou du groupe africain aux futurs rendez-vous de l'Agenda multilatéral, sont autant de considérations qui incitent à définir un cadre de cohérence de la politique du commerce extérieur et à le traduire en un Plan d'action actualisé, ciblé autour d'objectifs à la fois ambitieux et réalistes.

Un certain nombre d'axes de progrès ont été relevés dans le cadre du diagnostic. La loi du commerce extérieur a connu deux réformes successives. Un autre chantier a par ailleurs été engagé, celui de la réforme

du système de la défense commerciale ; il devrait aboutir à la mise en œuvre de nouveaux dispositifs concernant plus particulièrement la protection des entreprises nationales contre les pratiques déloyales de différents partenaires. Cependant, faute d'un cadre stratégique et d'un pilotage intégré, l'avancement et la portée des différentes réformes, chantiers et dispositifs, n'ont pas toujours été assurés pour réunir les conditions d'un impact optimal de toutes les initiatives prises. Il s'avère donc nécessaire de construire une visibilité pluriannuelle et intégrée de la PCE.

Politique publique transversale à part entière, et pas seulement instrument au service des politiques sectorielles, la PCE doit s'appuyer sur des orientations formalisées dans un cadre stratégique, doit aussi donner lieu à une structuration institutionnelle avec des organes de pilotage opérationnels aux attributions claires, doit également disposer d'une feuille de route pluriannuelle, et doit enfin être dotée d'un système d'évaluation efficace. Le renforcement de l'impact de la PCE devrait à cet effet s'appuyer sur des mesures d'ordre :

- stratégique, avec la définition d'un cadre stratégique consistant et un Plan actualisé des réformes de la PCE, d'une politique de programmes et d'actions ; un cadre qui améliorerait la visibilité et la programmation pluriannuelle de la PCE ;
- institutionnel, avec la définition d'un mécanisme de pilotage adéquat, qui doit permettre de couvrir deux dimensions : une dimension de gestion, à travers la mise en œuvre de la politique intégrée du CE, et une dimension de suivi-évaluation des programmes et actions. Il s'agira de désigner une structure ou un mécanisme assurant le pilotage de la PCE ;
- opérationnel, avec le renforcement des outils et instruments d'intervention des Organismes Sous Tutelle (OST) du commerce extérieur et la coordination des différents acteurs impliqués dans la politique du commerce extérieur.

La mise en cohérence des dispositifs du cadre stratégique intégré de la PCE, piloté par une structure dédiée, serait donc utile pour garantir l'impact des différents chantiers touchant à la PCE. Ce cadre programmatique viserait à :

- accélérer l'adoption des décrets et arrêtés qui pénalisent la mise en œuvre des dispositifs figurant dans les deux lois structurantes de la politique du commerce extérieur - la loi sur le commerce extérieur de 2015 et la loi sur la défense commerciale de 2011 ;

- recenser et consolider, dans un premier temps, les chantiers en cours relatifs à la PCE, permettant de mieux identifier les interactions, l'étendue et la portée de chaque action ;
- formaliser un plan d'actualisation, d'ajustement, d'adaptation et d'amélioration des dispositifs de la PCE, structuré en programmes portés par les différents organismes et services concernés ;
- structurer le Plan de mise en œuvre (PMO) de ces programmes : définition du plan d'action, désignation de coordonnateurs, etc ;
- faire porter le suivi de la mise en œuvre du cadre par le secrétariat général du ministère ou un comité ad hoc.

1.1 Rendre la réglementation plus lisible et plus effective

Le ministère a entrepris un profond travail de rénovation de la réglementation du commerce extérieur qui est resté longtemps marqué par ses lacunes et son archaïsme. Des faiblesses entachaient la réglementation du commerce extérieur ; les règles de défense commerciale péchaient par un manque de clarification des dispositifs d'implémentation, des domaines influant indirectement sur le commerce extérieur sont encore insuffisamment élaborés (propriété industrielle, concurrence, services financiers). Cet état de fait gênait le fonctionnement d'une politique qui se voulait, plus libérale, plus ouverte et plus transparente.

Si la politique du commerce extérieur se « juridiciarise », comme en témoigne les réformes des lois et règlements, ces nouvelles lois gagneraient en lisibilité en étant confortées par la publication des décrets d'application dans des délais opportuns. Les retards accumulés dans l'adoption de ces décrets pour les nouvelles lois rendent certains aspects de ces lois incantatoires et sans portée juridique concrète. Que les lois se succèdent sur les mêmes sujets, qu'elles soient peu lisibles dans leur dispositif, trop complexes dans leur application est aussi avéré. La réglementation ne devient plus lisible et n'est mieux appliquée que par l'adoption de ses décrets d'application. De surcroît, on peut s'interroger sur le retard dans la production réglementaire qui devrait suivre l'adoption d'une loi. Il serait bon de légiférer un peu moins et de mieux suivre l'application des lois.

Le Maroc a été appelé à intensifier la refonte de sa réglementation. Il sera amené à intégrer plus rapidement l'évolution du droit commercial communautaire et/ou international dans l'édition des normes nationales. La sécurité juridique des transactions et des procédures au Maroc y gagnerait. Il serait indiqué de corriger la faiblesse d'anticipation et d'intégration des évolutions du droit du commerce international ou communautaire. S'il convient, en amont, d'éviter l'inflation législative et réglementaire, par une priorisation des domaines de changement des lois et règlements, l'effort doit être aussi consenti en aval sur le développement des études d'impact des nouvelles lois. D'autre part, une approche plus fondamentale consisterait à ne pas élaborer de nouvelle loi sans une évaluation de l'état précédent de la législation.

1.2. L'établissement d'un cadre d'évaluation de la politique du CE

Le diagnostic a montré que le rendement des dispositifs d'évaluation constitue l'une des principales faiblesses dans le pilotage et la gestion de la PCE marocaine, limitant ses impacts socio-économiques. Ainsi, la définition des politiques doit s'accompagner du renforcement des pratiques en matière d'évaluation, notamment ex ante. Les décisions concernant la PCE (Accords de libre-échange, positions au sein de l'OMC, négociation de l'intégration approfondie) doivent être prises en tenant compte de leurs avantages multidimensionnels et de leurs coûts globaux.

Au-delà de sa capacité à établir un cadre réglementaire et de procédures pour assurer une certaine transparence dans la gestion des accords, le MCE doit se donner aujourd'hui les moyens d'évaluer l'impact économique et social comme l'utilité des programmes portés par la PCE, de même que les conditions de leur pérennisation. Des dispositifs ont été initiés (commission de suivi des importations, mandat des négociations), mais ils nécessitent d'être institutionnalisés et renforcés dans leurs compétences.

Cette orientation devrait être accompagnée d'une méthodologie d'évaluation, après concertation approfondie avec les praticiens, pour refléter à la fois les priorités stratégiques de la PCE et tenir compte des réalités et contraintes de sa mise en œuvre. Si la méthodologie revêt une dimension technique, elle n'en est pas moins fondamentalement stratégique. La coordination et la cohérence des programmes et actions sont essentielles pour assurer la crédibilité non seulement des dispositifs gérés par différents

organes ou structures mais aussi leur convergence autour des objectifs retenus. Certains paramètres clés doivent ainsi être définis, et les avantages et coûts, de nature non financière (création d'emplois ou autres impacts sociaux), doivent être normalisés.

De même, les hypothèses et paramètres d'analyse comparative, fondés sur des retours d'expérience nationaux ou internationaux (hypothèses sur les risques de l'environnement qui pèsent sur l'atteinte des performances et la probabilité de leur occurrence) doivent donner lieu à un cadrage de la part du ministère. A cet effet, l'élaboration et la diffusion d'un guide méthodologique serait un moyen pertinent d'ancrer la pratique de l'évaluation ex ante dans le processus de la PCE marocaine.

Par ailleurs, si la pratique de l'évaluation ex ante doit être cadrée réglementairement et développée, celle de la pratique de l'évaluation ex post doit également faire l'objet d'une attention particulière, notamment parce qu'elle a vocation à permettre de mieux responsabiliser les décideurs et les gestionnaires. Ce développement de l'évaluation ex post peut être mené à travers la systématisation de l'élaboration annuelle d'un bilan du CE par le ministère. La normalisation de la trame et la consistance des rapports annuels devraient être prévues, en y incorporant des indicateurs d'impact.

Conformément aux bonnes pratiques en la matière, la professionnalisation de la fonction de suivi se traduit dans de nombreux pays par l'élaboration d'un rapport annuel qui est présenté aux instances de décision du ministère et du gouvernement, du parlement et des acteurs professionnels. Le ministère doit renouer avec la publication d'un rapport annuel sur le commerce extérieur. Ce rapport dresserait une analyse synthétique des performances du CE. Il présenterait différents indicateurs et chiffres clés de la mise en œuvre de la PCE au niveau du ministère et des organismes sous sa tutelle, ainsi que les enjeux du secteur, et aussi une analyse des tendances et évolutions en cours. Des pays ont adopté cette pratique, qui permet d'évaluer la performance globale en matière d'importations et d'exportations et d'assurer le pilotage stratégique de la politique du commerce extérieur.

Dans le cadre du renforcement du pilotage stratégique de la PCE et du développement nécessaire de la pratique de l'évaluation, il paraît utile que la pratique soit généralisée à l'ensemble des organismes publics sous tutelle du ministère. Certes, ces organismes sont dotés de Conseils d'administration à qui est dévolue la mission d'apprécier leurs actions et de définir leurs orientations et programmes.

Les performances et actions de ces organismes font partie du bilan global du département. Aussi, doivent-elles être consolidés au niveau du rapport annuel établi par l'entité assurant la tutelle. Dans la perspective de renforcement de l'impact socio-économique de la PCE, il est proposé que la trame de ces rapports soit normalisée par l'élaboration d'un référentiel, et qu'ils y soient introduits des indicateurs d'impact socio-économique, en ligne avec les orientations stratégiques du ministère. Ces indicateurs pourront porter sur, entre autres, les différents volets de la PCE. Les rapports, selon cette trame normalisée, pourront être centralisés au niveau de l'Observatoire de la PCE dont le montage est en cours sous l'accompagnement de la direction des Relations extérieures.

2. La coordination intra-ministérielle

La PCE consiste à définir des orientations et intentions générales relatives aux CE pour une période donnée, donnant lieu à une formulation par les instances dirigeantes d'une PCE cohérente, visible, et claire. La politique du CE est formulée au niveau du département qui en a la charge, mais pour faire de la PCE un levier de développement, il est souhaitable que le ministère se dote en tant qu'acteur stratège et régulateur d'une politique globale, pour ses services et les établissements sous sa tutelle, pouvant être déclinée dans chaque organisme selon sa spécificité, son contexte, et donnant lieu à une gestion centralisée et coordonnée.

2.1 Le potentiel du nouvel écosystème promotionnel

Le diagnostic sur l'opérationnalisation de la stratégie et des Plans d'action du Commerce extérieur a montré que les missions de l'écosystème promotionnel du commerce extérieur sont portées par des organismes sous tutelle, dont les missions s'enchevêtrent. Leurs programmes ne sont pas toujours respectés et pèchent souvent par manque de réalisme, notamment sur le plan des ressources budgétaires mobilisables et des capacités de réalisation des acteurs. Ces caractéristiques nuisent d'autant plus à l'efficacité de leurs interventions que l'évaluation de leur mise en œuvre ne fait l'objet d'aucun suivi.

La reconfiguration de l'écosystème promotionnel a été enclenchée par la fusion Maroc-Export, AMDI, et OFEC au sein d'une nouvelle structure : l'Agence marocaine de développement des investissements et

des exportations (AMDIE). Chargée de promouvoir les investissements nationaux et internationaux ainsi que l'exportation de biens et de services, la nouvelle Agence est appelée à capitaliser sur le savoir-faire et l'expérience accumulés par les structures précédentes pour renforcer et porter le « Made in Morocco » à l'international. La mise en place de l'AMDIE a été précédée par une longue réflexion conduite au sein du ministère et à laquelle des organisations professionnelles ont été associées.

C'est à la fin de 2017 que le ministère a décidé de la fusion de trois structures qui sont sous sa tutelle, dans l'objectif de mutualiser les moyens et de capitaliser sur leurs compétences respectives.³⁷ Et c'est de cette fusion qu'est née l'Agence marocaine de développement des investissements et des exportations (AMDIE). En fait, l'idée de l'unification des organismes en charge de la promotion remonte aux années 1990. A l'époque, ses promoteurs visaient une réforme globale via l'intégration de tous les intervenants dans la commercialisation extérieure des biens et services, pour une meilleure synergie des efforts déployés dans la promotion du produit Maroc.³⁸

L'AMDIE, un nouvel élan pour l'articulation commerce/ investissement

L'Agence est chargée de mettre en œuvre la stratégie de l'État en matière de développement, d'incitation et de promotion des investissements nationaux et étrangers ainsi que des exportations des produits et services, à l'exception de ceux relatifs aux secteurs de l'agriculture, de la pêche maritime, de l'artisanat et du tourisme. Ces départements conservent les compétences dévolues aux organismes sous leur tutelle en matière de promotion des investissements et des exportations.

A cet effet, l'Agence est chargée de :³⁹

37. Le Centre marocain de promotion des exportations (CMPE) ; l'Agence marocaine de développement des investissements (AMDI) ; et l'Office des foires et des expositions de Casablanca (OFEC). L'AMDI avait pour vocation la commercialisation de l'offre Maroc en matière d'investissement.

38. Y compris la Maison de l'Artisanat et l'Office du Tourisme.

39. L'Agence marocaine de Développement des Investissements et des Exportations a été créée par la loi n° 60-16 qui définit ses missions, l'autorité gouvernementale qui exerce la tutelle administrative sur elle, et la composition de ses organes d'administration. La présidence du Conseil d'administration de l'agence relève du Chef du gouvernement ou de l'autorité gouvernementale de tutelle déléguée par lui à cet effet. Le Conseil d'administration regroupe les autorités gouvernementales de l'Intérieur, des Affaires étrangères et de la Coopération internationale, et des Finances. Y siègent aussi : l'organisation professionnelle la plus représentative des employeurs, l'organisme le plus représentatif des établissements de crédit et organismes assimilés ainsi que les associations des exportateurs.

- piloter des stratégies de prospection et de promotion de l'investissement : études d'opportunités, information et accompagnement des investisseurs... ;
- promouvoir l'offre exportable en coordination avec les autorités, les collectivités territoriales et les organismes concernés : assistance et conseil aux entreprises, mise en relation des exportateurs et des donneurs d'ordre, création d'un système de veille, études et investigations sur les marchés... ;
- mettre en œuvre la stratégie de l'État dans le domaine du développement des foires et des expositions : gestion des espaces d'expositions, fourniture de l'expertise aux groupements professionnels nationaux... ;
- donner son avis au gouvernement sur les questions dont elle est saisie : le développement des investissements et la promotion des exportations principalement ;
- présenter au gouvernement, sur sa propre initiative, des propositions pour améliorer l'environnement des investissements et de l'offre exportable ;
- développer les zones d'activités dans les secteurs de l'industrie, du commerce et des technologies, en concertation avec les parties concernées.

L'AMDIE a été créée pour permettre de concentrer les moyens techniques et financiers, et renforcer les capacités pour assurer une montée en gamme du dispositif de promotion des investissements et des exportations. Ainsi, dans le cadre de la promotion de l'offre Maroc, l'AMDIE a mis en place plusieurs outils de communication et de promotion.⁴⁰ Quatre années après sa création, l'AMDIE a chapeauté un ensemble d'actions de prospection liées à l'attractivité des IDE : organisation de la participation dans les grands salons, campagnes de communication, accompagnement des entreprises marocaines dans leur prospection à l'international.⁴¹

40. Des outils de démarchage tels que des présentations sectorielles retraçant l'évolution des secteurs ainsi que les offres y afférentes (opportunités d'investissement, mesures incitatives, etc.) ; des outils de communication tels que brochures sectorielles synthétisant l'Offre Maroc dans les secteurs.

41. Définition et profilage, les besoins spécifiques à chaque catégorie d'investisseur et l'impact recherché par type d'IDE, alimentation des actions menées lors des campagnes de promotion ou des actions de démarchage. Dispositif de la gestion de la relation client CRM (Customer Relationship Management) et extraction pour les besoins des tableaux de bord mensuels.

L'Agence est également chargée du secrétariat de la commission des investissements, présidée par le Chef du gouvernement. En tant que force de proposition et de conseil, elle a contribué à la mise en œuvre de la stratégie du gouvernement en matière de développement de l'investissement. Elle accorde l'assistance nécessaire aux autorités publiques tout en respectant les attributions de l'Agence de développement agricole ainsi que les centres régionaux d'investissement dans la conclusion des contrats et des conventions avec les investisseurs. Elle prépare les projets de conventions d'investissements et les soumet à adoption par la Commission des investissements. Elle a aussi en charge l'analyse des coûts/avantages pour l'État de chaque projet de convention d'investissement. Elle mobilise un « Team Maroc » pour chacun des écosystèmes aussi bien via des actions de promotion que des actions de prospection, de veille et de visites d'investisseurs. Elle supervise les travaux des comités techniques de préparation et de suivi.

2.2 ... mais des défis restent encore à relever

Dans sa mission, l'Agence est non seulement tenue de produire une offre exhaustive d'incitations à l'investissement mais aussi de mettre au point les mécanismes destinés à stimuler les exportations et assurer une réelle promotion coordonnée de l'image du Maroc et de ses produits à l'étranger. Ces deux actions structurantes restent suspendues à l'adoption de la nouvelle charte sur les investissements et à la clarification des mécanismes d'accompagnement des entreprises à l'exportation.⁴² Son défi est de réussir cette nouveauté en termes stratégiques qui est de « *réussir un réel deal-making qui promeut à la fois l'attractivité économique du territoire et le « made in Morocco », et qui parvient à bâtir des approches d'interventions capables, à la fois d'apporter une vision globale et de répondre aux besoins particuliers des entreprises* ». ⁴³

Il est à rappeler que l'Agence est l'émanation directe du Pacte national pour l'émergence industrielle (PNEI) de 2009-2015, à obédience sectorielle, bâtie toutefois sur l'ex-Direction des Investissements qui a toujours eu une

42. Après une longue attente, le nouveau cadre relatif à l'investissement devrait bientôt voir le jour pour renforcer l'attractivité du pays et contribuer à la relance escomptée. La préparation de la Charte de l'investissement en est à la phase finale. Celle-ci devrait être introduite dans le circuit d'adoption prochainement.

43. Propos tenus par le directeur par intérim de l'Agence dans une interview accordée à la presse.

mission transverse. En outre, et par rapport aux métiers mondiaux du Maroc qui constituaient le cœur de la politique industrielle, le champ d'action de l'Agence a été étendu à d'autres secteurs (pharmacie, chimie...). Pour la partie relative aux exportations et aux IDE, l'industrie occupe la première position.

Les risques de conflit d'attributions en matière d'investissement demeurent entre le ministère des Finances et le ministère de l'Industrie, du Commerce, de l'investissement et de l'Économie Numérique. Des chevauchements d'attributions avaient été relevés entre la commission chargée du suivi des projets d'investissements, créée en 2013 et pilotée par le ministre de l'Économie et des Finances, et un comité similaire mis en place avant cette commission appelé "comité after care", conduit par l'ex AMDI.⁴⁴ Ces chevauchements risquent de perdurer si les prérogatives des deux ministères dans le traitement des dossiers des investissements n'est pas clarifié, car cela conduirait l'Agence à rester handicapée par la maîtrise partielle d'une partie du processus décisionnel devant aboutir à la concrétisation des projets d'investissements. L'Agence traite des dossiers transverses sans pouvoir décisionnel correspondant, et ses propositions demeurent non contraignantes.

Des pans entiers des secteurs exportateurs n'intègrent pas le périmètre de l'Agence. C'est le cas de l'agriculture, de l'agro-industrie, du tourisme et de l'artisanat. Quatre organismes sont spécifiquement dédiés à ces quatre activités. La promotion des produits agricoles et agroalimentaires reste ainsi gérée par l'Établissement autonome de contrôle et de coordination des exportations (EACCE). L'Agence de développement agricole (ADA) a la charge de promouvoir les produits du terroir. Pour ce qui est du secteur touristique, c'est l'Office national marocain du Tourisme qui a la responsabilité de concevoir et de commercialiser les produits Maroc. Il en est de même pour l'artisanat dont la tâche revient à la Maison de l'Artisan. En ce qui concerne l'Office des foires et expositions de Casablanca, un plan de mise à niveau est à l'étude depuis plusieurs années. Il prévoit la réhabilitation de l'enceinte pour accueillir des manifestations internationales. Le projet cible également l'organisation de foires régionales.

Le rôle de l'AMDIE en tant qu'instrument de promotion des exportations ne ressort pas clairement par rapport à celui de la promotion des Investissements étrangers ou nationaux. Le renforcement du positionnement à l'export, par le ciblage et l'intensification des actions de promotion aussi

44. Ce constat a été relevé par la Cour des Comptes dans son rapport sur l'AMDI.

bien au Maroc qu'à l'étranger, n'a pas connu un réel saut qualitatif. Des écueils viennent aussi de la difficulté d'alimenter suffisamment les actions de démarchage par des données fines et à jour, à partir de la veille commerciale et stratégique.

Au regard du nouveau cadre juridique de l'Agence, le cœur du métier de l'institution est la promotion de "l'Offre Maroc" (démarchage commercial, communication...) dans ses deux dimensions ou volets : l'investissement et la communication. La question de l'articulation de ces deux dimensions reste posée. Certes, chacune s'appuie sur des programmes, des actions, des mécanismes de décision et de monitoring spécifiques. Mais les complémentarités potentielles entre ces deux domaines d'action, tant du point de vue des populations cibles (marchés, produits) que des porteurs de projets (entreprises), sont réelles. La mise en cohérence des programmes spécifiques et d'actions transversales dans ces deux dimensions pour plus de cohérence et d'efficacité opérationnelle ne peut être que bénéfique au niveau des performances globales du commerce extérieur.

D'un point de vue opérationnel, l'Agence tarde à se positionner en tant que plateforme de fusion des diverses institutions et de coordination des actions des intervenants dans le processus d'investissement et d'exportation. De même qu'elle peine aussi à assurer une convergence de ses initiatives avec la diplomatie économique dans les ambassades, ainsi que le pilotage opérationnel des bureaux de représentation de l'AMDIE à l'étranger tout en optimisant les budgets. Les bureaux de représentation à l'étranger, considérés comme complément institutionnel de la politique commerciale agressive de proximité, ne sont pas encore activés. Tenant compte de ces freins à la montée en charge de l'Agence, les performances tardent à atteindre leur pleine mesure.

Dans le cadre de la mise en œuvre de la stratégie de promotion de l'Offre Maroc, sont prévues des initiatives dont on peut notamment citer : i) le déploiement de mécanismes de contractualisation entre l'AMDIE et les fédérations et associations professionnelles avec des objectifs chiffrés et des résultats mesurables ; l'adhésion de la profession est fondamentale pour garantir le succès aux actions promotionnelles et s'assurer de l'implication du secteur privé par la participation effective dans les différentes manifestations, ii) l'adoption d'un nouveau schéma organisationnel, basé sur le critère région pour le développement du portefeuille de prospects et, iii) l'installation progressive d'une démarche de suivi proactive axée sur le résultat.

Par ailleurs, un long délai en termes d'organisation a été nécessaire pour mettre en place les dispositifs de l'Agence et assurer l'adaptation de ses structures et ressources à de nouvelles approches de la promotion des investissements nationaux et étrangers, en plus des exportations des produits et services. Un des enjeux reste celui du mode de collaboration entre l'Agence et les circuits du ministère (direction, division, services). Des questions organisationnelles qui devraient soutenir son élan ne sont pas encore résolues. L'organigramme, avec de nouveaux postes créés et de nouvelles prérogatives, est en cours de finalisation. Des contraintes liées à la diversité des statuts (fonctionnaires, contractuels) freinent la cohésion entre des équipes venues de trois horizons distincts. La vacance du poste de directeur général retarde la prise de décisions concernant certains actes de gestion stratégiques.⁴⁵ Elle a également freiné le développement du rôle de l'Agence en tant que force de propositions et de contractualisation avec les départements ministériels pour optimiser le levier IDE des stratégies sectorielles des ministères.

3. La restructuration organisationnelle du ministère

Le ministère de l'Industrie, du Commerce, de l'Investissement et de l'Économie numérique (MIICEN) est chargé de la définition du cadre législatif et organisationnel du secteur, ainsi que de la conception et de la mise en œuvre de la politique gouvernementale dans les domaines relevant de ses prérogatives. La politique gouvernementale en question se traduit par l'élaboration de stratégies de développement, leur pilotage, leur déclinaison en programmes opérationnels et la coordination des missions transverses qui irriguent les quatre grands domaines de prérogatives (industrie, investissement, commerce et économie numérique).⁴⁶

⁴⁵ L'Agence est toujours dirigée par un directeur assurant un intérim en attendant la nomination d'un directeur titulaire.

⁴⁶ Les missions du ministère sont fixées par un décret relatif à l'organisation et aux attributions dudit département. Les attributions du ministre sont, elles aussi, fixées par décret : il exerce les attributions dévolues respectivement à l'autorité gouvernementale en question ; il exerce la tutelle de l'État sur l'ensemble des établissements publics placés, en vertu des textes en vigueur, sous la tutelle de l'autorité gouvernementale dont il a la charge.

Encadré : missions et fonctions du MIICEN

Missions	Fonctions
Stratégie et Pilotage	Élaborer les stratégies de développement des secteurs de l'industrie, du commerce, des nouvelles technologies et de la poste ; Valider les stratégies de développement des investissements et d'amélioration de la compétitivité des PME.
Régulation	Émettre des propositions pour la régulation des secteurs de l'industrie, du commerce et des nouvelles technologies ; Promouvoir la qualité et la sécurité dans les secteurs de l'industrie, du commerce et des nouvelles technologies ; Assurer le contrôle dans le domaine de la métrologie, de l'accréditation, de la qualité, de la sécurité en entreprise ; Assurer la surveillance du marché et de la protection du consommateur.
Programmation et opérationnalisation	Mise en œuvre de la stratégie et des programmes de développement des secteurs de l'industrie, du commerce, des nouvelles technologies et de la poste ; Mise en œuvre de la stratégie et des programmes de développement des investissements et d'amélioration de la compétitivité des PME ; Développement et coordination des espaces d'accueil industriels, commerciaux et technologiques, ainsi que des pôles de compétitivité ; Contribution à la définition des plans de formation dans les secteurs de l'industrie, du commerce et des nouvelles technologies.
Suivi et évaluation	Assurer la veille stratégique ; Assurer le suivi et l'évaluation des stratégies des secteurs de l'industrie, du commerce et des nouvelles technologies ; Participation au suivi de la mise en œuvre des plans de formation.

Source : MIICEN

L'atteinte des objectifs programmatiques du département CE est tributaire du repositionnement stratégique du ministère, ainsi que de ses structures à l'échelon régional et provincial.

3.1 Des enjeux stratégiques

Dans l'accomplissement de ses missions, le ministère fait face aujourd'hui à divers enjeux stratégiques, notamment : le redressement des dysfonctionnements de l'administration ainsi que la nécessité d'en améliorer l'efficacité, le renforcement des synergies entre le commerce et l'industrie, la mise en œuvre des dispositions de la charte de déconcentration administrative (amélioration de la représentativité du ministère au niveau territorial), la digitalisation des services administratifs et son impact sur les organisations, l'appui des entreprises dans leur cheminement vers un développement des exportations, le renforcement des performances des métiers de support pour assurer un accompagnement adéquat, ainsi que les attentes élevées des opérateurs économiques et des différents partenaires.

Ces enjeux doivent notamment être traduits au niveau de l'organisation et des modes de fonctionnement et de gestion du ministère et de ses organismes de tutelle dans sa nouvelle mouture. Depuis le dernier remaniement gouvernemental, une restructuration du ministère a été engagée.⁴⁷ Le ministère regroupe quatre départements (Industrie, Investissement, Commerce et Économie numérique). La nouveauté est l'intégration des prérogatives de l'ex-secrétariat d'État du Commerce extérieur dans le cadre d'une direction générale en charge du commerce.

Il faut voir dans ce choix une volonté d'intégrer plus de cohérence dans l'action gouvernementale. En effet, le statut du département du Commerce extérieur a, ces dernières années, été l'objet d'une grande instabilité. Tantôt simple direction au sein du ministère de l'Industrie, tantôt ministère à part entière, voire même ministère délégué et plus récemment Secrétariat d'État, cette instabilité était source de nombreux problèmes institutionnels et de gouvernance. Pour remédier à cela, le nouveau texte intègre les différents départements liés au Commerce extérieur à une direction générale du commerce pilotant à la fois le commerce intérieur et extérieur.

47. Un arrêté ministériel a acté la restructuration du ministère de l'Industrie, du Commerce de l'Investissement et de l'Économie numérique. L'arrêté a été publié au Bulletin Officiel (B.O n° 6585 du 10 juillet 2017).

De ce choix a découlé une réorganisation en profondeur de l'organigramme du ministère qui est désormais structuré autour des deux grandes directions générales dotées désormais de missions claires : l'industrie et le commerce. La direction générale du commerce est composée de plusieurs directions⁴⁸ dont deux ont en charge les relations commerciales internationales et de la réglementation commerciale. Ce sont désormais ces deux directions qui ont été chargées de préparer les textes juridiques relatifs au commerce extérieur, de fournir les licences d'importation et d'exportation, de donner leur avis concernant les mesures douanières et non-tarifaires visant la protection de la production nationale, etc. La direction générale du commerce pilote également les stratégies de promotion des exportations et de défense commerciale. C'est le même département qui est chargé de mener les négociations commerciales internationales.

Encadré : la nouvelle restructuration du MCIEN

Directions générales et autres directions	Directions
Direction générale de l'Industrie	Les industries de l'automobile ; Les industries aéronautiques, ferroviaires, navales et des énergies renouvelables ; Les industries de textile et du cuir ; Les activités industrielles diverses ; Les industries agro-alimentaires.
La Direction générale du Commerce	Le commerce intérieur et la distribution ; La protection du consommateur, de la surveillance du marché et de la qualité ; Les relations commerciales internationales ; La défense et la réglementation commerciale.

48. La Direction générale du commerce regroupe quatre directions : le commerce interne et de la distribution ; la protection du consommateur, la surveillance du marché et de la qualité ; les relations commerciales internationales ; la défense et la réglementation commerciale.

Autres directions	L'économie numérique ; Les statistiques, des études, de la veille et de l'évaluation, La formation dans les métiers de l'industrie, du commerce et de l'économie numérique et de l'entrepreneuriat ; Les infrastructures industrielles, commerciales, technologiques et de recherche et développement ; Les ressources humaines, financières, des systèmes d'information et des affaires générales, Les affaires juridiques et du contentieux ; La communication, de la coopération internationale et des partenariats ; La coordination et du suivi de l'action des services déconcentrés.
-------------------	--

Source : inspiré du décret d'organisation du ministère

Une analyse critique de l'organisation fonctionnelle et administrative précédente du ministère faisait ressortir la nécessité de sa restructuration. Les obstacles dans la coordination entre les départements de l'Industrie et du Commerce, les goulots d'étranglement dans les flux d'information et les procédures, les zones de chevauchements identifiées dans les activités et au niveau de certaines fonctions métier / support mettaient le doigt sur les dysfonctionnements organisationnels, ce qui engendrait des retards dans l'exécution des fonctions et handicapait la performance du ministère (délais, qualité des services rendus aux usagers et partenaires, coûts...)

Des marges existaient dans le cadre des dispositions réglementaires en vigueur pour améliorer la qualité du service, la transparence, et surtout le processus de déconcentration administrative. L'essentiel était de formaliser les macro-processus par domaine d'activité ainsi que les interactions intra- et inter-directions du ministère tout en évitant les interférences et les chevauchements en termes de missions, structures, processus et responsabilités. L'objectif était donc de doter le ministère d'un mode organisationnel et fonctionnel à même de garantir des missions pleinement portées et valorisées.

Les principales attentes escomptées de cette réorganisation étaient de tracer la trajectoire d'évolution de l'organisation en se focalisant sur

les aspects prioritaires et stratégiques ; identifier les interactions entre les différentes directions du ministère et réussir une restructuration organisationnelle intégrant diverses dimensions (horizontale et verticale), disposer d'une organisation fonctionnelle et administrative optimisée et cohérente pour permettre au ministère d'accomplir ses missions de manière efficace et efficiente et d'anticiper sur les évolutions futures de ses métiers.

L'enjeu dans cette restructuration est de mieux faire apparaître les liens entre l'organisation et les objectifs. Le regroupement homogène et cohérent des activités et fonctions concourant aux mêmes objectifs au sein d'une structure mère est censé éviter les chevauchements et les double-emplois et aussi favoriser le respect de la règle d'unicité de responsabilité. Cela faciliterait l'intégration de la culture d'efficacité et de performance et l'amélioration des modes de fonctionnement et notamment l'articulation central-régional.

L'élaboration et la mise en œuvre d'une politique du commerce extérieur efficace ne pouvait s'accommoder d'une structure administrative volatile et instable, et encore plus dispersée et éclatée, pour prendre efficacement en compte l'interdépendance des problèmes. Ainsi, la réorganisation et la restructuration du ministère du commerce extérieur a été à juste titre considérée, depuis quelques années, comme une priorité. Une structure ministérielle verticale était peu à même d'assumer une mission qui concerne d'autres secteurs de l'action publique. Un effort de rationalisation s'imposait. Cet effort devait permettre aussi de recomposer le ministère du Commerce extérieur.

3.2 Les conditions de réussite de la nouvelle organisation

La réussite de la nouvelle organisation réside fondamentalement dans la mise en cohérence de l'ensemble des domaines d'intervention du ministère en privilégiant une coordination à la fois verticale et horizontale des prérogatives respectives de l'ensemble des directions sur les aspects stratégiques de ce département et les fonctions clés des structures et des niveaux décisionnels. L'efficacité du déploiement des missions et rôles des différentes directions est intimement liée à une articulation globale des flux fonctionnels et administratifs générés par ces directions.

Ainsi, la direction des Relations commerciales internationales ne peut aspirer à devenir une véritable direction stratégique que si elle s'assure de

l'appui de « l'État-major » du ministère, dans l'impulsion de ses programmes et le suivi de leur mise en œuvre. Pour lui permettre d'atteindre les objectifs d'efficacité et d'efficacités, il est aussi impératif que cette direction travaille en étroite coordination avec l'autre direction qui a la responsabilité de suivre les questions de défense et de réglementation commerciale. La coordination étroite entre ces deux directions évitera non seulement les dysfonctionnements liés aux chevauchements éventuels mais permettrait également de clarifier et de partager les responsabilités afin de faciliter les arbitrages, et de remplir ainsi leurs missions respectives dans les meilleures conditions.

La mise en œuvre des politiques du commerce extérieur devra être aussi en parfaite harmonie avec la stratégie industrielle. La garantie de davantage de fluidité dans les flux fonctionnels entre les deux directions favorisera la collaboration autour de projets communs et assurera une responsabilisation plus claire dans les processus de prise de décision.

La coordination avec les directions transversales est nécessaire pour la prise en charge efficace des fonctions, notamment pour ce qui concerne la définition des profils des métiers, l'adéquation et la cohérence de ces profils et des compétences aux postes pourvus. L'instauration de mécanismes de communication et de coordination et la mise en œuvre d'un mode de fonctionnement décloisonné matérialisé par la diffusion régulière de l'information de gestion contribuerait à l'évolution des pratiques de gestion. Cela suppose de rationaliser la structure des coûts d'intervention du ministère par l'intégration des systèmes d'information, la simplification, la dématérialisation et la digitalisation de ses services.

L'instauration d'un style de management participatif par objectifs et la contractualisation de ces objectifs, notamment à travers des indicateurs de pilotage et de suivi des performances nécessaires à la prise de décision, peuvent être la voie pour améliorer les performances. Ce qui suppose la mise en place de systèmes d'information intégrés (essentiellement métiers / opérationnel) et l'accélération du processus de digitalisation et les chantiers technologiques initiés par le ministère.

Cette restructuration porte en elle les germes d'une organisation axée sur la modernisation de la gouvernance interne du ministère, en intégrant une culture de la performance et en se basant sur un dispositif de suivi des résultats dans le cadre de la mise en œuvre de ses orientations stratégiques. Le défi reste de garantir une implémentation efficace du nouveau schéma organisationnel retenu ainsi que des modèles managériaux

et des mesures d'accompagnement (mobilisation, communication, externalisation...). Il s'agira de réunir l'ensemble des éléments relatifs à la mise en œuvre du schéma : définir les flux fonctionnels, identifier des mesures d'accompagnement nécessaires à leur mise en œuvre, dresser un plan d'action décrivant de manière détaillée l'ensemble des étapes, les processus de gestion, de coordination et de prise de décisions, les mesures d'accompagnement relatives aux activités support (ressources humaines, systèmes d'Information et budget et moyens généraux), et, enfin, il importe de tenir compte des attentes des partenaires en termes de qualité de service, d'efficacité, et de délais.

3.3 L'indispensable territorialisation de la PCE

Des efforts significatifs et soutenus ont été engagés par le Maroc au cours des dernières années en matière de régionalisation des politiques publiques. Ces efforts sont restés jusque-là largement centralisés et essentiellement portés par quelques secteurs économiques. Le caractère limité et trop peu efficace de la politique du CE à ces efforts est principalement lié à trois facteurs : i) la faible diffusion du tissu exportateur dans l'espace territorial national, ii) l'aspect peu inclusif des spécificités territoriales dans la PCE et, iii) la faible contribution des acteurs locaux dans les efforts de territorialisation de la PCE.

La politique du commerce extérieur doit refléter l'importance du niveau territorial et la nécessaire articulation des actions des acteurs locaux dans une dynamique d'implication des PME locales à l'international. Partant du constat simple que c'est au niveau du territoire que se joue la bataille de l'export, il est nécessaire de réaliser, en premier lieu, un diagnostic au plus près du potentiel d'exportation des PME locales, et de repérer davantage d'entreprises susceptibles de se projeter à l'international. Il est aussi nécessaire de conférer aux collectivités locales, plus précisément aux régions – acteurs pivot de la régionalisation avancée - un rôle plus actif en matière d'appui à l'export.

Pour atteindre cet objectif, le ministère chargé du Commerce extérieur devrait développer des relations étroites avec tous les acteurs locaux : l'autorité locale, les présidents de région, les représentations régionales des organisations professionnelles etc... Prenant acte des compétences propres des régions dans le développement économique des territoires, le ministère pourrait leur proposer un partenariat État-Région pour la promotion du

commerce extérieur, plus particulièrement l'exportation dans les régions et une implication plus globale des collectivités territoriales dans les dispositifs de soutien local au commerce extérieur.

Disposant de compétences propres en matière de développement économique au titre de la loi organique des Collectivités Territoriales (CT), les régions peuvent s'impliquer sous des formes à déterminer dans l'appui aux entreprises exportatrices. Elles peuvent contribuer, en fonction du déploiement des compétences partagées avec l'État et d'autres acteurs, au transfert de ces compétences qui leur seront dévolues à moyen et long termes vers la prise en charge de programmes d'incitation aux entreprises. Dans cette dynamique, elles s'appuieraient sur les services extérieurs des ministères concernés par l'exportation de biens et services, sur les services des CRI et éventuellement de l'AMDIE ; elles associeraient dans ces initiatives les délégations de la CGEM et les chambres de commerce.

Les régions pourraient jouer un rôle pivot, aux côtés de l'État, dans l'écosystème de soutien à l'export, ainsi que dans le Conseil d'administration de l'AMDIE. Cette gouvernance inclusive, qui réunirait en particulier les représentations régionales des fédérations de la CGEM, les chambres de commerce et d'industrie, aura des déclinaisons au niveau régional, afin d'élaborer un parcours unifié d'information et de suivi des entreprises, qui prendrait en compte l'organisation spécifique de chaque territoire. La place des régions sera renforcée dans la gouvernance de l'AMDIE de manière à ce qu'elles soient représentées à la hauteur de leur participation à cette politique.

Trois évolutions créent les conditions d'une avancée dans la territorialisation du commerce extérieur :

- **la Charte de la déconcentration.** Le MICE est appelé, comme les autres départements ministériels, à formuler sa feuille de route pour la mise en œuvre de la nouvelle Charte de la déconcentration. Dans le contexte du renforcement du processus dual de déconcentration et de régionalisation, la territorialisation de la PCE est appelée à se renforcer. Dans ce cadre, la convergence et la cohérence au niveau territorial des politiques publiques, notamment en matière de PCE au vu de son impact potentiel sur le développement territorial, doivent être institutionnalisées. Le processus d'élaboration et de déploiement des schémas directeurs de la déconcentration étant en cours, les formes institutionnelles de cette mise en convergence (désignées ici comme plateformes) resteront généralement à définir ;

- **les relations commerciales extérieures et la défense commerciale** sont devenues des directions au sein de la Direction générale du ministère. Cette évolution institutionnelle pourrait permettre de mieux assurer le suivi au niveau territorial de la PCE. Par sa disposition de services extérieurs présents dans les différentes régions, le MICE pourrait définir et opérationnaliser une plateforme régionale de coordination et de programmation de la PCE à l'échelle territoriale ;
- **le ministère s'est doté dans le dernier organigramme d'une direction de la coordination et du suivi de l'action des services déconcentrés.** Jusqu'à présent, les services déconcentrés du ministère répondaient essentiellement à l'accompagnement et au suivi de l'industrie, de l'investissement et du commerce intérieur. Le département du Commerce extérieur n'a pas de représentation à l'échelle des territoires (régions ou provinces). Les OST n'ont pas, non plus, d'antennes régionales. Aujourd'hui, le ministère devrait s'engager dans la déconcentration administrative par direction en établissant la cartographie des missions / structures actuelles aux niveaux central et déconcentré.

La définition des modalités de développement de la déconcentration administrative du ministère permettrait de mieux exploiter les synergies entre les directions aussi bien au niveau central que déconcentré. Pour ce faire, il est important de disposer d'un schéma organisationnel du ministère au niveau local en vue de soutenir l'effort investi en faveur des structures déconcentrées, et de faire intégralement jouer aux services extérieurs leurs rôles de représentativité de tous les domaines d'intervention du ministère.⁴⁹

Dans ce sens, il est devenu primordial que le ministère se dote : i) d'un nouveau mode de gouvernance à l'échelle territoriale, ii) d'une approche de la déconcentration de la PCE, iii) de mécanismes permettant de mieux impliquer les conseils élus – tenant compte de leurs compétences - dans la PCE et, iv) de mieux impliquer les entreprises locales dans les performances des exportations et de défense du marché national. Cette orientation s'articulerait autour de mesures de différents ordres :

- sur le plan *institutionnel*, définir et opérationnaliser des plateformes régionales (mécanismes) de coordination et de programmation de la PCE à l'échelle territoriale ;

49. Une attention particulière devrait être accordée aux dispositions du Décret n° 2-17-618 du 26 décembre 2018 portant charte de la déconcentration administrative en vue d'appliquer les principes énoncés, notamment la fixation des modalités de répartition des compétences entre l'administration centrale et les services déconcentrés. Un projet de décret fixant les attributions et l'organisation des services centraux et déconcentrés du ministère serait en cours d'adoption.

- sur le plan *opérationnel*, prendre des initiatives permettant de promouvoir l'inclusion de l'entreprise locale dans la dynamique de l'exportation ;
- sur le plan *des mesures de déconcentration*, renforcer la capacité de maîtrise des outils de programmation et de décision à l'échelle territoriale en développant une collaboration étroite avec les CRI comme instrument d'accélération de l'implication de l'autorité locale et des régions dans la territorialisation de la politique du CE.

Dans cette logique d'intervention il n'y aura pas de modèle unique et chaque région pourra bâtir le dispositif qu'elle juge le plus pertinent sur son territoire, en liaison avec le CRI qui assurera la cohérence du dispositif d'un bout à l'autre de la chaîne de l'export. Une expérimentation de cette approche peut être lancée dans une ou deux régions afin d'accompagner toutes les strates de PME en fonction de leur développement international.

Cette plateforme pourrait être plus ou moins intégrée entre les différents acteurs territoriaux. A minima, il peut s'agir d'une coordination de la programmation des programmes, et du suivi des indicateurs de performance. A maxima (schéma le plus intégré), on peut envisager la mise en place de structures de mutualisation institutionnalisées au niveau territorial assurant la gestion du processus d'accès au marché international pour le compte de plusieurs entreprises. Cette plateforme territoriale, qui s'inscrit dans le processus de la déconcentration-régionalisation, aura vocation à permettre, dans un contexte de rareté des ressources, d'assurer une meilleure convergence territoriale, de professionnaliser la gestion de la PCE, de tirer profit des effets d'échelle et de réduire les coûts, et in fine d'améliorer l'efficacité du processus.

A l'échelle territoriale, la plateforme peut réunir : (i) les services déconcentrés, (ii) les représentants de la collectivité territoriale (région ou province) et ses émanations (Agence), le CRI, l'autorité locale. Ce chantier, complexe mais nécessaire, pourra être conduit dans le cadre d'un volet du cadre stratégique de la PCE dédié à la territorialisation de l'action du ministère. Il doit permettre d'assurer la convergence et la cohérence entre l'ensemble des niveaux de gouvernements, en termes de programmation et d'exécution de la PCE, et d'identifier les structures à dimension territoriale capables d'assurer une coordination efficace entre les différents efforts d'intervention des parties prenantes en termes de planification, de programmation et de contrôle de l'exécution de la PCE territorialisée.

Le repérage des entreprises et le diagnostic de leur potentiel exportateur seront ainsi dévolus aux CRI, qui ont la meilleure connaissance du tissu entrepreneurial local, avec l'appui des services extérieurs du ministère et en lien avec les conseils élus.

4. Une implication plus forte des acteurs

L'équilibre commercial est un objectif important pour le Maroc afin d'assurer une meilleure stabilité macroéconomique dans le temps. Pour atteindre cet objectif et assurer un développement pérenne du Royaume, la cohérence des stratégies sectorielles est indispensable.

Le discours du Roi à l'occasion de la fête du Trône de 2009 le rappelait avec force: *« Aussi faudrait-il œuvrer pour susciter une interaction féconde entre les différents plans, si l'on veut que le produit marocain gagne en qualité et en compétitivité, de manière à redynamiser les exportations et à préserver les équilibres financiers extérieurs. La situation exige également de faire fructifier, de façon optimale, les acquis que nous avons engrangés dans le domaine des échanges commerciaux »* (Discours du Roi).

4.1 L'impératif de la cohérence sectorielle

Alors que le commerce extérieur fait intervenir un grand nombre d'acteurs publics et privés, la cohérence des interventions de ces différents acteurs se révèle insuffisamment structurée pour permettre d'en suivre la performance, d'en gérer efficacement les contraintes, et de maximiser l'impact des initiatives entreprises. Il s'agit, en effet, de faire de la PCE un instrument de promotion de nos exportations, du renforcement du positionnement du Maroc sur le marché mondial, de contribution à la mise à niveau du tissu productif national et de redressement des déséquilibres extérieurs, autant de facteurs qui doivent permettre de dynamiser l'économie et le développement.

La PCE doit être cohérente avec le cadre macro-économique à moyen terme, et elle doit aussi être soumise le moins possible aux aléas de la conjoncture immédiate. Elle doit en outre s'inscrire en cohérence avec les politiques, industrielle et agricole, et les dispositifs y afférents, pour renforcer son impact sur la transformation du tissu économique. Elle pourra ainsi contribuer au développement de la valeur ajoutée locale de deux façons : en réduisant, d'une part, le contenu en importations des exportations,

importations auxquelles il s'agira de substituer, quand cela est possible, la production locale et, d'autre part, en stimulant l'innovation et en incitant les opérateurs économiques à développer une offre compétitive sur divers segments de marchés.

Dans cette perspective, il s'agit :

- d'optimiser l'appropriation par les ministères sectoriels (Industrie, Agriculture, Artisanat...) des règles et normes du commerce extérieur figurant dans les lois et réglementations régissant ce secteur transversal ;
- de mieux associer le département du commerce extérieur à l'élaboration des stratégies sectorielles pour faire converger ses programmes vers des objectifs communs, et également être en mesure de proposer des actions communes souples et adaptables aux secteurs concernés, par la mise en place d'accords de partenariat ou de conventions ;
- de faire assimiler par les cadres du commerce extérieur les dispositifs prévus par les lois régissant les politiques menées dans d'autres secteurs économiques et agissant comme leviers de développement sectoriels et de protection de la santé des citoyens ;⁵⁰
- de sensibiliser le Secrétariat général du Gouvernement à l'importance de réduire les décalages de temps dans les processus d'élaboration des lois, leur adoption et la publication des textes réglementaires qui autorisent in fine leur mise en œuvre ;
- de faire de la diplomatie économique un outil de pénétration des marchés extérieurs, de défense de notre outil de production dans le respect des engagements internationaux et de renforcement de la capacité de négociation du Maroc dans les enceintes commerciales régionales et internationales.

Pour améliorer la cohérence de la politique du CE avec les stratégies sectorielles, plusieurs recommandations peuvent être avancées pour chaque étape du cycle d'analyse. Il s'agit : i) d'assurer que la vision du développement du CE soit déclinée en objectifs raisonnables, prioritaires, clairs et partagés, ii) d'améliorer la planification et l'élaboration des stratégies sectorielles, iii) de renforcer la coordination des politiques sectorielles,

50. A titre d'exemple, on peut citer sans être exhaustif, les lois de la compensation industrielle, de la préférence nationale ou les règles phytosanitaires. Certains de ces dispositifs, qui figurent dans la réglementation nationale, gardent un caractère trop exceptionnel pour constituer un facteur de performance des échanges, faute d'articulation organisée entre les stratégies de développement sectorielles et en l'absence d'un suivi permanent de leur cohérence.

iv) d'informer la prise de décision par un système intégré de suivi de la réalisation des stratégies, v) de développer une culture de l'évaluation au sein de l'administration et, vi) d'améliorer la gouvernance budgétaire en adoptant une vision consolidée des comptes publics s'inscrivant dans une perspective budgétaire interministérielle et pluriannuelle pour assurer une meilleure coordination et une soutenabilité des politiques publiques à court et moyen termes.

En apparence simple, la mise en œuvre d'une convergence des Plans et politiques de développement sectoriels est en réalité complexe car il s'agit de coordonner qualitativement les actions des opérateurs publics et les propositions émanant des organisations professionnelles représentatives du secteur privé national, sans remettre en cause l'autonomie de décision de chaque acteur, et dans le respect des engagements internationaux du Maroc. Cette mise en convergence des Plans et stratégies sectoriels doit disposer d'un cadre global validé par le gouvernement ou porté par une commission interministérielle. Elle exige du département du Commerce extérieur de prendre des initiatives de plusieurs ordres :

- identifier le contenu des stratégies sectorielles pouvant faire l'objet d'une mise en cohérence avec la politique du commerce extérieur ;
- proposer des mesures permettant la réduction progressive du contenu en importations des exportations ;
- identifier les actions/projets pouvant faire l'objet d'actions conjointes et de dispositifs connexes innovants ;
- mettre en place une structure de veille et de consultation, pour assurer la cohérence des dispositifs d'accompagnement et de développement du tissu productif.

4.2 Un secteur privé plus participatif

Nous avons vu dans le diagnostic que l'implication du secteur privé en amont des politiques du commerce extérieur doit être renforcée. Le constat a été fait dans nombre de secteurs qu'une dégradation de leurs échanges a résulté de l'engagement dans des Accords de libre-échange insuffisamment étudiés et maîtrisés dans leur mise en œuvre. Plus généralement, les accords ouvrant le droit à l'entrée sur le marché marocain des industries étrangères ont été signés parfois sans préparation suffisante de l'industrie et sans contreparties significatives.

Dans quelques mois, le Maroc aura à reprendre les négociations sur l'Accord de libre-échange complet et approfondi avec l'Union européenne (ALECA). Il sera donc nécessaire de mobiliser l'ensemble des partenaires, publics et privés, pour faire du futur ALECA un accord équilibré pour l'économie marocaine. Cette perspective constitue une opportunité à saisir pour les entreprises marocaines d'améliorer leur positionnement sur le marché européen. Il s'agit également d'une opportunité pour le tissu des entreprises marocaines d'adhérer à des normes conformes aux standards communautaires et internationaux. Ce défi ne peut être relevé que par i) une consultation continue avec les professionnels dans une logique partenariale et dans le cadre de la définition des politiques du commerce extérieur, ii) une association continue du secteur privé à la préparation des négociations et tout au long des négociations commerciales, iii) l'implication renforcée et continue du secteur privé non seulement dans la conception des politiques commerciales, mais aussi en aval, dans l'évaluation et le réajustement des politiques menées.

Par ailleurs, pour doter le Maroc d'une stratégie à l'export, le ministère a centré son attention sur des priorités sectorielles, identifié des « familles » de produits stratégiques à l'export, travaillé à fédérer les énergies des acteurs et mobilisé des moyens de subventions et d'aides aux entreprises. Une série de mesures concrètes ont été engagées pour renforcer le soutien au développement international des PME et des Entreprises de Taille Intermédiaire (ETI) et la consolidation des dispositifs publics d'accompagnement à l'export.

La rationalisation des outils publics de soutien aux entreprises nationales devrait se poursuivre pour répondre aux enjeux de développement international. Pour qu'une entreprise soit en mesure de gagner de manière pérenne des marchés à l'export, elle doit disposer des compétences et des moyens financiers et humains nécessaires. La préparation des entreprises locales à la réussite à l'export mobilise un nombre important d'acteurs – de la formation, de l'accompagnement-export et du financement-export, au niveau central et au niveau des territoires, mais aussi des acteurs privés et des acteurs publics. Cette multiplicité d'intervenants n'est pas un obstacle mais constitue un atout pour assurer aux entreprises un environnement porteur.

Les financements export doivent faire l'objet d'un ensemble de réformes. Le défi est de réunir les conditions de leur efficacité, à savoir : i) les sources de financement des exportations marocaines devraient être élargies : garantie de refinancement, garantie de change, extension de la garantie, ii)

la démocratisation de l'accès des PME et des ETI aux soutiens financiers à l'export devrait faire l'objet d'un plan d'action permettant de clarifier l'offre accessible et d'adapter les outils existants à leurs besoins spécifiques, iii) l'appui de l'État aux garanties publiques export constitue un pas dans la rationalisation du dispositif public de soutien à l'internationalisation des entreprises qu'il faudrait renforcer, iv) la mise à disposition de l'information permettra d'orienter plus efficacement un nombre plus important d'entreprises vers les solutions de financement existantes, et, enfin, le déploiement au niveau national d'une plateforme numérique regroupant l'ensemble des offres d'accompagnement à l'export et de financement export sera un levier pour leur activation.

5. L'affirmation d'une diplomatie économique solidaire et vigoureuse

Reconquérir un rôle de leadership dans la défense des positions continentales lors des négociations multilatérales

La diplomatie économique est une composante essentielle de notre pénétration sur les marchés extérieurs. Elle doit être plus offensive, tant dans le cadre des négociations multilatérales, que pour ce qui concerne les relations bilatérales. Aujourd'hui, le Maroc renégocie des accords bilatéraux (Turquie, Union européenne), il est en négociations avec des partenaires tels que le Mercosur (Marché commun du Sud, une communauté économique qui regroupe plusieurs pays de l'Amérique du Sud) et l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA)⁵¹, il s'apprête à mettre en œuvre et à poursuivre les négociations sur des sujets nouveaux (investissement, commerce électronique) dans le cadre de la Zone de libre-échange continentale africaine, et aussi à négocier des accords multilatéraux ou plurilatéraux conclus sous l'égide de l'OMC. La capacité de négociation d'un accord bilatéral et son influence dans les négociations internationales sont intimement liées à la maîtrise du processus technique et politique sous-jacent à l'élaboration des positions. Les négociations, qu'elles soient bilatérales ou multilatérales, sont devenues plus complexes car elles traitent de nouvelles générations d'accords, couvrant de nombreux sujets, nouveaux pour la diplomatie commerciale du Royaume. Les questions clés pour les négociations à venir dans le cadre de l'OMC concerneront essentiellement l'aptitude des acteurs à assurer un meilleur suivi du processus.

51. Ministère du commerce extérieur (2007).

A titre d'exemple, les négociations des règles relatives aux subventions aux pêches constituent un intérêt particulier pour le Maroc d'un côté et de l'autre, elles répondent à l'objectif 14.6 de développement durable des Nations unies. Cet objectif engage les gouvernements à interdire certaines formes de subventions à la pêche qui contribuent à la surcapacité et à la surpêche, à éliminer les subventions qui contribuent à la pêche illicite non déclarée et non réglementée, et à interdire le recours à de nouvelles subventions. Étant donné l'importance du secteur de la pêche dans notre économie, la vulnérabilité de nos flottes de pêche et la nécessité d'assurer la sécurité alimentaire, le Maroc a beaucoup d'enjeux dans ce domaine.

C'est par la métaphore, sans doute abusive, de la « guerre économique » que désormais les relations internationales sont perçues. Sauf que dans ce combat, les armes ont aussi pour nom la robustesse de l'appareil de production, les capacités d'innovation, la qualité des universités, la puissance de la logistique, ou encore le support de l'administration. Aussi, la conduite efficace de la diplomatie économique d'un pays repose sur : i) la capacité de ses institutions diplomatiques et de ses ministères techniques à maîtriser le suivi des relations économiques multilatérales et bilatérales, ii) le positionnement du pays dans les grandes négociations internationales, iii) l'exploitation des opportunités de partenariats en vue d'attirer les investisseurs étrangers , iv) la connaissance des pratiques commerciales et financières des acteurs et concurrents , v) l'établissement des systèmes d'alliances d'intérêts, vi) l'accès aux informations stratégiques pour mieux anticiper des marchés, et vii) la gestion du règlement des différends.

Pour exercer ses missions en faveur des intérêts nationaux et des entreprises nationales, le MAEC bénéficie de sa position de « tour de contrôle » à l'international. Le MICE, et plus largement les entreprises, attendent généralement des ambassades des informations de deux niveaux : stratégique et opérationnel : i) stratégique quand il s'agit de suivre la politique économique et financière, la législation et des ressorts de l'économie du pays partenaire ou du pays cible ; ii) technique quand il faut orienter les entreprises et les accompagner dans leur diagnostic des marchés cibles et de l'adéquation de leurs produits à la demande.

C'est à l'aune de ces défis qu'il convient d'apprécier non seulement le changement intervenu dans la diplomatie marocaine depuis quelques temps mais aussi l'adaptation aux nouvelles exigences des relations entre les ministères chargés des secteurs économiques et du commerce extérieur. Plus précisément, savoir comment utiliser les atouts économiques dont dispose le pays, s'investir de plus en plus dans l'approche des marchés

extérieurs deviennent des objectifs primordiaux communs du ministère des Affaires étrangères et du ministère du Commerce extérieur. De nouvelles synergies entre les différents opérateurs sous tutelle (attachés économiques des ambassades, AMDIE, CCI, etc.) doivent être trouvées afin que le « quadrillage » de nos marchés export soit complet et permette ainsi une connaissance précise et actualisée des opportunités d'affaires (et des conditions d'affaires locales) et une capacité d'accueil et de conseil.

Dans cet environnement, l'information devient une variable stratégique et les considérations de lobbying peuvent être amenées à jouer un rôle considérable dans le positionnement du Maroc dans les enceintes internationales et régionales. La nouvelle dynamique MAEC-MICE offre l'occasion de reconstruire un lien nouveau entre les deux acteurs dans la sphère extérieure : traduire les orientations du pays, exprimer sa vision et ses perspectives politiques et économiques. Cette dynamique nouvelle incite à maîtriser : i) les effets de ces changements sur les fonctions, les objectifs et les moyens de l'institution diplomatique, ii) le rôle des ministères techniques dans l'élaboration des choix de la politique étrangère, iii) l'influence du nouvel environnement sur l'art et les métiers diplomatiques, iv) la réelle prise en compte de l'émergence des acteurs non-étatiques dans le champ de la diplomatie (entreprises, organisations professionnelles, ONG) et v) les liens entre politique intérieure et politique extérieure dans la défense des intérêts économiques.

5.1 Reconquérir le rôle de leadership africain

Le Maroc doit reconquérir son rôle de leadership auprès du groupe africain à Genève pour dynamiser les négociations relatives à l'agenda de l'intégration régionale africaine, formuler, puis harmoniser, les positions continentales en matière de négociations commerciales multilatérales.

La défense des intérêts commerciaux du Maroc dans ces négociations est un travail de terrain, régulier, permanent et de longue haleine, au vu de la complexité et de la multitude des sujets en négociations. Le MICE est en général présent dans les moments forts de la préparation et du déroulement des négociations. L'efficacité de la prise en charge de ces intérêts bute sur la faible capacité des missions permanentes dans les capitales. Cette faiblesse des moyens d'action et de représentation induit une perte notable d'influence sur le processus de prise de décision et un risque important que nos préoccupations ne soient pas prises en compte.

Les missions permanentes à Genève et à Addis Abeba sont sous la direction des ambassadeurs accrédités auprès des Nations unies et de l'Union africaine. Ces ambassadeurs sont appuyés dans l'exercice de leurs missions par leurs conseillers, lesquels sont souvent des diplomates stricto sensu, relevant du MAEC. Ils traduisent selon l'agenda des négociations, en termes diplomatiques, la position prise par les ministères techniques. Il en résulte une déperdition de l'information qui ne permet pas d'optimiser les analyses et faire évoluer les positions en conséquence.

La mission permanente auprès de l'OMC a pour tâche de suivre les travaux des organisations à caractère économique, par exemple ceux de la Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement (CNUCED) et du Centre du commerce international (CCI). Les sujets en négociation au sein de l'OMC sont à la fois nombreux et complexes (pour mémoire, le programme de travail de Doha recouvrait 21 sujets), et de nouveaux sujets ont été ajoutés au cours de la dernière décennie à l'Agenda des négociations multilatérales, à savoir le commerce électronique, la facilitation des investissements et les moyennes, petites et microentreprises, le genre, le commerce et la soutenabilité environnementale, etc.

Sur le même registre, la mission permanente à Addis Abeba a, entre autres, pour tâche de préparer et suivre les négociations sur la Zone de libre-échange. Celles-ci ne sont pas achevées avec l'entrée en vigueur du projet ou de l'adoption des listes de démantèlement tarifaire. Les questions commerciales relatives aux règles d'origine, aux barrières non tarifaires, à la facilitation du commerce, au tarif extérieur commun dans la perspective de création d'une union douanière, sont à peine ébauchées. D'autres dossiers, autrement plus compliqués, figurent dans l'agenda des sommets africains : la libéralisation des services, la concurrence, l'harmonisation des systèmes de défense commerciale, la propriété intellectuelle, les règles et normes de la concurrence loyale, l'investissement, etc...

5.2 Renforcer les représentations du Maroc en effectifs et profils

Pour pallier les faiblesses constatées, il faudrait renforcer les représentations du Maroc auprès des missions Permanentes en effectifs et en profils. Les représentations du Maroc à Genève et Addis Abeba sont constituées d'un effectif réduit qui ne leur permet pas de suivre l'ensemble des activités traitant des agendas du commerce international. Aussi est-il nécessaire que les moyens mis à disposition des représentations du Maroc soient renforcés.

L'expérience montre que les délégués des pays non dotés d'un vrai staff de négociateurs n'arrivent pas à acquérir l'expertise spécifique sur un sujet donné alors que pour la plupart, nos grands partenaires ou concurrents sont représentés par des missions permanentes solides et disposant de ressources humaines appropriées à la conduite et l'exercice de leurs missions.

A titre d'exemple, les représentations de pays africains qui postulent au leadership sur le continent disposent dans ces deux capitales d'équipes d'experts renforcées : c'est le cas de l'Égypte et de l'Afrique du Sud notamment. Ces équipes assument les tâches de la diplomatie multilatérale auprès des ambassadeurs accrédités. Elles ont pour tâche de suivre les travaux des organisations à caractère économique, par exemple ceux de la CNUCED, du CCI, et de la Commission économique pour l'Afrique.

Le Maroc doit reconquérir son leadership auprès du groupe africain à Genève et devrait marquer de son influence l'évolution de la ZLECAF pour dynamiser les négociations relatives à l'agenda de l'intégration régionale africaine, puis formuler et harmoniser les positions continentales en matière de négociations commerciales multilatérales ; et tout cela se fera à travers :

- un plaidoyer pour l'amélioration du statut de l'Union africaine auprès de l'OMC pour jouer un rôle plus efficace dans la coordination du Groupe africain. Il s'agit ainsi d'accorder le statut d'observateur auprès de l'OMC pour arriver au rôle de membre négociateur à l'instar de l'Union européenne. Dans ce cadre, l'Union africaine et le Groupe africain doivent tout mettre en œuvre de manière agressive et au niveau politique le plus élevé, afin que le statut d'observateur à l'OMC soit accordé à l'UA ;
- l'appropriation et la contribution à l'élaboration des grandes lignes des orientations du Groupe africain : le Maroc qui en est membre doit se focaliser sur les priorités du Groupe dont les fondements sont motivés essentiellement par les préoccupations du développement du continent ;
- l'implication dans le rapprochement des points de vue des pays africains sur les grands dossiers des négociations continentales et multilatérales. Les positions des pays africains sur les grandes questions en négociations classiques ne représentent pas beaucoup de divergences. En revanche, les nouveaux sujets, surtout la question du commerce électronique, la facilitation d'investissement, la pêche et le soutien aux PME, présentent de grands écarts dans les positions. Pallier ces divergences de points de vue sur les nouvelles questions suppose de définir les priorités des thèmes

de négociation. Les consultations auprès des différentes délégations, d'une part, et entre les délégations elles-mêmes et groupements, d'autre part, permettront de mieux hiérarchiser les priorités des négociations ;

- une implication active dans les consultations sur le complexe agenda de la ZLECAf : règles d'origine, libéralisation des services, propriété intellectuelle, commerce électronique, investissement... De tels échanges offrent l'opportunité de mieux comprendre les positions mutuelles, de défendre ses intérêts stratégiques (qui doivent préalablement être tracés), d'envisager les possibilités de trouver un terrain d'entente et bien évidemment d'envisager une position commune sur tel ou tel point selon le degré de convergence.

6. Le renforcement des capacités du ministère

6.1 Le renforcement des capacités humaines

Dans un environnement où les besoins de compétences se font de plus en plus sentir, le ministère n'a pas développé de vision stratégique et globale des besoins de formation dans ce domaine. L'expérience internationale montre qu'une politique de commerce extérieur performante s'appuie sur quatre niveaux de métiers complémentaires : i) la conception : ce niveau est essentiel car le commerce mondial est aujourd'hui marqué par l'évolution simultanée des réseaux et des technologies, ii) le pilotage des politiques du CE : ce niveau comprend la prévision et la planification pour éviter les choix controversés, iii) l'encadrement des opérations : ce niveau consiste à mener à bien l'exécution des opérations en matière de CE, et iv) l'exécution des opérations qui est au cœur de la performance. Le ministère est dans une situation intermédiaire où les fonctions classiques d'encadrement et d'exécution des tâches sont les plus répandues.

L'état actuel des ressources humaines du ministère fait ressortir le manque de profils spécialisés sur certains maillons de la chaîne des compétences (conception-pilotage-encadrement-exécution). Dans le cadre des initiatives destinées à renforcer ses capacités en ressources humaines, le ministère a bénéficié de programmes de formation délivrés par des Organisations internationales (UE, OMC) ou dans un cadre de coopération bilatérale (Canada, France) qui ont également pour objectif de contribuer au renforcement des capacités des institutions nationales d'appui au commerce

(IAC), notamment les associations sectorielles et professionnelles en vue de pourvoir leurs membres des services d'appui de qualité ainsi que pour élargir leur base de bénéficiaires.

Le ministère a bénéficié d'un appui de l'OMC à la formation de ses cadres pour le renforcement de leurs capacités de mise en œuvre des accords commerciaux internationaux et pour les aider à mieux participer aux négociations multilatérales. Le nombre des fonctionnaires marocains qui ont bénéficié de l'assistance technique est passé de 36, en 2009, à 158 en 2013, mais il s'est réduit depuis cette date.⁵² Cette assistance de l'OMC a bénéficié à des participants d'horizons divers issus des secteurs public et privé, des médias et du monde universitaire.

Le renforcement de la coopération avec les Organisations internationales (OMC, CNUCED, CCI, Banque mondiale, UNECA, OCDE) est un préalable nécessaire pour une bonne compréhension des enjeux des négociations multilatérales. Le recours à l'assistance technique avancée des Organisations internationales contribuerait à renforcer la formation des experts du ministère, ainsi que des départements techniques chargés des questions de l'OMC et des Accords de libre-échange. Les négociateurs de l'agenda des ALE, principalement ceux qui négocient la Zone de libre-échange continentale, devraient collaborer étroitement avec les négociateurs commerciaux basés à Genève pour échanger les expériences et élaborer des stratégies sur la démarche à suivre.

Toutefois, ces actions ponctuelles, aussi importantes soient-elles, ne peuvent être des substituts à la mise au point de programmes de formation continue pris en charge par le ministère et établis selon ses priorités. Le développement de l'expertise interne nécessaire au développement de la conception dans ce domaine requiert une politique de formation sur le long terme, globale et évolutive. La constitution d'une expertise technique propre exige :

- l'élargissement du socle des connaissances du ministère par le biais d'études analytiques rigoureuses et ciblées. Disposer de solides bases de données, de travaux techniques et d'études analytiques permettront aux cadres du ministère d'anticiper et de préparer le calendrier des réformes de la politique commerciale et des négociations futures. Ces

52. Cette baisse a été en partie compensée par une forte augmentation des cours en ligne, notamment sur les "Accords commerciaux multilatéraux". L'OMC a également financé pendant quatre ans une Chaire universitaire sur le commerce international au sein de l'Université Mohammed V.

éléments leur permettront aussi de renforcer le dialogue avec les parties prenantes. Ces notes, travaux et études peuvent couvrir, à titre d'exemple, l'estimation de l'impact des accords de libre-échange et des politiques commerciales globales en utilisant un ensemble de données combinant des informations du niveau des entreprises avec des informations du niveau des transactions provenant des administrations concernées ;

- ces études et travaux devraient concerner également la production réglementaire des administrations : à l'occasion de la préparation des textes législatifs, un travail systématique de refonte des décrets, arrêtés et circulaires d'application dans le domaine concerné, devrait être entrepris. De ce point de vue, le développement de dispositifs d'évaluation de l'impact des lois importantes devrait être systématisé. Dans cette perspective, le renforcement de cellules juridiques au niveau du ministère est une priorité. C'est ce qui permettrait à la fois l'amélioration du contrôle de légalité, une meilleure anticipation des risques et la création de modes de règlement des pré-contentieux ;
- ce choix appelle la création de filières de spécialités juridiques mieux individualisées dans l'administration. Il est certain que la capacité de l'administration en matière d'expertises juridiques doit être renforcée et sa connaissance du droit commercial international et communautaire singulièrement développée. Ces services juridiques doivent être en mesure de mieux intégrer les diverses facettes du droit et de mieux anticiper les évolutions concrètes sur la réglementation marocaine et aussi les évolutions des réglementations internationale et européenne ;
- le ministère gagnerait à valoriser les compétences de ses ressources humaines en mettant en place, en partenariat avec le ministère de l'Enseignement supérieur, des programmes de formation diplômant aux métiers de commerce international ainsi qu'un programme de formation continue destiné aux fonctionnaires et aux employés des entreprises exportatrices ;
- par ailleurs, le ministère devrait mieux associer les différents acteurs quand les projets de loi sont examinés et les informer plus largement et plus systématiquement des évolutions jurisprudentielles internationales ou communautaires. La réglementation change en partie de signification : elle n'est plus seulement la règle d'en haut, qui contraint, oblige, et sanctionne. Elle est de plus en plus produite par les acteurs, sous la forme de contrats, et peut aussi devenir un élément d'incitation, de facilitation et doit être utilisée par la puissance publique à cette fin ;

- enfin, la lisibilité de la réglementation produite pourrait être améliorée par la modernisation de l'effort de diffusion de la législation et de la réglementation applicables. Pour rendre à l'ordre juridique, composé de réglementations diverses, un caractère plus lisible et plus cohérent, le ministère est appelé à renforcer sa capacité à être un meilleur producteur de la réglementation et un garant plus efficace des normes. Ainsi éviterait-il de reporter sur les instances de règlement des différends la seule responsabilité du contrôle de l'application.

6.2 La nécessité d'un système de veille

L'information est devenue un enjeu fondamental dans la compétitivité des entreprises, qu'elles opèrent à l'international ou sur le marché local. Le CNCE avait lancé à diverses reprises des réflexions en vue d'examiner les problèmes liés au déficit en information institutionnelle et commerciale relative au commerce extérieur. Le diagnostic du Conseil concluait que le dispositif d'information statistique au service du commerce extérieur a des atouts majeurs mais également des limites. Le dispositif national devait être complété par des dispositifs spécifiques quantitatifs et qualitatifs en matière de commerce extérieur, et qui répondent aux besoins directs et indirects du ministère et des utilisateurs, tout en donnant une dimension importante à la veille commerciale.

L'information brute nécessaire pour l'alimentation de la veille active existe. Elle est procurée par de grands producteurs du système statistique (HCP, Office des Changes...). Quelques acteurs économiques (entreprises publiques et banques) disposent de leur propre système d'information leur permettant de couvrir leurs besoins spécifiques en termes de production de l'information. Ce sont là quelques traits des forces relatives du dispositif d'information statistique dans sa couverture des flux des échanges de biens et services.

Le dispositif fait montre aussi d'un certain nombre de faiblesses. Il est concentré entre les mains d'organismes publics ; il pêche soit par la production d'une information brute et générale ou d'une information sectorielle. Le niveau de granularité de l'information manque de finesse. Il y a peu d'instituts privés spécialisés pour couvrir les besoins de branches professionnelles et quand ils existent, ils offrent très peu de prestations de services personnalisés, particulièrement au service de PME. L'interaction entre les différents acteurs du dispositif est faible.

En 2012, un nouveau dispositif commençait à être mis en place par le CNCE autour de trois programmes : offre de services (produits et services, outil de veille, outil de business intelligence), organisation (organisation & ressources humaines, recrutement, communication) et support (SI support, matériel informatique et téléphonique, matériaux de bureau, câblage). Le projet a connu des avancées, des programmes ont été bouclés (supports), d'autres ont connu un démarrage ou sont toujours en cours (les offres de services et d'organisation). Le processus n'a pas été achevé à la suite de la liquidation du CNCE qui en était le maître d'œuvre et des retards dans le recrutement des compétences requises a été enregistré. Pourtant, le projet a suscité un engagement important, aussi bien en temps qu'en ressources humaines.

La veille pour l'aide à la décision est un enjeu fondamental dans la compétitivité à l'accès au marché international. L'enjeu est rendu encore plus délicat aujourd'hui par l'importance prise par la percée des données non structurées (ou non conventionnelles). De nouvelles solutions de stockage et de traitement de données sont en mesure d'aider les décideurs à solutionner des problèmes économiques et rendre les connaissances plus utilisables. Le défi est que les solutions de données puissent garantir l'accès à la bonne information au bon moment. Les bonnes pratiques en matière d'organisation, la qualité des ressources humaines et les technologies de visualisation des données sont essentielles pour apporter une réponse à une veille qui permet d'éclairer efficacement les choix des décideurs.

Le ministère doit répondre à cet enjeu en s'organisant plus efficacement et en mettant en place un processus de production et de gestion de l'information qui :

- identifie avec rigueur les besoins auprès des opérateurs privés et des institutionnels afin de déterminer et prioriser les informations à traiter ;
- utilise les sources pertinentes et recherche les informations utiles pour alimenter les réflexions à produire ;
- valide la pertinence de l'information et analyse l'information pour la rendre exploitable pour les destinataires ;
- opte pour des modes de diffusion et de communication de l'information efficaces et adaptés tant à l'information communiquée qu'aux profils des destinataires ;
- assure une sauvegarde et une accessibilité maîtrisée des informations

utiles facilitant leur réutilisation en cas de besoin.

Le dispositif imaginé ou conçu initialement par le CNCE reste valable dans ses grandes lignes. L'Observatoire en cours de montage au ministère pourrait se reconstruire autour de principes directeurs :

- *stratégique* : l'analyse en continu des menaces et des opportunités du commerce international, la détection des tendances à l'œuvre des changements du système international, l'identification des enjeux pour le Maroc ;
- *opérationnel* : en améliorant la capacité décisionnelle des opérateurs par la prise en considération de leurs besoins en information à travers des formules personnalisées ;
- *professionnel* : en offrant les méthodes et les outils adéquats et à la pointe de la technologie, en se basant sur les développements les plus récents en matière de veille et d'intelligence économique.

6.3 La consolidation des capacités de négociation du ministère

Le relèvement de la position du Maroc en tant qu'acteur actif, écouté et influent dans les négociations continentales et multilatérales commerciales, dépendra d'une consolidation des capacités de négociation du ministère pour améliorer l'efficacité des positions marocaines au sein des foras internationaux ou dans les relations bilatérales et continentales.

Dans cette perspective, il est primordial de :

- repenser le Comité des négociations commerciales et le structurer en tenant compte des enjeux des négociations actuelles et futures : définition des objectifs de négociation commerciale internationale qui répondent aux objectifs des stratégies nationales ; formulation et harmonisation des positions nationales en matière de négociations commerciales multilatérales, plurilatérales, régionales et bilatérales ; suivi avec les départements techniques de la mise en œuvre des engagements du Maroc au sein de l'OMC et de l'UA ;
- assurer des liens étroits entre les services techniques du ministère (information, défense commerciale, etc.) et le Comité national des négociations. L'efficacité du fonctionnement du Comité dépend du

degré de coordination et de communication entre les membres de ce Comité et les services techniques du ministère.

Conclusion

La politique actuelle de redressement du commerce extérieur marocain se focalise sur le soutien de l'offre exportable et le renforcement des positions des entreprises nationales sur un marché intérieur ouvert. Toute stratégie de redressement doit relier les phénomènes générateurs du déficit commercial les uns aux autres et agir sur les leviers « stratégiques » de développement des capacités compétitives de l'économie nationale.

Une stratégie du commerce extérieur s'inscrit nécessairement dans une stratégie globale de développement national. Elle suppose de consolider la politique et les institutions commerciales en vue de réformer les régimes d'importation, d'augmenter le volume et la valeur ajoutée des exportations, de diversifier les produits et marchés d'exportation, et d'intensifier le flux d'investissements étrangers pour créer des emplois et développer les exportations. Cela nécessite l'existence ou la mise en place d'un processus d'élaboration de la politique commerciale permettant de définir des objectifs précis et des programmes de collaboration. D'où l'importance d'un cadre de politique commerciale.

Bien qu'il ne soit pas possible de définir un cadre institutionnel idéalement adapté à la promotion du commerce, le diagnostic des dysfonctionnements actuels de la politique du commerce extérieur marocain fait apparaître la nécessité de bâtir un cadre de politique commerciale qui assurerait :

- une politique commerciale cohérente étroitement intégrée à la stratégie de développement globale du pays et s'appuyant sur un dispositif réglementaire clair, efficace et transparent ;
- des réseaux d'organismes et des programmes efficaces, crédibles et budgétés œuvrant à la promotion des échanges dans des horizons maîtrisés ;
- des mécanismes de consultation et de coordination opérant entre les principaux intervenants : les autres départements ministériels, la diplomatie économique, les entreprises, les territoires et les organisations professionnelles ;
- des capacités en ressources humaines disposant de profils de compétences et d'expertises consolidant le dispositif informationnel et d'étude du département et le dotant d'un système de veille commerciale adéquat.

Atteindre l'objectif d'une bonne gouvernance du commerce extérieur requiert de mettre l'accent sur l'affirmation au niveau interministériel du caractère prioritaire de l'action en faveur du commerce extérieur. Face aux risques d'un environnement international perturbé, une bonne coordination de l'action des différents organismes publics impliqués dans le commerce extérieur est un atout essentiel pour relever les défis. Une convergence des visions et une coordination des actions de toutes les parties prenantes à la politique du commerce extérieur portant sur l'anticipation des tendances et des normes qui façonnent les marchés doivent être instaurées. Cette synergie des « visions » et des capacités initierait un véritable changement de comportement qui se traduirait par une cohérence des politiques publiques, gage d'une plus grande performance du commerce extérieur.

Il ne s'agit pas ici de remettre en cause le rôle pivot du département du commerce extérieur et des différents acteurs de l'export qui ont l'expérience de l'international et les réseaux pertinents pour cela. En revanche, une nouvelle approche « globale » doit se construire autour d'une synergie et d'un continuum Gouvernement/MICIEN/Direction générale du commerce/AMDIE/Autres ministères/Organisations professionnelles. Le caractère prioritaire de l'action en faveur du commerce extérieur doit être affirmé au niveau interministériel. Un cadre de concertation et d'orientation stratégique des actions de tous les acteurs (incluant aussi les administrations centrales pertinentes) doit être instauré. Par ailleurs, les missions de chaque partie prenante doivent être clarifiées, renforcées en ressources financières et humaines. De nouvelles synergies entre les différents opérateurs (services, agences, attachés économiques des ambassades, fédérations sectorielles, CCI, etc.) doivent être trouvées afin que le « quadrillage » des marchés cibles soit complet et permette ainsi une connaissance précise et actualisée des opportunités d'affaires (sur les marchés extérieur et intérieur) et une capacité d'anticipation des tendances. Demain, les régions doivent également s'impliquer dans le positionnement « à l'international » et agir en totale synergie avec les autres acteurs pour renforcer la présence sur les marchés étrangers et défendre au mieux l'offre intérieure.

La rationalisation du dispositif d'appui au commerce extérieur est une exigence pour le rétablissement de la compétitivité des entreprises à l'exportation et aussi sur le marché national. Certes, les remèdes à notre déficit extérieur sont en premier lieu à rechercher dans la mise en œuvre de politiques macro-économiques et sectorielles favorables au rétablissement de la compétitivité des entreprises sous toutes ses facettes. Pour autant, les outils d'une politique efficace de soutien au commerce extérieur

sont tout aussi nécessaires. Le Maroc a réformé son dispositif d'appui au développement international des entreprises. Il a fusionné divers opérateurs pour rendre ce dispositif plus efficace et mieux adapté à l'environnement économique. Certaines composantes du dispositif actuel d'appui à ces entreprises relèvent des missions des directions des relations extérieures et de la défense commerciale, d'autres sont du ressort de l'AMDIE. Malgré les efforts déployés, le dispositif manque encore de cohérence et devrait gagner en efficacité. Les positionnements de ces opérateurs devraient être clarifiés et leurs actions mieux coordonnées pour mettre en synergie leurs capacités et leurs réseaux d'influence respectifs. Cette rationalisation devrait privilégier l'intelligence économique collective à la multiplication de « structures » ou de « programmes ». Elle devrait donc s'appuyer sur les acteurs publics et privés existant et mettre en synergie leurs capacités d'actions respectives.

La diplomatie économique doit être plus offensive. Elle est une composante essentielle de la pénétration sur les marchés extérieurs. Elle doit donc être plus entreprenante, tant dans le cadre des négociations multilatérales que pour ce qui concerne les relations bilatérales avec les principaux partenaires économiques et commerciaux. Pour exercer ses missions en faveur des entreprises, le MAEC bénéficie de sa position de « tour de contrôle » à l'international. Or, l'ensemble des services du ministère des Affaires étrangères et de la Coopération (MAEC) ne sont pas suffisamment mobilisés pour les entreprises. Et la promotion du développement international des entreprises nationales et de l'attractivité du territoire ne fait pas encore partie intégrante de la feuille de route de toutes les ambassades.

La réglementation et les normes qui régissent les exportations et les importations doivent être rendues plus lisibles aux entreprises et aux partenaires. S'il faut rejeter les solutions protectionnistes, inapplicables dans une économie ouverte, la politique du commerce extérieur doit cependant se montrer moins naïve. D'où la nécessité de renforcer les capacités de l'administration, des associations professionnelles et des entreprises pour mobiliser avec plus d'efficacité les mesures coercitives (antidumping, sauvegarde et mesures compensatoires) prévues par les accords de libre-échange et lorsque cela est justifié.⁵³ Sur ce registre, le rééquilibrage des

53. Les mesures antidumping et compensatoires sont traitées de manière relativement différenciée dans les accords de libre-échange conclus par le Maroc. Le renforcement des capacités de ces intervenants demeure, d'ailleurs, indispensable si l'on veut lever le défi de la mise en œuvre du cadre des mesures de défense commerciale.

échanges marocains impose tout autant un effort de compétitivité accru que davantage d'efforts sur la mise en place de règles de défense commerciale équitables, une plus grande vigilance et fermeté dans l'application des accords engagés, ainsi que la recherche d'une véritable réciprocité dans tous les domaines (marchés publics, obstacles non tarifaires, etc.).

Le redressement de la balance commerciale appelle une politique de reconquête du marché intérieur. Elle ne peut être qu'une reconquête productive. Le déficit n'est pas seulement une résultante des efforts d'investissement de nos entreprises qui gonflent les importations de biens intermédiaires et de biens d'équipement. Quand bien même serait-ce le cas, il est possible d'agir avec plus de vigueur pour impliquer les entreprises dans les grands marchés publics et dans les accords de coopération bilatéraux. Le déficit est généré aussi par l'accroissement des dépenses des ménages et un rapport qualité/prix des biens ordinaires importés qui ne laissent pas indifférents le consommateur national. Il est alimenté à la marge par des partenaires qui font montre d'une plus grande ingéniosité dans l'adaptation de leur offre à la demande locale. La relance d'une nouvelle politique de substitution des importations ouverte plutôt que protectionniste peut contribuer au redressement des déséquilibres observés. Mais elle ne doit pas être calquée sur les réflexes d'antan d'une économie fermée et administrée mais plutôt celle d'une économie qui construit ses avantages compétitifs au lieu de valoriser simplement ses avantages comparatifs naturels.

La problématique de l'accompagnement des PME à l'exportation mérite aussi d'être soigneusement examinée. S'il peut s'avérer inefficace de pousser artificiellement sur les marchés étrangers des PME qui n'y sont pas suffisamment préparées, il est néanmoins fondamental de changer une culture entrepreneuriale qui ne conduit pas spontanément ces entreprises à se projeter à l'international. Cela nécessite d'agir pour mieux détecter les marchés porteurs et les entreprises potentiellement exportatrices, encourager les partenariats entre entreprises, améliorer la relation entre PME et grandes entreprises et, enfin, rendre plus lisibles les outils financiers d'aide à l'export.

Les voies d'amélioration significative de la politique commerciale marocaine existent. Le ministère semble prendre en main la mise en place d'un cadre institutionnel du commerce extérieur efficace. Les réformes organisationnelles et réglementaires se sont succédées ces dernières années. La tâche essentielle consiste à consolider le processus national de formulation de la politique commerciale, à renforcer les parties prenantes dans le processus de consultation, mais aussi pour remédier aux carences

en matière de capacités recensées. Une telle démarche peut contribuer à la création d'une capacité permanente, durable et dynamique en vue de définir des objectifs, d'établir des programmes de travail et de mesurer les progrès. Elle peut par ailleurs améliorer l'information et l'adhésion du secteur privé et des acteurs de la société civile aux stratégies et aux choix commerciaux du pays. Il est essentiel de mobiliser et de mieux utiliser les moyens existant. Cette synergie des visions et des actions serait le gage d'un redressement pérenne des comptes extérieurs de l'économie nationale.

L'approche en matière de politique commerciale doit cependant éviter les deux écueils de la naïveté et du repli. La naïveté consisterait à dire que l'ouverture commerciale est toujours favorable à la croissance et aux équilibres extérieurs parce qu'en augmentant le degré de concurrence, elle accroît la compétitivité et aboutit à une allocation optimale des facteurs de production. Cette vision oublie toutefois que la libéralisation commerciale peut aussi générer des effets redistributifs négatifs qu'il convient d'anticiper pour en maîtriser les conséquences. A l'inverse, un discours uniquement négatif postulerait que notre économie n'a pas de marges d'exploitation ni d'opportunités à saisir pouvant intéresser nos partenaires, et serait incapable de s'adapter au vu des risques de l'ouverture, se réfugiant alors dans un repli sur soi sans perspective d'avenir. La réalité est que le Maroc est ouvert sur des grands marchés européen, américain, africain de centaines de millions de consommateurs dont il peut tirer des avantages réels et une prospérité durable.

Bibliographie

- Agence américaine pour le Développement international. Rapport d'évaluation des besoins d'assistance technique du Maroc pour la négociation et l'exécution d'un Accord de libre-échange avec les États-Unis. Nathan Associates Inc. Arlington, Virginia. Février 2003. Pages 1 à 80.
- Agence marocaine de Développement des Investissements et des Exportations (AMDIE) ; info lettre no 6.
- Azzedine Ghoufrane, Nabil Boubrahimi : L'aide pour le commerce et le renforcement des capacités commerciales : le cas du Maroc. In : L'Aide pour le commerce et les chaînes de valeur mondiales : questions pour les décideurs. Examen global de l'Aide pour le commerce. Genève. Pages 1 à 13.
- Amine Dafir. La diplomatie marocaine en Afrique subsaharienne : réalités et enjeux. Géo-économie. 2012/4 no 63. Pages 73 à 83. <https://www.cairn.info/revue-geoeconomie-2012-4-page-73.htm>
- Banque mondiale. La logistique du Commerce et de la Compétitivité du Maroc. 30 mai 2006. Pages 1 à 141.
- Banque mondiale. Descriptif de programme relatif à une proposition de prêt en faveur du Royaume du Maroc pour un premier prêt de politique de développement pour le programme d'appui à la compétitivité. 30 octobre 2012. Pages 1 à 74.
- Banque mondiale. Cadre de Partenariat Stratégique pour le Royaume du Maroc. 2010-2013. Janvier 2010. Pages 1 à 170.
- Banque mondiale. Cadre de Partenariat-Pays pour le Royaume du Maroc pour la période 2019-2024. Janvier 2019. Pages 1 à 138.
- Bulletin Officiel. No 4212 du 21/07/1993. Décret no 2-93-415 du 11 moharrem 1414 (2 juillet 1993) pris pour l'application de la loi no 13-89 relative au commerce extérieur tel qu'il a été modifié et complété par le décret no 2-99-1261 du 29 moharrem 1421 (4 mai 2000).
- Bulletin Officiel. No 4259 du 5 moharrem (15-6-1994). Dahir no 1-94-259 du 4 moharrem 1415 (14 juin 1994) portant promulgation de la loi no 37-93 modifiant la loi no 13-89 relative au commerce extérieur.
- Bulletin Officiel. No 4482 du 8 moharrem 1418 (15-5-1997). Dahir no 1-97-63 du 4 chaoual 1417 (12 février 1997) modifiant et complétant la loi no 13-93 modifiant la loi no 13-89 relative au commerce extérieur.
- Bulletin Officiel. No 5956 bis du 27 rejeb 1432 (2 juin 2011). Dahir no 1-11-44 du 29 Joumada II 1432 (2 juin 2011) portant promulgation de la loi no 15-09 relative aux mesures de défense commerciale.

-
- Bulletin Officiel. No 6124 – 26 rabii 1 1434 (7-2-2013). Décret no 2-12-645 du 13 safar 1434 (27 décembre 2012) pris pour l'application de la loi no 15-09 relative aux mesures de défense commerciale.
 - Bulletin Officiel. No 6454 – 22 joumada I 1437 (2-mars-2016) portant promulgation de la loi no 91-14 relative au commerce extérieur.
 - Bulletin Officiel. No 6548 – 3 joumada 1438 (2-mars-2017). Décret no 2-17-12 du 11 rabii II 1438 (10 janvier 2017) modifiant le décret no 2-16-533 du 29 chaoual 1437 (3 août 2016) fixant les attributions et l'organisation du ministère de l'Industrie, du Commerce, de l'Investissement et de l'Économie numérique.
 - Bulletin Officiel. no 6656- 26 joumada II 1439 (15-3-2018). Décret no 2-17-594 du 16 joumada II 1439 (5 mars 2018) instituant la commission nationale de coordination pour la facilitation des procédures du commerce extérieur. Pages 1 à 2.
 - Centre du Commerce international. Programme de développement des exportations pour la création de l'emploi pour le Royaume du Maroc. Cartographie des Institutions marocaines d'appui au commerce des secteurs de l'Agroalimentaire, du Cuir et de la Pêche. Rapport préliminaire, Octobre 2014. Consultant Mr.Mohammed Bensouda. Pages 1 à 30.
 - Centre marocain de Promotion des Exportations. Rapport Caravane Maroc Export. Note de synthèse. 2012. Pages 1 à 6.
 - Conférence des Nations unies sur le Commerce et le Développement. Examen National de l'Export vert du Maroc. Étude de base de la CNUCED. 2016. Pages 1 à 53.
 - Conseil économique, Social et environnemental. Rapport sur la Cohérence des Politiques Sectorielles et Accords de libre-échange : Fondements stratégiques pour un développement soutenu et durable. Auto-Saisine no 16/2014. Pages 1 à 191.
 - Confédération générale des Entreprises du Maroc. Étude sur les leviers de la compétitivité des entreprises marocaines. Synthèse de l'étude. Commission Investissement et Émergence Industrielle. Mars 2014. Page 1 à 6.
 - Confédération générale des Entreprises du Maroc. Bulletin de veille du commerce extérieur. Série.
 - Centre de Commerce international. La politique commerciale nationale au service des exportations. Des exportations pour un développement durable. Genève. 2011. Pages 1-198.
 - Conseil national du Commerce extérieur. Rapport de la Commission. Cadre institutionnel de la promotion économique du Maroc à l'étranger. Présenté le 10 octobre 2002. Pages 1 à 14.
 - Conseil national du Commerce extérieur. Observatoire marocain du Commerce extérieur. Un ambitieux projet de transformation. Projet de présentation de la réunion du Bureau exécutif du 15 novembre 2011. Pages 1 à 22.

-
- Conseil national du Commerce extérieur. Veille et intelligence économique, leviers au service de la compétitivité des entreprises. Réunion Bureau exécutif. 25 novembre 2014. Pages 1 à 29.
 - Conseil national du Commerce extérieur. Mise en œuvre opérationnelle du dispositif de veille et d'intelligence économique au service du commerce extérieur. Juin 2013. Pages 1 à 31.
 - Conseil national du Commerce extérieur. Stratégies sectorielles et soutenabilité du déficit commercial. Document de travail. Mai 2013. Pages 1 à 67.
 - Conseil national du Commerce extérieur. Étude d'impact sur l'économie marocaine d'une zone de libre-échange avec la Turquie. 2003. Pages 1 à 13.
 - Conseil national du Commerce extérieur. Rapport des groupes de réflexion sur les politiques économiques et le commerce extérieur. 2002. Pages 1 à 21.
 - Cour des Comptes. Évaluation du système de promotion économique. Maroc. Pages 1 à 27.
 - Cour des Comptes. Office des foires et expositions de Casablanca. Pages 1 à 14.
 - Cour des Comptes. Agence marocaine de Développement des Investissements. Pages 1 à 9.
 - Délégation Union européenne. Union européenne-Maroc/ Facilitation des procédures du Commerce extérieur. P.A.A.A Union européenne Maroc. Facilitation des procédures du commerce extérieur. Fiche de jumelage. 10/18/2006. Pages 1 à 35.
 - Groupe de la Banque africaine de Développement. Analyse de la politique commerciale du Maroc. Volume 1 : Impact de la politique tarifaire du Maroc sur sa compétitivité. Pages 1 à 78.
 - Groupe de la Banque africaine de Développement. Analyse de la politique commerciale du Maroc. Volume 2 : Impact de la politique tarifaire du Maroc sur sa position comme un hub pour le reste de l'Afrique. Pages 1 à 62.
 - Ministère du Commerce extérieur. Synthèse du plan national pour le développement et la promotion des exportations. « Maroc-Export Plus » 2008.
 - Ministère délégué auprès du ministre de l'Industrie, du Commerce, de l'Investissement et de l'Économie numérique, chargé du Commerce extérieur. Direction de la Politique des Échanges commerciaux. Note de présentation du Projet de loi abrogeant et remplaçant la loi no 13-89 relative au commerce. 22 septembre 2014. Pages 1 à 10.
 - Ministère de l'Industrie, du Commerce et des nouvelles Technologies. Département du Commerce extérieur. Direction de la Politique des échanges extérieurs. Note de présentation. Projet de décret no 2-12-645 pris pour l'application de la loi no 15-09 relative aux mesures de défense commerciale. Pages 1 à 34.
 - Ministère délégué auprès du ministre de l'Industrie, du Commerce, de l'Investissement

et de l'Économie numérique, chargé du Commerce extérieur. Direction de la Politique des échanges commerciaux. Rapport final de l'enquête antidumping sur les importations d'insuline originaires du Danemark. Détermination finale de l'existence du dumping, du dommage et du lien de causalité. Pages 1 à 14. Juin 2014.

- Ministère délégué auprès du ministre de l'Industrie, du Commerce, de l'Investissement et de l'économie numérique., chargé du Commerce extérieur. Plan national de Développement des échanges commerciaux 201-2016. 16 septembre 2014. Pages 1 à 47.

- Ministère de l'Économie et des Finances. Positionnement du Maroc en matière de facilitation du commerce extérieur. Selon le rapport du Forum économique mondial. « Enabling Trade Index 2009 Report ». Direction des Études et des Prévisions financières. Janvier 2010. Pages 1 à 18.

- Ministère de l'Économie et des Finances. La politique commerciale du Maroc. Une esquisse d'appréciation. Direction des Études et des Prévisions financières. Mai 2008. Pages 1 à 28.

- Ministère de l'Industrie, de l'Investissement, du Commerce, et de l'Économie numérique. Note de présentation. Projet de décret pris pour l'application de la loi no 60-16 portant création de l'Agence marocaine de Développement des Investissements et des Exportations. Pages 1 à 3.

- Ministère de l'Industrie, de l'Investissement, du Commerce, et de l'Économie numérique. Note de présentation. Projet de décret instituant la commission nationale de coordination pour la facilitation des procédures du commerce extérieur. Pages 1 à 5.

- Ministère de l'Industrie, de l'Investissement, du Commerce, et de l'Économie numérique. Direction générale du Commerce. Avis public no 20/19 relatif à la détermination préliminaire de l'Enquête de sauvegarde sur les importations des tôles laminées à chaud. 27 septembre 2019. Pages 1 à 3.

- Ministère de l'Investissement, du Commerce, et de l'Économie numérique. Direction générale du Commerce. Avis public no 21/19 relatif à l'ouverture d'une enquête de sauvegarde et l'application d'une mesure provisoire sur les importations de tubes et tuyaux en acier ou en fer. 29 septembre 2019. Pages 1 à 3.

- Mohammed Tawfik Mouline. Institut Royal des Études Stratégiques. Les Accords de libre-échange conclus par le Maroc : incidence sur la compétitivité globale du pays et voie d'optimisation. Conseil économique, social et environnemental. Rabat, 23 mai 2013. Pages 1 à 43.

- OCDE. Partenariat de Deauville. Compact pour la gouvernance économique. État des lieux : Maroc. Avancement des réformes de la gouvernance économique. Novembre 2017. Pages 1 à 128.

-
- OCDE. Promouvoir un processus d'élaboration des politiques commerciales. Développer le dialogue entre les parties prenantes. Revue de l'OCDE sur le développement. 2003/2, no 4, pages 49 à 55. <https://www.cairn.info/revue-de-l-ocde-sur-le-developpement-2003-2-page-49.htm>
 - Office des Changes. Rapport annuel. Commerce extérieur du Maroc. 2019. Pages 1 à 73.
 - Office of the United States Trade Representative. 2017 National Trade Estimate Report on Foreign Trade Barriers. Washington. Pages 1 à 54.
 - Organisation mondiale du Commerce. Examen des politiques commerciales. Maroc. WT/TPR/S/8. Pages 1 à 7.
 - Organisation mondiale du Commerce. Examen des politiques commerciales. Rapport du Royaume du Maroc. 20 mai 2009. Pages 1 à 18.
 - Organisation mondiale du Commerce. Examen des politiques commerciales. Rapport du secrétariat. Royaume du Maroc. 7 décembre 2015. Genève. Pages 1 à 145.
 - Organisation mondiale du Commerce. Examen des politiques commerciales. Rapport du Royaume du Maroc. 7 décembre 2015. Genève. Pages 1 à 20.
 - Organisation mondiale du Commerce. Examen des politiques commerciales. Rapport du secrétariat. Royaume du Maroc. Révision. 15 juin 2016. Genève. Pages 1 à 145.
 - Organisation mondiale du Commerce. Examen statistique du Commerce mondial 2020. Genève. Pages 1 à 256.
 - Organisation mondiale du Commerce. Maroc. Mesures antidumping visant certains produits en acier laminés à chaud en provenance de Turquie. Demande de consultations présentée par la Turquie. 7 octobre 2016. Genève. Pages 1 à 2.
 - Organisation mondiale du Commerce. Maroc. Mesures antidumping visant certains produits en acier laminés à chaud en provenance de Turquie. Constitution du Groupe spécial établi à la demande de la Turquie. Note du secrétariat. 18 mai 2017. Genève.
 - Organisation mondiale du Commerce. Maroc. Mesures antidumping visant certains produits en acier laminés à chaud en provenance de Turquie. Communiqué du Groupe spécial. 16 Octobre 2017. Genève.
 - Organisation mondiale du Commerce. Maroc. Mesures antidumping visant certains produits en acier laminés à chaud en provenance de Turquie. Rapport du Groupe spécial. 31 octobre 2018. Genève. Pages 1 à 98.
 - Organisation mondiale du Commerce. Maroc. Mesures antidumping visant certains produits en acier laminés à chaud en provenance de Turquie. Rapport du Groupe spécial. Addendum. 31 octobre 2018. Genève. Pages 1 à 75.
 - Organisation mondiale du Commerce. Maroc. Mesures antidumping visant certains produits en acier laminés à chaud en provenance de Turquie. Notification d'un appel

présenté par le Maroc au titre de l'article 16 :4 et de l'article 17 du mémorandum d'accord sur les règles et procédures régissant le règlement des différends (Mémorandum d'accord) et de la règle 20 1 des procédures de travail pour l'examen en appel. 23 novembre 2018. Genève. Pages 1 à 4.

- Organisation mondiale du Commerce. Maroc. Mesures antidumping visant les cahiers scolaires en provenance de Tunisie. Demande de consultations présentée par la Tunisie. 10 juillet 2018. Genève. Pages 1 à 3.

- Organisation mondiale du Commerce. Maroc. Mesures antidumping visant les cahiers scolaires en provenance de Tunisie. Demande d'établissement d'un Groupe spécial présentée par la Tunisie. 20 septembre 2019. Genève. Pages 1 à 4.

- Organisation mondiale du Commerce. Maroc. Mesures antidumping visant les cahiers scolaires en provenance de Tunisie. Constitution du Groupe établi à la demande de la Tunisie. Note du secrétariat. 30 mars 2020. Genève.

- Organisation mondiale du Commerce. Maroc. Mesures antidumping visant les cahiers scolaires en provenance de Tunisie. Communication du Groupe spécial. 18 novembre 2020. Genève.

- Organisation mondiale du Commerce. Maroc. Comité des pratiques antidumping. Rapport semestriel au titre de l'article 16.4 de l'Accord. Maroc. 20 octobre 2019. Genève. Pages 1 à 5.

- Organisation mondiale du Commerce. Comité des licences d'importation. Réponses préliminaires du Maroc aux questions de l'Union européenne sur les procédures de licences d'importation (Document G/LIC/Q/MAR/1 du 12 avril 2016). 12 mai 2017. Pages 1 à 2.

- Union Européenne. Programme d'appui à la croissance et à la compétitivité du Maroc (PACC). Pages 1 à 25.

