

Relations UE - Maroc : pour une participation effective de la société civile

Samir EL JAAFARI, Professeur (s.eljaafari@menara.ma)

Président de la Confédération des Associations de Consommateurs du Maroc (CAC-Maroc)

Introduction

L'adoption par le Conseil d'Association du 13 octobre 2008 du document conjoint UE-Maroc sur le renforcement des relations bilatérales/Statut avancé témoigne de la volonté affirmée du Maroc de se rapprocher de l'Union européenne. Ce Statut Avancé, dans sa dimension économique et financière, devrait permettre, à terme, la mise en place d'un espace économique commun, entre l'UE et le Maroc, caractérisé par une intégration poussée de l'économie marocaine à celle de l'UE et s'inspirant des normes qui régissent l'Espace Economique Européen. Les actions conjointes retenues pour être mises en œuvre concernant quatre axes complémentaires :

- (a) Rapprochement du cadre législatif du Maroc à l'acquis communautaire,
- (b) Conclusion d'un Accord de Libre Echange Global et Approfondi,
- (c) Coopération économique et sociale, et,
- (d) Adhésion du Maroc aux réseaux transeuropéens et coopération sectorielle.

La dimension humaine du partenariat UE-Maroc a été également retenue pour être mise en œuvre à travers des actions de renforcement des échanges culturels, éducatifs et scientifiques, l'implication de nouveaux acteurs et l'encouragement d'espaces de dialogue et de concertation entre les sociétés civiles et l'implication croissante des acteurs non étatiques dans le partenariat Maroc-UE.

Le Maroc continue à être un partenaire actif dans la politique de voisinage et a enregistré des progrès dans de nombreux domaines du Plan d'Action. Les défis sociaux restent cependant énormes et nécessiteront une action soutenue et cohérente de redistribution sociale sur le long terme pour permettre un rattrapage en matière d'indicateurs de développement humain. Le gouvernement s'est progressivement attelé à poursuivre les réformes structurelles. Le cadre macroéconomique a été consolidé malgré un contexte peu favorable et en dépit d'une compétitivité et d'une attractivité à l'investissement hors immobilier encore à améliorer. Une importante réforme de l'agriculture a été initiée pour améliorer sa productivité et renforcer son rôle essentiel dans la lutte contre la pauvreté. Néanmoins, les dysfonctionnements du système judiciaire risquent de vider de leurs effets les réformes législatives entamées. La réforme de la justice, annoncée comme prioritaire par le gouvernement, est ainsi un défi essentiel qu'il est urgent de relever pour asseoir durablement l'État de droit, assurer une protection efficace des citoyens et améliorer le climat des affaires, conditions clés d'un rapprochement véritable avec l'UE.

La présente note est rédigée à l'attention du groupe d'étude sur "*Les relations UE-Maroc*" du CESE pour sa seconde réunion du 25 novembre 2009 et constitue une contribution du mouvement consommateur marocain à l'avis d'initiative du CESE sur les relations UE-Maroc. Nous allons focaliser nos commentaires sur 3 volets qui nous semblent devoir faire l'objet d'une attention particulière dans cet avis.

1- Le Conseil économique et social marocain

Nous notons dans le projet d'avis que le Comité attache la plus haute importance à l'engagement pris par le Maroc d'instituer un Comité économique et social. Si l'utilité d'une telle instance ne fait pas de doute, il reste, néanmoins, des questions d'ordre organisationnel, de représentativité et de fonctionnement et de cohabitation avec d'autres conseils institués par la constitution, à régler pour l'effectivité de cette instance. Le CES devrait être plus qu'un lieu de négociation, un espace de dialogue entre les différentes composantes de la société civile et un lieu d'élaboration de propositions partagées. Le CES a, enfin, l'obligation de contribuer, en tant qu'organe consultatif, au respect et à la promotion des droits économiques, sociaux, culturels et environnementaux des citoyens marocains.

A deux reprises (points 1.6 et 5.7), le projet d'avis du CESE rappelle que cette institution devrait avoir pour fondement d'être représentative, indépendante et légitime et qu'elle doit s'efforcer d'établir un consensus entre les différents secteurs de la société civile qui sont impliqués, ainsi que de définir avec précision la "représentativité" des organisations qui doivent être présentes dans cette enceinte. Nous remercions donc le groupe d'étude d'avoir intégré, suite à la réunion du 27 octobre 2009, ces points dans le projet d'avis que nous discutons aujourd'hui.

Nous avons de notre côté formulé, à la lecture du projet de loi organique 60-09 relative au CES, quelques réflexions susceptibles d'améliorer l'effectivité du CES et que nous avons communiqué à des groupes parlementaires, à des médias et à des forums comme celui tenu récemment à Rabat le 13 et 14 novembre 2009 :

- Tout d'abord, le discours royal adressé à l'occasion de l'ouverture de la session d'automne du parlement a défini la philosophie de l'action du Conseil, la loi organique 60-09 aurait pu rappeler cette philosophie sous forme d'un préambule et d'une déclaration de principes et d'une vision stratégique pour ce conseil.

- Le texte de cette loi a été adopté par le gouvernement sans que cela fasse l'objet d'un débat public et une concertation avec les composantes de la société civile. C'est non seulement une attitude contradictoire avec le discours officiel prônant les approches participatives mais une démarche courante de la part du gouvernement marocain.

- Le CES est considéré par la Constitution comme un organe consultatif du gouvernement et du Parlement. Ce rôle consultatif constitue un "acquis institutionnel", dès lors qu'il permettra d'institutionnaliser le dialogue entre composantes de la société civile si celles-ci sont équitablement représentées au sein du conseil. Eu égard des normes de nomination des membres du conseil, il est à craindre que les représentants de la société civile soient marginalisés.

- Le CES peut s'autosaisir avec une obligation d'informer le gouvernement et les deux chambres du parlement. Néanmoins, les mécanismes des nominations des membres du conseil pourrait faire, en pratique, que sa saisie reste tributaire des demandes effectuées par le gouvernement et le parlement. En effet, la quasi-totalité de ses membres sont nommés par le roi, le Premier ministre et les présidents des deux chambres. L'indépendance nécessaire à la prise d'initiative par le CES peut interférer avec ce mode de nomination de ses membres dont l'élection démocratique par leur instances n'est pas le critère pour siéger au sein de ce conseil.

- La loi organique du CES doit stipuler le droit de cette instance à accéder à l'information et préciser les modalités, les mécanismes et les délais pour obtenir ces informations. Ces informations sont nécessaires pour le développement de l'expertise des acteurs de la société civile alors qu'au Maroc nous n'avons pas de textes de loi qui traite de la classification de l'information administrative, de son niveau de confidentialité, et du niveau de sa diffusion. La loi organique du CES doit en outre stipuler le droit pour le CES de publier ses avis et ses propositions et de les soumettre à l'opinion publique. Car, la publicité des outputs du CES justifie sa vocation même d'instance de la société civile, qui a pour légitimité son rapport à la société et pour la quelle il doit rendre compte de ses investigations et ses avis et les diffuser auprès du public.

- Le modèle proposé par le gouvernement fait office de doublon avec une institution constitutionnelle qui existe déjà, la deuxième Chambre du parlement. Il risque également de présenter des chevauchements de compétences avec d'autres Conseils institués par la Constitution ou créés par Dahirs principalement le Conseil de la promotion nationale et du plan (qui a presque la même forme, les mêmes attributions de consultations) et le Conseil supérieur de l'enseignement surtout que le CES peut être saisi sur toute questions de formation ? le Conseil de la concurrence, mis, enfin, en place récemment, l'ANRT, et les autres Conseils ?

- En plus du rôle attribué au conseil de donner son avis sur toutes les lois à caractère économique ou social, il aurait été pertinent de permettre au CES de donner son avis consultatif lors de la discussion du projet de loi de finances.

[Nous proposons l'ajout d'une recommandation à l'Avis du CESE :](#)

[- La loi organique relative au CES devrait assurer les conditions de prise d'initiative par le CES, garantir le droit de cette instance à accéder à l'information et aux données administratives et préciser les modalités, les mécanismes et les délais pour obtenir ces informations. Elle devrait en outre stipuler le droit pour le CES de publier ses avis et ses propositions et de les soumettre à l'opinion publique.](#)

De son côté, le mouvement consommateur marocain continuera de réclamer la mise en place du CES selon des normes de représentativité et d'indépendance effectifs, d'interpeller le gouvernement dans ce sens, et de proposer au parlement des amendements au projet de loi organique 60-09.

2- Intégration des acquis communautaires dans la législation marocaine

Le programme d'appui à la mise en œuvre de l'accord d'association (PAAA) entre l'UE et le Maroc décline les objectifs généraux de l'Accord d'Association qui prévoit dans son article 52 le rapprochement entre les législations de l'Union Européenne et du Maroc, ce qui est un des objectifs principaux du projet.

Le CESE salue, dans son projet d'avis, l'accord du gouvernement du Maroc, s'agissant d'intégrer l'acquis communautaire dans sa législation dans une perspective de participer davantage à l'ensemble du marché unique européen (point 1.2). L'expression « intégration de l'acquis communautaire dans sa législation » nous semble équivoque quant au contenu qu'il convient de lui donner [quelle législation ? : économique, finance, travail, droit de l'homme, famille...] et quant aux procédures d'intégration qu'il convient d'adopter [transposition, inspiration, adaptation, harmonisation...] et quant à la valeur de cet acquis communautaire intégré dans l'ordre juridique marocain.

L'intégration de ces acquis doit être effective dans ses processus en amont : concertation avec les parties prenantes et les composantes de la société civile avant et au cours de l'élaboration des projets de loi, avant leur adoption par les conseils du gouvernement et des ministres et dans un deuxième temps par les chambres du parlement. L'intégration de ces acquis doit concerner l'effectivité des institutions de concertation et de négociation, fondé sur les principes de la représentativité, de l'indépendance, et épaulé par l'octroi des moyens de travail, et la reconnaissance du droit à l'accès à l'information et aux documents administratifs.

Nous proposons pour ce point 1.2 la formulation suivante :

« Le Comité salue les efforts du gouvernement du Maroc, en vue d'harmoniser sa législation sociale et économique avec les normes communautaires. Grâce à cette démarche, alors qu'il n'est pas un État membre de l'UE, il sera plus disposé à participer plus harmonieusement, à une date ultérieure, à l'ensemble du marché unique européen. L'intégration de ces acquis devrait renforcer l'effectivité des institutions de concertation et de négociation, elle devrait être fondée sur les principes de la représentativité, de l'indépendance, et épaulée par l'octroi des moyens de travail, et la reconnaissance du droit à l'accès à l'information et aux documents administratifs. »

3- Les réformes macroéconomiques et structurelles

Le point 4.5 stipule que les réformes macroéconomiques et structurelles réalisées ces dernières années ont contribué à diversifier davantage l'économie marocaine et à en assurer le bon fonctionnement global. Sur la période 2002-2007, la croissance annuelle du PIB réel du pays a été en moyenne de 4,5%, grâce au soutien que lui ont apporté le dynamisme de la demande intérieure et l'augmentation significative du taux d'investissement. En 2008, elle a atteint le chiffre de 5,8%, alors même qu'elle a été quelque peu freinée par la baisse de la demande extérieure, due à la crise financière et économique internationale, ainsi que par l'augmentation des prix, en particulier celui du pétrole.

Ces réformes doivent être consolidées par :

- L'instauration des règles de bonne gouvernance au niveau des entreprises comme au niveau de l'administration afin de lutter contre la corruption et de la prolifération de « l'informel » dans des secteurs importants de l'économie nationale.
- La mise en œuvre des règles de la concurrence et la valorisation du rôle du conseil de la concurrence et de la justice dans la régulation des pratiques anticoncurrentielles et des pratiques commerciales illicites.
- L'adoption d'un code de protection des consommateurs conforme aux normes européennes et assurant une participation effective des associations de consommateurs.

Malgré le fait que le programme d'appui à la mise en œuvre de l'accord d'association (PAAA) entre l'UE et le Maroc décline comme projet prioritaire l'« Appui juridique et institutionnel à la protection des consommateurs au Maroc » dont les objectifs généraux sont d'intégrer le Maroc au Marché Intérieur des biens et des services Européen, l'avis du CESE n'évoque à aucun moment l'état d'avancement de ce projet et de la protection des consommateurs au Maroc.

Malgré les actions de jumelage dont bénéficie la Direction du Commerce Intérieure (DCI) et les moyens octroyés par l'UE à ce projet, le seul résultat obtenu est un projet de loi édictant des mesures de protection des consommateurs (projet de loi n°31-08) qui n'arrive toujours pas à voir le jour car n'ayant tenu compte ni des attentes des associations de consommateurs ni fait l'objet de concertations préalables avec les parties prenantes concernées. La pertinence d'une logique concertée et participative tant avancée par les instances gouvernementales aurait voulu qu'un tel projet soit soumis à l'avis de toutes les parties prenantes et particulièrement les associations de protection des consommateurs. Il n'en est rien ... En plus, tel qu'il est proposé actuellement par le gouvernement, le projet de loi 31-08 constitue une entrave sérieuse à la participation des associations de consommateurs à la promotion et à la mise en œuvre des droits des consommateurs tels qu'ils sont reconnus par le droit international et une tentative de leur appropriation par l'Etat.

Le projet de loi 31-08 ne respecte pas, par ailleurs, les termes de références et les objectifs du projet de jumelage contracté avec l'Union européenne dans le cadre du PAAA avec le Maroc (projet MA05/AA/HE05 - Appui juridique et institutionnel à la protection des consommateurs au Maroc) : Il est loin d'être harmonisé avec la législation européenne dont ses auteurs prétendent s'inspirer largement ; Il ne garantit pas aux consommateurs le droit de s'associer librement en vue de la défense de leurs intérêts comme l'affirme la DCI ; Il ne garantit pas aux associations la qualité d'agir devant les tribunaux dans un intérêt collectif comme l'affirme la DCI.

Nous proposons pour ce point 4.5 la formulation suivante :

Les réformes macroéconomiques et structurelles réalisées ces dernières années ont contribué à diversifier davantage l'économie marocaine et à en assurer le bon fonctionnement global. Sur la période 2002-2007, la croissance annuelle du PIB réel du pays a été en moyenne de 4,5%, grâce au soutien que lui ont apporté le dynamisme de la demande intérieure et l'augmentation significative du taux d'investissement. En 2008, elle a atteint le chiffre de 5,8%, alors même qu'elle a été quelque peu freinée par la baisse de la demande extérieure, due à la crise financière et économique internationale, ainsi que par l'augmentation des prix, en particulier celui du pétrole. La consolidation à long et moyen terme des acquis de ces réformes appelle une bonne gouvernance, l'application transparente des règles de la concurrence et la mise en place d'une politique effective de protection des consommateurs et garantissant aux associations de consommateurs l'indépendance et la qualité d'agir devant les tribunaux dans un intérêt collectif.

La Confédération des Associations de Consommateurs du Maroc (CAC-Maroc) a des attentes nombreuses à l'égard du partenariat UE-Maroc, à l'égard du CES et à l'égard du projet qu'ambitionne le gouvernement marocain pour la protection des consommateurs. Par ordre de priorité, nous formulons le vœu qu'ils se prononcent dans les plus brefs délais sur les exigences suivantes :

- Etat de la politique de consommation et de la protection du consommateur au Maroc en prévision du démantèlement des barrières douanières avec l'EU en 2012.
- La sécurité et la qualité des produits mis à la disposition des consommateurs marocains par les producteurs nationaux ou par les importateurs et l'effectivité des administrations chargées de contrôle.
- La corruption en tant qu'obstacle à l'accès des consommateurs marocains à des droits fondamentaux tels que : accès au logement, accès à la santé, accès à la justice ...
- La participation effective des associations de consommateurs et leur droit d'ester en justice et de se porter partie civile au nom des consommateurs.

Conclusion

L'implication de la société civile au niveau local dans le cadre de la mise en œuvre des plans d'action de la politique européenne de voisinage nécessite la mise en place d'un cadre juridique et institutionnel favorable ainsi que d'instruments de consultation et de participation pertinents pour une participation effective de cette société civile.

Les actions mises en œuvre pour ancrer la dimension humaine et sociale du partenariat UE-Maroc visent entre autres l'implication de nouveaux acteurs et l'encouragement d'espaces de dialogue et de concertation entre les sociétés civiles et l'implication croissante des acteurs non étatiques dans la mise en œuvre du partenariat Maroc-UE.

L'atteinte de cet objectif dépendra de la capacité de ces actions à promouvoir un idéal participatif à travers lequel une société civile alimenterait le débat mais aussi influencerait la décision politique. La contribution effective de cette société civile nécessite une forme d'organisation et des mécanismes et moyens d'action lui permettant de pénétrer les rouages du processus de prise de décision. Cela passe par une représentativité réelle, des institutions crédibles de concertation et de négociation, un accès à l'information et à la justice, des moyens pertinents pour mener des actions et le droit de publier les outputs de ces actions.