

« *LOST IN AFRICA* »

QUEL PROJET ÉCONOMIQUE ALTERNATIF ET DURABLE POUR LES RÉGIONS MAROCAINES FRONTALIÈRES DES PRÉSIDENTS ESPAGNOLS ?

POLICY PAPER

Par **Salma Bachir El Bouhali,**
Mehdi Michbal, Ahmed Azirar

Sous la direction de **Abdelmalek Alaoui**



Institut marocain d'intelligence stratégique

Depuis la fin 2021 et le début de l'année 2022, les deux présides espagnols de Sebta et Melilla, seules enclaves européennes situées sur le continent africain, sont à nouveau au cœur de l'actualité, sur fond de montée de la question de l'immigration en Europe, combinée à la volonté du Royaume Chérifien de rééquilibrer ses relations avec le vieux continent et d'enclencher une nouvelle trajectoire de développement national et territorial, où l'humain, et le social sont au cœur de toutes les politiques publiques.

Cette volonté du Royaume s'est traduite dans le nord du pays par un ensemble de décisions, qui traduisent de manière concrète le nouveau « visage » que veut présenter le Maroc au monde : il a ainsi mis fin à certaines « aberrations » historiques qui entachaient son image sur le plan international, en légalisant par exemple le cannabis pour des usages thérapeutiques ou encore en fermant ses frontières économiques à la contrebande.

Pour le Maroc, il ne s'agit ni plus ni moins d'un retour à la normalité, que personne ne peut contester dans le cas de la décision prise en 2019 de mettre un terme au commerce transfrontalier avec le préside espagnol de Sebta. Car si ce commerce faisait vivre des dizaines de milliers de personnes, dont ces femmes dites « mulets » qui traversaient, dans des conditions inhumaines les frontières tous les jours, transportant sur leur dos des tonnes de marchandises venues d'Espagne, il se déroulait dans l'illégalité la plus totale sans subir le moindre contrôle sanitaire pour s'assurer de la conformité des produits avec les normes marocaines, et sans s'acquitter des droits de douanes imposés par la réglementation. De fait, Sebta et Melilla, quoique considérées comme des villes espagnoles, ne font pas partie de l'accord de libre-échange liant le Royaume avec l'Union européenne.

Cette mesure couplée à celle, courageuse, ambitieuse, presque révolutionnaire – et votée à la majorité par les deux chambres du Parlement – de réglementer la culture du cannabis dans la région et de transformer cette plante, jusque-là considérée comme un obstacle au développement et un poids psychologique qui pesait sur tout un territoire, en une opportunité d'épanouissement personnel et collectif des populations locales, a joué un rôle décisif dans le changement de paradigme de cette région.

Elle a ainsi notamment permis de « libérer » les habitants du joug des réseaux de trafiquants de drogue, qui exploitaient leur situation sociale et leur statut de « hors la loi », et de les faire entrer dans la légalité. Préparée depuis 2018, juste après les événements du Rif, et votée en plein milieu de la pandémie du Covid-2019, la loi sur l'usage thérapeutique du cannabis a donné un bol d'air à toute la population qui vit de cette plante, dont la culture s'étend du Rif jusqu'aux frontières de Tétouan. Les populations locales, sondées par les autorités, y voyaient un recouvrement de leur dignité, et une reconnaissance de leur statut de citoyens. A de multiples niveaux, cette initiative politique prise par le Roi Mohammed VI est donc considérée comme un tournant en matière de politique publique territoriale visant à permettre aux provinces du nord du pays de prétendre à des taux de croissances similaires à ceux du « poumon » économique du Maroc situé entre Kénitra et El Jadida.

Ceci n' était toutefois que l'un des objectifs de cette réforme qui ouvre la voie également à de nouvelles opportunités de développement dans toute la région du Nord, avec des possibilités d'industrialisation créatrice d'emplois et de richesses dans les secteurs pharmaceutiques, cosmétiques, ou encore du textile. De surcroît, cette réforme offre des opportunités à l'export qui peuvent se créer avec des pays consommateurs de cannabis, que ce soit pour des usages récréatifs, médicaux, ou industriels.

Mais si au Maroc, ces deux évolutions internes sont considérées comme des décisions souveraines qui mettent fin à des distorsions économiques et sociales et visant l'ouverture d'une nouvelle page de développement humain dans la région du Nord, côté espagnol, elles sont perçues radicalement autrement. C'est ainsi que les ténors de la politique locale à Sebta et Melilla, deux villes gérées en autonomie, ainsi que la presse ibérique, voient ces actions du Royaume comme la poursuite d'une stratégie de « containment » économique de ces deux îlots.

Une idée confortée par l'annonce récente de la création par le Maroc d'une zone commerciale de 70 Ha dans la localité de Cabo Negro, une vaste zone commerciale de type « outlet » qui permettrait de compenser une partie importante du manque à gagner créé par le commerce perdu avec les présides, et offrirait aux populations impactées par la fermeture des frontières au commerce « atypique » de se reconverter, et de commercer dans la légalité et la dignité. Pour la presse espagnole, cet outlet est une « preuve » supplémentaire de l'existence d'un agenda marocain de long terme visant à étouffer les deux présides.

Ce discours, pour qui suit l'actualité de Sebta et Melilla, n'est pas nouveau. Il a en effet commencé dès l'intronisation du Roi Mohammed VI et les multiples initiatives de développement que le souverain a lancé dans la région, à l'image du port Tanger Med, la densification du réseau autoroutier et ferroviaire, la liaison LGV entre Tanger et Casablanca, la transformation urbaine des villes de Fnideq et de Mdiq, à proximité de Sebta, ou encore le lancement de grands travaux à Nador, près de Melilla, comme celui de la restructuration de son paysage urbain avec le projet de Marchica ou encore le lancement du chantier du grand port de Nador West Med, appelé à devenir un hub maritime et logistique de premier plan dans la méditerranée.

Ce discours d'un supposé agenda de « containment » s'est particulièrement intensifié en 2021, coïncidant avec la crise diplomatique entre le Maroc et l'Espagne, précédée de la position ferme de la diplomatie marocaine contre l'Allemagne, et les nouvelles alliances que le Royaume a construit dès 2020 avec la reconnaissance américaine de la marocanité du Sahara et la reprise des relations diplomatiques avec Israël.

Un contexte diplomatique et géopolitique qui a conféré à des actions marocaines souveraines, de développement interne, ou à de simples mesures de lutte contre la contrebande, une tonalité de « Reconquista » chez les voisins ibériques.

LE RETOUR À LA LÉGALITÉ : UNE DÉCISION LONGTEMPS REPORTÉE DÉSORMAIS IRRÉVERSIBLE

La décision de mettre fin aux flux de contrebande dans cette zone a d'abord longtemps été reportée par les autorités marocaines; elle s'est imposée concomitamment avec une prise de conscience et une conviction de l'impact dévastateur sur le long terme par rapport aux externalités positives à court terme.

Le 13 mars 2020, avec la globalisation de la pandémie de Covid-19, le Maroc fermait ses frontières avec le reste du monde, avec pour conséquence peu évoquée l'arrêt instantané du transport de marchandises non déclarées depuis Sebta et Melilla. Ceci a fait disparaître progressivement des étalages des commerçants de nombreux produits d'origine espagnole, mais a également mis au chômage «technique» de nombreuses populations dépendantes de cette contrebande. Derrière ce coup d'arrêt net, c'est tout un écosystème gravitant autour d'un commerce pesant plus de 10 milliards de dirhams (environ un milliard d'euros) chaque année, qui s'écroule.

En 2019 déjà, le gouvernement marocain a essayé de limiter ces flux de marchandises illicites au nord du pays en fermant le post-frontière de «Tarakhal II», entre Sebta et le royaume. Depuis, l'administration des douanes n'a cessé de durcir les mesures pour mettre fin au trafic au niveau de «Bab Sebta». Or, face à ces initiatives, une partie des habitants réclamait la réouverture des frontières et le rétablissement de la «contrebande vivrière» qui constitue la principale source de revenus de la région et dont l'arrêt a amené à une détérioration des conditions de vie des populations locales. Parallèlement, d'autres habitants, notamment dans la ville voisine de Fnideq, appellent le gouvernement marocain à mettre en œuvre une opération de «sauvetage» de la région à travers des mesures visant à insuffler une nouvelle dynamique économique pour sortir de la contrebande.

Pour comprendre cette réaction, il faut se plonger dans l'histoire de la contrebande au Maroc, qui est aussi enracinée que confuse.

Depuis plusieurs années, la non-régulation du marché du cannabis dans les montagnes rifaines engendre des conséquences socio-économiques désastreuses et un bilan réputationnel négatif à l'échelle internationale. En 1954, le protectorat français interdit toute culture du cannabis, contrairement à l'Espagne qui choisit de le limiter au niveau des cinq agglomérations de la région de Ketama, Beni Seddat et Beni Khaled, ce qui lui vaudra le surnom «Cinco» en espagnol. Même si en 1960, le roi Mohammed V étend l'application du dahir de 1954 à l'ensemble du territoire, une grande tolérance vis à vis de ce phénomène persistera pendant des années, jusqu'à très récemment. C'est une réalité séculaire qui se voit donc bouleversée et qui ne manque pas de susciter de vives réactions, motivées, entre autres, par l'interdiction de cultiver cet «or vert».

Malgré les nombreux investissements et projets initiés, le Rif central souffre encore sur le plan économique, faute d'avoir pu trouver un modèle économique viable qui s'affranchisse de la double «rente» issue de la contrebande et de la culture du Cannabis.

Toutefois, les autorités semblent désormais déterminées à en finir avec ces pratiques qui impactent fortement le littoral méditerranéen du Maroc et affichent leur volonté de redonner du «futur au présent» dans la zone. Si ces décisions ont certes un coût social et économique sur le court terme, la réponse mise en place par les pouvoirs publics ambitionne d'absorber le choc de court terme et jeter les bases d'un développement futur sain et équilibré, sur le moyen et long terme.

SEBTA ET MELILLA, DU « LAISSER-FAIRE » À LA TOLÉRANCE ZÉRO

En termes économiques, les externalités positives à court terme du «laisser faire» frontalier avec Sebta et Melilla sont en effet devenues inférieures aux externalités positives à long terme, ce qui rendait judicieux de subventionner un nouveau maillage économique régional de substitution pendant une certaine période, le temps que l'outil productif puisse devenir pérenne.

Selon les estimations de la Direction Générale des Douanes et Impôts Indirects (DGDII), la contrebande tolérée entre Sebta et Fnideq représenterait entre 6 et 8 milliards de dirhams par an soit entre 550 et 750 millions d'euros.

Pour comprendre comment le rapport de force a progressivement basculé dans la région, il faut remonter trois années en arrière. En juillet 2018, suite à une décision de la douane marocaine, le flux commercial transitant par Melilla fut redirigé vers le port de Nador.

Mais c'est en octobre 2020, avec la fermeture de «Bab Sebta», que les positions des autorités marocaines apparaissent plus affirmées que jamais. Avec la fermeture de «Tarakhal II», c'est un couloir commercial qui se ferme, signifiant aux populations concernées la fin symbolique et officielle du commerce atypique.

Les deux enclaves espagnoles de Sebta et Melilla exportent vers le Royaume des marchandises représentant à peu près l'équivalent des exportations espagnoles en Australie. Et ce commerce représente la plus grande part du PIB des deux villes.

Pendant longtemps, les autorités marocaines ont adopté des comportements plutôt ambivalents vis-à-vis des flux commerciaux illégaux, pour des considérations sociales principalement. Faisant vivre des milliers de personnes, ce commerce transfrontalier, que les autorités espagnoles refusent de nommer «contrebande» est devenu préoccupant cette dernière décennie. En effet, des réseaux de corruption ainsi que des organisations criminelles se sont multipliés autour de ce commerce illégal, faisant craindre des connexions avec des activités ayant un impact sur la sécurité globale.

De plus, un nombre grandissant d'acteurs économiques marocains structurés dénoncent les distorsions concurrentielles alors mêmes qu'ils tentent d'augmenter leur empreinte commerciale sur des secteurs entrant en concurrence frontale avec les produits de contrebande. Selon les dernières estimations officielles, le volume des exportations irrégulières de Sebta vers le Maroc a atteint 750 millions d'euros en 2019.

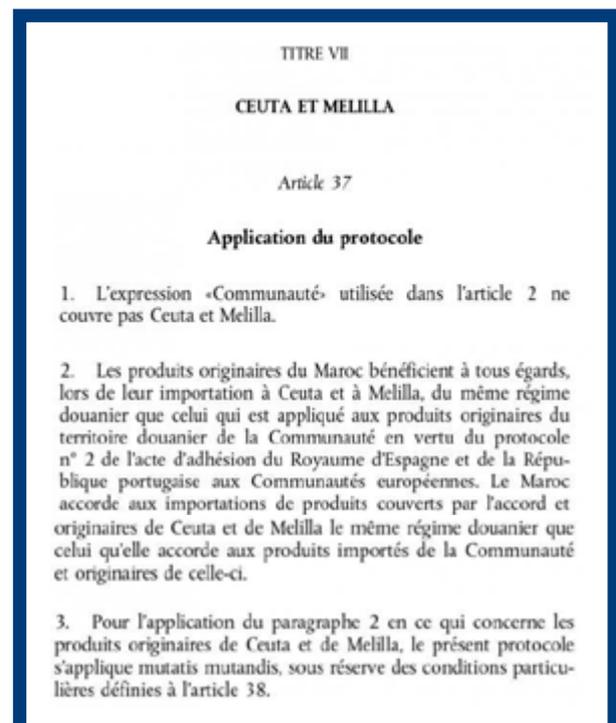
PLUS QU'UN INTÉRÊT POLITIQUE, UN RETOUR AUX FONCTIONS DE BASE DES FRONTIÈRES ...

Sur le plan symbolique, s'il n'y avait qu'une figure à retenir de ce «commerce atypique», ce serait certainement la «Mujer Mula» soit la «femme-mulet». Ces femmes porteuses transportaient au quotidien jusqu'à 100 kg de marchandises sur leurs épaules et empruntaient le même chemin, plusieurs fois par jour. En plus d'un travail pénible, ces femmes ont souvent été victimes de harcèlement physique, moral et de vols. Avant l'action du Maroc, l'on dénombrait 12.000 à 15.000 contrebandières entre Sebta et le Maroc et entre 3.000 et 5.000 entre Melilla et le Maroc. Leur profil sociologique : généralement entre 30 et 60 ans, analphabètes pour la plupart et généralement inconscientes de l'étendue des ramifications du réseau dans lequel elles opèrent. Elles s'assurent un revenu minimum dans des conditions de travail extrêmement difficiles et ont été les premières à manifester à Fnideq. Le sujet est une préoccupation majeure au-delà des frontières nationales. Les médias internationaux s'y intéressent de près via des reportages toujours plus poignants. Cela a constitué probablement l'un des éléments déclencheurs de la décision des pouvoirs publics de s'attaquer au problème en profondeur.

Parallèlement à cela, l'on sait désormais que la dimension «créatrice d'emplois» de la contrebande constitue un frein au développement de cette région. Elle participe au contraire à accentuer la vulnérabilité des personnes en situation fragile et à alourdir davantage le manque à gagner pour l'État. Selon les chiffres officiels, le Maroc a recensé près de 1,5 million de chômeurs en 2020, dont 9,6 % au nord du pays. Il faut ainsi savoir que pour chaque emploi créé dans la contrebande, environ dix autres sont détruits dans le circuit formel.

Par ailleurs, les problématiques en lien avec les Présides espagnols touchent également à la

question de la sécurité sanitaire, les produits issus de la contrebande échappant totalement à tout contrôle des autorités et compromettant la santé des citoyens marocains. Dans ce type de marché, il est quasi-impossible d'effectuer et de garantir une traçabilité fiable des produits. Lorsque les dates limites de consommation (DLC) sont proches ou dépassées, les étiquettes sont remplacées pour prolonger de manière artificielle la durée de vie du produit. À titre d'exemple, quatre personnes en Espagne ont été contaminées en 2019 suite à la consommation d'une salade russe à base de thon infecté de l'enseigne «DIA». La possible vente du produit sur le marché informel de Sebta et Melilla



a contraint l'Agence Espagnole pour la Sécurité Alimentaire et la Nutrition (AESAN) à déclencher l'alerte sanitaire. L'introduction illégale de ce produit sur le territoire a donné du fil à retordre aux autorités marocaines qui ont rencontré des difficultés à réagir, passant tout simplement cet incident sous silence.

Dans le même sens, la contrebande encourage le blanchiment d'argent, la contrefaçon, le trafic illicite de stupéfiants et de cigarettes. À ce titre, on note une chute du taux de prévalence des cigarettes de contrebande à 1,37% en 2020 contre 5,23% en 2019.

Enfin, il convient de rappeler que malgré la signature des accords de libre-échange (ALE) du Maroc avec 56 pays, dont l'Union Européenne, les produits des deux enclaves ne sont pas considérés comme originaires de celle-ci. Du fait de ce traitement douanier, ils ne peuvent donc pas, le cas échéant, bénéficier des mêmes réductions et exonérations que celles appliquées aux marchandises européennes.

Plus globalement, la contrebande qui prolifère depuis plusieurs décennies au nord du Maroc représente un frein au développement régional et vulnérabilise les populations concernées.

REPRENDRE LA MAIN, PRÉPARER DEMAIN : MISE EN PLACE D'UN PROGRAMME INTÉGRÉ DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

Face à l'urgence de la situation, un plan de relance économique est amorcé dans la région. Une enveloppe globale de 400 Millions de dirhams, études et travaux compris, est allouée à la concrétisation d'un certain nombre de réalisations qui se situent autour de la préfecture de M'diq-Fnideq et de la province de Tétouan. Le projet se veut inclusif puisqu'il regroupe l'ensemble des parties prenantes indispensables à sa réussite : le Conseil de la Région Tanger-Tétouan-Al Hoceima ; le Ministère de l'Intérieur ; le Ministère de l'Industrie et du Commerce, et l'Agence de Promotion de Développement Économique et Social dans les provinces et les préfectures du nord du royaume.

Le premier axe du projet global se matérialise par la création de la «Zone d'activité économique de Fnideq»². Le chantier s'étale sur trois années (2020-2022). L'objectif principal est clair : mettre fin à la contrebande qui gangrène depuis des années la région et de ce fait, proposer des solutions de sortie de crise aux populations. Le fonctionnement diffère des traditionnelles zones économiques spéciales (ZES ou SEZ), comme l'on en trouve en Chine ou

en Inde³ car elles n'ont pas vocation à mener des activités industrielles et ne bénéficieront pas d'un allègement fiscal.

En attendant la mise en œuvre de ce projet, d'autres solutions sur des temps plus courts sont envisagées. Elles s'attaquent principalement à la résorption du taux de chômage des femmes et des jeunes plus particulièrement. Pour cela, il est question de rediriger une partie du tissu productif vers le nord du pays à travers des incitations financières, une simplification des démarches administratives, le lancement de projets engagés et l'accélération de la mise en œuvre du programme d'appui à l'emploi de la région.

Par ailleurs, un vaste programme d'initiatives économiques de soutien à l'entrepreneuriat a été lancé en 2020. Sous l'impulsion des Directives Royales, le projet est prometteur. Il est le fruit d'une collaboration active entre Bank Al-Maghrib (BAM) et l'État marocain. Mettant l'accent sur le financement bancaire des autoentrepreneurs, TPE et petites entreprises exportatrices, l'initiative se dote d'une

² Le décret n°2.20.425 portant le feu vert de Saad-Eddine El Othmani vient d'être publié au Bulletin officiel dans son édition du 26 juin.

³ <https://www.cairn.info/journal-annales-de-geographie-2007-6-page-608.htm>

enveloppe globale de 8 milliards de DH issus du Fonds d'appui au financement de l'entrepreneuriat (FAFE) et du Fonds Hassan II.

En date du 15 novembre 2020, c'est environ 1,9 milliard de DH⁴ de crédits accordés au profit de 9.443 bénéficiaires. De plus, à travers les deux dispositifs phares «Damane Intelak» et «Damane Intelak Al Moustatmir Al Qaraoui», ces crédits ont permis d'initier la création de plus de 1.600 entreprises et donc de dynamiser le marché de l'emploi. En ce qui concerne les taux de rejet, ils concernent pour la grande majorité une faiblesse dans l'accompagnement global des investisseurs cibles au niveau local et sont assez révélateurs des défis qui restent à relever pour maintenir la dynamique du projet.

Est également prévue la création de zones d'activités industrielles, professionnelles et artisanales (2020-2021), pour un montant global de 34 MDH⁵. Cela devrait permettre de reconstruire les espaces urbains autour de villages d'artisans, à Martil et à Fnideq, et à valoriser des produits de la mer dans la commune de Belyounech.

Un autre bloc d'actions agit directement sur le développement humain, à ce titre, une enveloppe de 21 MDH devrait permettre la mise en place des plans de mesures d'accompagnement afin de renforcer les chances d'accès aux programmes et de créer des groupes de travail composés d'experts pour soutenir les bénéficiaires potentiels dans la préparation des dossiers administratifs. Sera également mis en place un comité de coordination au niveau de la préfecture qui suivra l'évolution générale du programme de près et effectuera des ajustements si nécessaires.

Et avec l'entrée en fonction, le 7 octobre 2021, du nouveau gouvernement présidé par Aziz Akhannouch et issu des élections législatives du 8 septembre, un vaste programme de création d'emplois temporaires a été lancé couvrant toutes les régions du Royaume. Baptisé «Awrach», ce programme vise à travers le lancement de grands, moyens et petits chantiers un peu partout dans le Royaume la création de 250000 emplois sur deux ans. Des emplois qui ciblent exclusivement les populations qui ont perdu leur emploi à cause de la crise du Covid-19 et les «NEET»⁶, ces personnes sans qualifications, ni formation, ni emplois dont le nombre est estimé à près de 2 millions.

RASSEMBLER UN MAXIMUM DE FACTEURS CLÉS DE SUCCÈS

À ce stade du déploiement des dispositifs, l'enjeu est de se demander quels sont les facteurs de succès indispensables à la réussite d'une telle transition. En 2019, le Conseil Économique Social et Environnemental (CESE)⁷ se penchait déjà sur la question à travers la partie «Focus» de son rapport annuel qui place la lutte contre la contrebande parmi les priorités nationales. Sous la houlette du corps intermédiaire, un trio de recommandations a été élaboré et un axe transversal apparaît clairement : celui du rétablissement de la confiance

avec la population. À travers cette impulsion, c'est toute l'identité économique de la ville qui est à reconstruire, avec la participation des agents économiques concernés.

Ainsi, il serait judicieux de faire coïncider, dans la mesure du possible, les suggestions émises par «l'Appel de Fnideq» avec ce qui est proposé par les hauts responsables, notamment en ce qui concerne l'intensification des investissements publics et privés dans les secteurs de la pêche, le

⁴⁻⁵ Le Matin.ma - «Intelaka», un fort soutien à l'entrepreneuriat - Janvier 2021

⁶ En anglais «Not Employed, Not Educated, Not in Training»

⁷ <https://www.cese.ma/media/2020/11/RA-VF-2019-1.pdf>

SOLUTIONS ALTERNATIVES PROPOSÉES PAR LES PORTEURS		
Solutions alternative concrètes peut-on retenir pour venir à bout de ce phénomène	Nombre	%
Emploi	280	54,1
Usines / Hôtels	222	42,9
Aides / INDH / Financement petits projets	119	23
Souk Namoudaji	87	16,8
Formation professionnelle	37	7,1
Coopératives / Associations	20	3,9
Projets de développement	18	3,5
Autres	8	1,5

commerce, le tourisme et l'économie solidaire.

Toujours d'un point de vue solutions, le Maroc pourrait jouer sur la complémentarité des produits proposés par Sebta et Melilla. Ces deux dernières peuvent, en outre, envisager de s'industrialiser ou de se transformer en villes touristiques à part entière.

Et parce que rien n'est figé dans le temps, il est également possible d'envisager la mise en place de groupes de réflexion permanents qui veilleraient à travers leurs activités de production de connaissances à améliorer et à maintenir l'attractivité de cette zone.

Par ailleurs, à défaut de pouvoir compter sur la collaboration effective des opérateurs espagnols,

il est certain que le défi sera de taille. L'ensemble des protagonistes impliqués doivent travailler de concert dans un esprit de transparence, de concertation collective et d'entraide. La nature des actions prévues doit nécessairement s'inscrire dans une démarche collégiale et inclusive.

La contrebande étant une pratique profondément ancrée dans les esprits de ceux qui la pratiquent au quotidien, il est primordial de mener des actions de sensibilisation de la population souvent peu encline à adopter les alternatives proposées. De plus, les premiers résultats obtenus permettent également d'avancer qu'il est essentiel d'accompagner et de former les actuels et futurs bénéficiaires des différents projets; sans cela, le risque d'essoufflement sur le long terme deviendrait trop important.



Institut marocain d'intelligence stratégique

Tous droits réservés - 2022

Adresse : Km 3,5 Avenue Mohammed VI,
Ensemble Saada, Bureau N°3, Souissi, Rabat
Téléphone : +212537651679 - E-mail : contact@imis.ma
Twitter : @ImisMaroc / Facebook : IMISMaroc
www.imis.ma