

Les cahiers bleus



**N°11 / Avril
2008**



Collection «les cahiers bleus»

N°11, Avril 2008
Disponible par Abonnement.

Dépôt Légal : 2004 / 2093
ISBN: 1113 – 8823
Reproduction interdite sans avis préalable

Prochainement :

«Le Maroc entre le statut avancé et l'Union pour la Méditerranée»



Tél.: 037 84 33 13/14
Fax: 037 88 02 23
fbouabid@wanadoo.net.ma

9, rue Tiddas, Hassan
Rabat - Maroc
Tél.: +212 (0) 37 76 28 58
+212 (0) 37 66 12 48
Fax: +212 (0) 37 76 98 91
E-mail: fes@fes.org.ma

Avertissement: les informations contenues et les opinions exprimées dans ces textes n'engagent que leurs auteurs.



مؤسسة عبد الرحيم بو عبيد
fondation abderrahim bouabid

121 rue de la Palestine
Bettana - Salé

Sommaire

<u>Le Cercle d'Analyse Politique</u>	1
<u>Présentation</u>	3
<u>L'actualité d'un débat :</u>	
<u>La note de travail</u>	5
amina el messaoudi	
<u>Commentaire de ali bouabid</u>	34
<u>Publications</u>	45

Le Cercle d'Analyse Politique

Le *Cercle d'Analyse Politique (CAP)* est un espace créé en Juin 2001, à l'initiative conjointe de la Fondation Abderrahim Bouabid et la Fondation Friedrich Ebert.

Composé d'un cercle restreint de chercheurs marocains, cet espace de réflexion collective s'attache en priorité à (re)-formuler les interrogations que suggère une lecture critique et distanciée de sujets politiques.

Le débat interne porte sur la discussion de la *note de travail* préparée par un membre, et de deux Commentaires critiques qui l'accompagnent. Les échanges, auxquels prennent part l'ensemble des membres font l'objet d'une *présentation* et d'une *synthèse* qui complètent la note de travail.

Le tout rassemblé compose la présente publication appelée «*Les cahiers bleus*».

Au plan méthodologique, le parti pris qui commande le choix des sujets et le traitement qui leur est réservé, dérive du regard que nous nous efforçons de porter sur l'actualité: un sujet d'actualité qui fait débat, nous interpelle en ce qu'il fait fond sur des questions lourdes qu'il nous appartient de mettre au jour et d'explicitier. Inversement, soulever d'emblée des thèmes de fond, dont l'examen entre en résonance et éclaire autrement l'actualité immédiate.

Hajo Lanz

Larabi Jaïdi

Les Membres du Cercle

- Belal Youssef – Chercheur à l’IURS.
- Bouabid Ali – Chercheur, et Secrétaire Général de la Fondation Abderrahim Bouabid.
- Bourquia Rahma – Présidente de l’Université de Mohammedia.
- Darif Mohamed – Professeur à la Faculté de Droit de Mohammedia.
- Errarhib Mourad – Fondation Friedrich Ebert.
- El Ayadi Mohamed – Professeur à la Faculté des Lettres de Casablanca.
- El Messaoudi Amina – Professeur à la Faculté de Droit de Rabat.
- El Moudden Abdelhay – Professeur à la Faculté de Droit de Rabat.
- Filali Meknassi Rachid - Professeur à la Faculté de Droit de Rabat.
- Jaïdi Larabi – Professeur chercheur, et Président de la Fondation Abderrahim Bouabid.
- Laarissa Mustapha – Professeur à la Faculté des Lettres de Marrakech.
- Rachik Hassan – Professeur à la Faculté de Droit de Casablanca.
- Tozy Mohamed – Professeur à la Faculté de Droit de Casablanca.

Présentation

Le conflit du Sahara a parfois été perçu comme un obstacle à la démocratisation du Maroc puisqu'il a fallu longtemps taire les divergences et les oppositions internes afin de constituer une «union sacrée» contre l'ennemi et ses alliés. Aujourd'hui, le contenu de la proposition marocaine d'autonomie constitue une opportunité historique pour la transition démocratique et invite à repenser les rapports entre Etat, société et territoire.

Alors que le processus de résolution du conflit mis en place par les Nations-Unies au lendemain du cessez-le-feu (1991) s'est enlisé autour de la définition du corps électoral, l'option référendaire renvoyait à un choix binaire-indépendance du Sahara sous l'égide du Polisario ou bien rattachement des «Provinces du Sud» au reste du territoire marocain- et présentait aux protagonistes trop de risques car elle offrait soit la victoire totale soit la défaite totale. Cette vision du monde était l'héritière des tensions du système international au lendemain de la seconde guerre mondiale entre le principe wilsonien du «droit des peuples à disposer d'eux-mêmes» et la souveraineté des Etats, léguée par le Traité de Westphalie (1648) et consacrée par la Charte des Nations-Unies. Une troisième option, celle de l'autonomie du Sahara, n'a pas été sérieusement étudiée et développée par le passé –hormis des allusions au modèle allemand des Länder dans des déclarations de Hassan II- alors qu'elle permet aux belligérants de gagner la paix.

La proposition marocaine doit être suffisamment élaborée et crédible pour obtenir l'appui des acteurs les plus influents du système international mais surtout pour convaincre les populations des camps de Tindouf ainsi que les dirigeants du Polisario de l'intérêt de l'offre d'autonomie. Les résolutions 1754 et 1813 du Conseil de Sécurité ainsi que les déclarations du représentant spécial des Nations-Unies pour le Sahara Peter Van Walsum reflètent, dans l'ensemble, l'adhésion au projet marocain.

Cette adhésion s'explique par le contenu de l'autonomie des territoires sahariens formulé par le Maroc. Comme le montre Amina El Messaoudi dans son Working paper, cette «forme extrême de décentralisation» permettrait d'introduire des innovations majeures dans les pratiques institutionnelles marocaines. Ainsi, le pouvoir exécutif serait dévolu au chef du gouvernement régional du Sahara élu par le Parlement régional et investi par le Roi. Des compétences importantes relèveraient de la Région autonome du Sahara, notamment en matière de développement économique (planification régionale, emploi, encouragement des

investissements, commerce, industrie, tourisme, agriculture), d'infrastructures (eau, installations hydrauliques, électricité, travaux publics, transports), d'administration territoriale (police locale), de développement social (habitat, éducation, santé), d'environnement et de culture. La Région autonome du Sahara aurait même une capacité d'initiative en matière de relations extérieures puisqu'elle peut «en concertation avec le gouvernement, établir des liens de coopération avec des Régions étrangères en vue de développer le dialogue et la coopération interrégionale». Par ailleurs, le Sahara disposera des moyens de ses attributions à travers des revenus tirés notamment du patrimoine de la région et de l'exploitation des ressources naturelles situées dans la région et perçus par l'Etat, ainsi que des impôts votés par le Parlement régional. L'Etat exercerait une compétence exclusive en matière de sécurité nationale, de défense, d'affaires étrangères, et de politique religieuse.

Il restera des questions importantes en suspens: faut-il mettre en place une autonomie symétrique qui offrirait à toutes les régions du Maroc le même champ de compétences que le Sahara? Ou bien convient-il d'adopter une autonomie asymétrique avec une étendue des prérogatives qui sera plus ou moins importante selon chaque région? Quelque soit le cas de figure retenu, la loi sur la région aujourd'hui en vigueur apparaîtra rapidement comme inadéquate à un Maroc décentralisé puisqu'elle stipule notamment que le «conseil régional ne peut délibérer sur des affaires à caractère politique ou étranger aux questions d'intérêt régional» et les compétences qui sont de son ressort restent très limitées. Enfin, à l'image des expériences similaires dans le monde, le projet d'autonomie ne manquera pas d'avoir des conséquences majeures sur le plan constitutionnel puisque le texte suprême sanctionnera une nouvelle relation entre Etat, communautés et territoires.

Youssef Belal

L'actualité d'un débat :

La note de travail

Le projet d'autonomie de la Région du Sahara

Introduction

D'après le lexique des termes politiques, l'autonomie est la technique d'organisation administrative de certains territoires consistant à créer des institutions politiques propres à ces territoires, tout en réservant des pouvoirs de tutelle aux autorités de l'Etat. (Dalloz, 1978) L'autonomie se dit aussi d'un territoire, d'une communauté qui s'administre librement, se gouverne par ses propres lois, à l'intérieur d'une organisation plus vaste dirigée par un pouvoir central ou selon des règlements particuliers. (Larousse, 1990, p. 139)

L'autonomie apparaît donc comme une forme extrême de la décentralisation. Par contre, l'autonomisme est la revendication de certains groupes régionalistes dans le but d'un relâchement des liens avec l'autorité centrale, pouvant se traduire par l'exigence d'organes politiques propres.

Une autre différence s'établit, du point de vue juridique, entre régionalisation et régionalisme. La première est un mode d'organisation territoriale de l'Etat qui se caractérise soit par la déconcentration (France) soit par la décentralisation (Italie) quant au régionalisme, il désigne les doctrines politiques fondées sur l'affirmation de l'existence au sein de l'Etat de communautés culturelles, sociologiques, économiques et réclamant la consécration politique de cet état de fait.

En général, le dispositif juridique qui rend compte de la disposition verticale entre les différents niveaux institutionnels d'un Etat donné, distingue entre deux formes étatiques fondamentales, celle de l'Etat unitaire et celle de l'Etat fédéral. Comment se définirait donc aujourd'hui l'autonomie ou l'autonomie territoriale?

Tout comme l'Etat unitaire ou fédéral, l'Etat «autonome» est une forme de distribution territoriale du pouvoir, mais, à la différence des formules unitaire et fédérale, il présente une certaine originalité et manque de références théoriques et comparées qui facilitent sa compréhension (Aja, 1999, p. 17) Certes, l'Etat «autonome», est un concept qui n'est consacré

par aucune constitution, cette formule d'Etat serait alors une sorte d'Etat hybride qui se trouve à mi-chemin entre les deux premières formes étatiques et qui est le résultat d'une métamorphose décentralisée au sein de l'Etat unitaire. Les définitions juridiques rappellent que l'autonomie est le pouvoir juridique bien établi dont jouissent certaines communautés ethniques ou territoriales afin d'exercer, indépendamment d'autres sources d'autorité dans l'Etat, des fonctions publiques (législative, exécutive et judiciaire), mais qui restent assujetties à l'ordre juridique global de l'Etat¹.

Il importe de distinguer à ce niveau deux concepts de l'autonomie, l'autonomie asymétrique et l'autonomie symétrique. La première accorde à l'intérieur d'un Etat un statut particulier à une région donnée par rapport aux autres régions. Ce type d'autonomie peut provoquer une désintégration au sein de l'Etat unitaire dans le sens où elle renforce le sentiment de nationalisme du groupe ethnique de la région concernée par l'autonomie, comme elle peut aussi être à l'origine de rapports inégalitaires entre le groupe ethnique dominant et les petites minorités qui peuvent s'y trouver.

L'autonomie est par contre symétrique quand les Etats cherchent à concevoir des systèmes d'autonomie en faveur de toutes les régions du pays sans aucune exclusive, à l'exemple de l'Etat espagnol dont l'autonomie est, depuis 1978, un système ouvert en faveur de toutes les communautés².

De façon générale, dans le cadre de la Conférence sur la Sécurité et la Coopération en Europe (CSCE), on note un intérêt pour l'autonomie depuis 1990. Une multitude de documents ont été adoptés dans ce sens, notamment en 1990, 1993, 1995 et 1999. Les recommandations du *Lund* en 1999 sur la participation effective des minorités nationales à la vie publique, ont préconisé que les Etats acceptent des arrangements

¹ - Plusieurs définitions de l'autonomie ont été proposées par des internationalistes, Abderrahim El Ouali présente dans son ouvrage: «Autonomie au Sahara. Prélude au Maghreb des régions» Stacey International Oxford (2008); une riche bibliographie sur cet aspect. Voir pp. 237-252, les définitions de l'Etat autonome, avancées par ailleurs, par les constitutionnalistes s'avèrent également très importantes, voir dans ce sens l'ouvrage d'Eliseo Aja (1999) sur «El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales. Alianza Editorial, surtout pp. 33-39 et 79-147.

² - En droit international, un grand nombre d'explications a été donné pour les deux types d'autonomie et leurs éventuelles conséquences, voir Levine A. 1999 « *Political Accomodation and the Prevention of Secessionist Violence* » in Michael E. Brown (ed) *The International conflict*, London-Cambridge (Massachusetts, MIT Press, p. 330 et s; El Ouali A: *Autonomie du Sahara*, op.cit. pp. 47-49.

territoriaux qui «s'ouvrent davantage aux minorités nationales pour exercer leur autorité sur les affaires qui les concernent»³.

Au Maroc, et après les grands efforts déployés dans la résolution du conflit qui oppose le Royaume du Maroc au Front Polisario au sujet du Sahara marocain⁴ dit «occidental», l'idée d'autonomie de ce territoire a émergée. Elle est venue couronner positivement tout un processus de dialogues externe et interne favorisant nettement une troisième voie, qui consiste en une intégration du Sahara au Maroc avec une large autonomie.

Depuis 1991, une idée semble faire son chemin au sein des Nations Unies⁵: l'octroi d'un statut d'autonomie territoriale aux populations sahraouies. Ainsi, en rompant avec les résolutions adoptées par les Nations Unies durant les trois dernières décennies, le conseil de sécurité a invité les parties concernées à négocier sur une nouvelle base qui prend en considération l'autonomie territoriale en tant qu'expression moderne du droit à l'autodétermination (El Ouali A, 2008, p. 15). Effectivement, le Conseil de sécurité a opéré, à travers sa résolution 1754, un profond revirement dans la position des Nations Unies⁶. De même qu'il a écarté, le 30 avril 2008, par la Résolution 1813, tout réalisme à la solution de l'indépendance défendue par l'Algérie et le front Polisario, en appuyant favorablement la position marocaine pour l'autonomie dans la région du Sahara⁷.

³ - Bien que les recommandations du *Lund* aient été formulées par un groupe d'experts, ils ont servi de référence et d'inspiration à de nombreux gouvernements au sein de la CSCE. Voir El Ouali A: Autonomie du Sahara. Op.cit. p. 43-44.

⁴ - D'après les statistiques mondiales de 2007, le Sahara est d'une superficie de 266.000 Km², sa population est de 382.617 habitants. (www.statistiques-mondiales.com) La même population était de l'ordre de 70.000 habitants en 1974 selon les déclarations du colonel Eduardo Blanco, directeur général pour la promotion du Sahara, voir pour des détails pertinents au sujet de la population des différentes «villes» sahraouies lors de la colonisation espagnole, Messari Larbi (1974): Maroc- Espagne: dernière confrontation? pp. 51-54 (Texte en arabe), voir aussi, du même auteur une relecture du recensement de 1974 au Sahara in: «30 ans marche depuis Lahaie jusqu'à Beker» (en arabe) 2005, ed. Boukili, Kénitra, pp.253-260; Hernando Moreno A. (2006): Guerra de Banderas en el Sahara. Traduction Maâ el ainain Morabi rabou, Ed. Beni Iznassen, Salé. P. 129-134.

⁵ - Pour l'évolution de la question du Sahara au sein des Nations Unies, il conviendrait de voir, en plus des analyses juridiques sur les différents processus, l'approche diplomatique de la question du Sahara dans les mémoires de Filali Abdellatif, (2008): Le Maroc et le Monde arabe. Ed. Scali. Surtout pp. 113-118.

⁶ - En application de la résolution 1754 du Conseil de sécurité, les Nations Unies ont pu organiser, sous la direction de M. van Walsum, envoyé personnel du Secrétaire général, trois réunions entre les parties en conflit. Ces réunions ont eu lieu aux Etats-Unis (Manhasset, Etat de New York), la première le 18 et 19 juin 2007 et la seconde le 10 et 11 août de la même année, la troisième du 7 au 9 janvier 2008. Une déploration de la «rigidité» dans les positions des deux parties a été relevée par le Secrétaire général des Nations unies dans son rapport du 19 octobre 2007.

⁷ - "Nous partageons l'évaluation de M. Van Walsum selon laquelle un Etat indépendant au Sahara n'est pas une option réaliste pour résoudre le conflit et qu'une véritable autonomie sous souveraineté marocaine est la seule solution possible", a déclaré l'ambassadeur des

Processus d'autonomie au Sahara

La présentation du projet d'autonomie dans la région du Sahara est fondée sur deux explications complémentaires. La première présente la mise en place de l'autonomie du Sahara comme un signal fort entérinant la fin de l'ère du paradigme «autodétermination égale indépendance» et le passage à celle de l'autodétermination démocratique (El Ouali A, 2008, p.14). La deuxième quant à elle présente l'autonomie des régions sahariennes dans le cadre de vastes chantiers de réformes que le Maroc a entrepris depuis des décennies ouvrant ainsi de nouvelles perspectives politiques tout à la fois aux autres régions du royaume et aux nations voisines, les engageant à choisir la voie de la démocratie confédérale (Cherkaoui M, 2007, p. 4)

Certes, il est très important de souligner que la proposition d'autonomie pour la région du Sahara s'inscrit, aussi bien en amont qu'en aval, dans le cadre de l'édification d'une société démocratique et moderne. En effet, la nouvelle approche interne de la question du Sahara ainsi que les multiples avancées du projet d'autonomie proposé pour ladite région, constituent indéniablement des éléments prometteurs de toute démocratie. Conséquemment, le projet d'autonomie élargie du Sahara reste la meilleure solution qui fait l'économie de problèmes stratégiques et régionaux.

D'autre part, et même si les réformes entreprises par le Maroc dans le domaine des droits de l'homme n'ont pas échappé aux populations sahraouies, (Mohsen Finan k, 2008, p.70), le projet d'autonomie permet à ces mêmes populations tous les avantages d'une autogestion démocratique de leurs affaires qui permettrait la concrétisation d'un développement réussi.

Nouvelle approche interne de la question saharienne

Si la question du Sahara était gérée, dans le passé, de façon exclusive par les autorités politiques et plus ou moins «secrète» par certains diplomates, elle est appréhendée de manière tout à fait nouvelle depuis l'accession au trône du Roi Mohamed VI. En effet, les partis politiques, toutes tendances confondues, ont accompagné et même participé au débat sur l'éventualité d'une autonomie pour les provinces sahariennes, leurs propositions basées sur les exemples comparés en matière d'autonomie et enrichies par la réflexion sur les conditions spécifiques des provinces sahariennes, ont formé l'objet de profonds débats au cours de séminaires, colloques ainsi que de tables rondes.

Etats-Unis à l'Onu, Alessandro Wolf, à l'issue du vote, mercredi 30 avril, par le Conseil de sécurité d'une nouvelle résolution sur ce dossier.

Aussi, un nouveau paysage médiatique marocain a caractérisé cette nouvelle approche de la question saharienne. La presse partisane et indépendante ont fait, non seulement largement écho des rencontres partisans et académiques au sujet du projet marocain d'autonomie et des différentes expériences comparées dans le même domaine, mais elles ont aussi pris soin de couvrir le suivi diplomatique de l'affaire du Sahara, désormais à la portée de l'opinion publique.

Une abondante littérature sur l'histoire, le passé ainsi que l'aspect internationaliste de la question du Sahara est désormais disponible dans les librairies, les kiosques ainsi que dans les différents rayons des bibliothèques universitaires et autres.⁸

Partis politiques et proposition de l'autonomie

Un débat partisan a accompagné certes la réflexion sur le projet d'autonomie dans la région du Sahara. Ainsi, au niveau de la majorité, la Koutla notamment défendait la capitalisation des acquis de l'expérience de la décentralisation actuelle, en procédant à une délégation de larges prérogatives aux provinces du sud tout en soulignant la préservation du Maroc de ses attributs de souveraineté, notamment la défense nationale, l'unité monétaire et la représentation diplomatique⁹.

Dans le même sens et pour les partis de l'opposition, celui de la Justice et du Développement en l'occurrence, une régionalisation avancée au Maroc est la seule voie susceptible de concrétiser une démocratie territoriale et réussir la transition démocratique¹⁰. En résumé, le P.J.D plaide pour une régionalisation politique avec des garanties constitutionnelles, ce qui implique une reconnaissance à la région de son droit à se doter de compétences propres, d'un parlement et d'un gouvernement locaux. Le nouvel édifice régional doit s'inscrire, dans un projet sociétal global répondant à certains principes fondamentaux, dont la nécessité de procéder à un redécoupage régional sur la base de critères fiables résultant d'un consensus national. Il faut donc, selon El Othmani, «faire en sorte que le projet politique puisse dépasser la régionalisation administrative actuelle».

⁸ - Différents intellectuels, universitaires et autres, ont explicité, dans des ouvrages, revus, journaux ou annuaires leurs points de vue sur la question du Sahara en général et sur le projet d'autonomie en particulier. Quelques uns sont cités dans la bibliographie ci-après.

⁹ - Voir la presse desdits partis; Al Ittihad Ichtiraki, Al Alam et Al Bayane surtout durant la deuxième quinzaine du mois de mars 2006.

¹⁰ - Propos de Saâd Eddine el Othmani, secrétaire général du PJD, lors de la conférence internationale organisée conjointement par le PJD et le parti des Forces Citoyennes les 10 et 11 mars 2006 à Rabat sous le thème «régionalisation et autonomie, modèle et leçons »

Aussi et selon le mémorandum du Parti Socialiste Unifié relatif à sa vision de l'autonomie¹¹, celle-ci doit être territoriale et non pas ethnique ou tribale, ce qui implique la nécessité de garantir le droit de tous les marocains à la libre circulation sur l'ensemble du territoire national, sans barrières ni entraves. En insistant sur les compétences propres des institutions autonomes du territoire du Sahara, le PSU n'a pas omis de souligner les compétences exclusives que l'Etat doit conserver surtout dans les domaines de la défense, sécurité, justice, relations étrangères et systèmes monétaires. Dans le même mémorandum de ce parti, figure la référence à la constitution des partis politiques et des organisations syndicales d'ordre régional sur le territoire de l'autonomie.

Ceci dit, la réflexion sur le projet d'autonomie dans la région du Sahara n'a pas concerné seulement les partis politiques, mais a été l'objet d'intenses débats au sein d'une institution sahraouie consultative.

Le CORCAS et le projet d'autonomie

Le 25 mars 2005, le Roi Mohamed VI annonce une refonte du Conseil consultatif pour les affaires sahariennes, mis en place par son père en 1982 et composé par des membres entièrement élus par les tribus sahraouis. Le nouvel organe dénommé Conseil royal consultatif pour les affaires sahariennes (CORCAS) se compose de 141 membres, nommés par le chef de l'Etat. Même si certains observateurs ont considéré que ce mode de composition risquait d'affaiblir la représentativité de ce Conseil (Brouksy, 2007), le roi Mohamed VI, dans le discours instituant ce dernier le 25 mars 2006, a défini les principaux repères identitaires des membres du Conseil: «Nous vous appelons eu égard aux vertus de patriotisme et de fidélité aux constantes et aux valeurs sacrées, à être les meilleurs interprètes de vos frères pour exprimer leurs positions auprès des organisations et autres instances internationales, en vue de mettre en exergue la justesse de la cause de notre intégrité territoriale».

L'implication du CORCAS dans la discussion et la réflexion sur le projet d'autonomie se lit dans un extrait de ce discours royal, qui, en substance énonce: «en partant de l'expérience du conseil, dans sa première configuration, nous avons décidé d'imprimer la dynamique nécessaire à votre assemblée dans sa nouvelle composition. Par les compétences que nous lui avons confiées et la place privilégiée que nous lui avons réservée, il pourra contribuer, aux côtés des pouvoirs publics et des instances élues, à défendre la marocanité du Sahara et se faire l'écho des aspirations légitimes de nos chers citoyens».

¹¹ - Une copie du mémorandum a été distribuée lors de la 3^{ème} session de l'assemblée nationale du PSU, «Al Ahdath Maghribia» N° 2655 du 9 mai 2006.

D'autre part et en vertu du dahir portant création du CORCAS¹² et d'après le discours royal prononcé à cet effet le 25 mars 2006 à Laâyoune, le conseil est appelé à assister le Roi pour toutes les questions relatives à la défense de l'intégrité territoriale et l'unité nationale du royaume ainsi qu'à la promotion du développement économique et social des provinces du sud et à la préservation de leur identité culturelle. Il incombe aussi au Conseil d'émettre des recommandations, de proposer des initiatives et d'engager une « réflexion sereine et approfondie sur le projet d'autonomie dans le cadre de la souveraineté du royaume, de son unité nationale et de son intégrité territoriale ». (Discours royal du 26 mars 2006)

Les débats qui ont eu lieu lors de la session extraordinaire du CORCAS en mai 2006¹³ portaient surtout sur trois points déterminants à savoir, la détermination du territoire qui rentrera dans le cadre de l'autonomie, la définition du corps électoral et la relation avec le pouvoir central.

Deux tendances marquaient le débat sur la première question. La première est relative à l'intégration de la région «Ouad Nounne, Guelmim, Tantan, Assa Zag» dans le territoire de l'autonomie. La deuxième se voulait limitée au territoire récupéré après 1975¹⁴. Cette dernière option, soutenue par le président et le secrétaire général du CORCAS, restait majoritaire.

Pareilles controverses étaient suscitées par le deuxième point, à savoir la problématique de l'électorat. Faut-il se contenter du recensement espagnol de 1974 ou se référer à la liste provisoire établie par la Minurso et issue du processus d'identification, ou bien faut-il intégrer toute la population résidente au Sahara? Afin de concilier les différentes positions, des propositions ont été avancées dans le sens de la constitution d'un parlement bicaméral avec deux chambres, une chambre basse dont le corps réunit toute la population résidente, et une deuxième

¹² - Le CORCAS se compose de trois catégories de membres: les membres nommés par le Roi pour un mandat de quatre ans et qui disposent d'un pouvoir délibératif, les membres à titre consultatif, en l'occurrence les autorités gouvernementales chargées de l'Intérieur, des affaires étrangères ou leurs représentants notamment les walis et gouverneurs des provinces du sud, enfin le directeur de l'Agence de promotion de développement des provinces du sud et les directeurs des centres régionaux d'investissement au sud. Dahir N° 1.06.81 du 25 mars 2006 portant création du CORCAS. BO. 5409 du 3 avril 2006, p. 851 (en arabe), voir aussi le statut de ces trois catégories de membres dans le Règlement intérieur du CORCAS, surtout les articles 2,3,4 et 5. B.O. N° 5419 du 8 Mai 2006, pp. 1176-1178 (en arabe).

¹³ - Les débats ont eu lieu lors de la session extraordinaire du CORCAS tenue à Rabat le 25 mai 2006 au siège de l'Académie royale.

¹⁴ - La même option figure dans la proposition du collectif Sahara-Maghreb, par contre pour Bachir Dkhil, Président de l'Association Alter-Forum (membre fondateur du Polisario de la tribu des Rguibat), la région du Sahara doit s'étendre jusqu'à Tan Tan et Guelmim «le Sahara est bien plus large que la partie en discussion avec l'ONU».

chambre haute dont le corps électoral devrait se composer exclusivement des sahraouis.

Pour le troisième point relatif à la relation avec le pouvoir central, tous les membres sont d'accord sur le fait que cette autonomie doit respecter deux principes fondamentaux, à savoir l'unité territoriale et la souveraineté nationale. En effet plusieurs membres du CORCAS n'ont pas caché leur admiration pour l'expérience espagnole¹⁵.

Le projet d'autonomie préparé par le CORCAS, a été remis au souverain le 5 décembre 2006, son contenu faisait état d'un gouvernement et d'un parlement autonomes avec une autorité judiciaire. Dans une conférence de presse le 6 décembre 2006, Ould Er-chid rappelait que «La proposition du CORCAS n'est pas une régionalisation ni une décentralisation élargie mais une véritable autonomie à l'image de celles en vigueur en Europe par exemple»¹⁶.

A l'issue de ces différents débats, partisans, académiques et institutionnels et après de larges campagnes diplomatiques, le Maroc remet le 11 avril 2007 au nouveau Secrétaire général des Nations Unies, Mr. Ban Ki-Moon un document intitulé «Initiative marocaine pour la négociation d'un statut d'autonomie pour la région du Sahara»

I. Les avancées de la proposition marocaine

En avril 2007, l'Initiative marocaine pour la négociation d'un statut d'autonomie pour la région du Sahara est rendue publique¹⁷.

Trente cinq (35) paragraphes forment les points clés des trois parties de cette initiative. La première partie, intitulée «l'engagement du Maroc en faveur d'une solution politique définitive» expose les contextes national et international dans lesquelles s'inscrit cette initiative. Ainsi, le Maroc a présenté son projet d'autonomie pour la région du Sahara en réponse au Conseil de sécurité qui notamment depuis 2004 appelle «les parties et les Etats de la région de continuer de coopérer pleinement avec l'ONU pour mettre fin à l'impasse actuelle et progresser vers une solution politique»

Au niveau national, l'initiative s'inscrit dans le cadre de l'édification d'une société démocratique et moderne en garantissant à tous les sahraouis à l'extérieur comme à l'intérieur, toute leur place dans les instances et institutions de la région.

¹⁵ - Lettre adressée par le président du CORCAS aux associations et acteurs de la société civile le 17 avril 2006.

¹⁶ - L'Economiste du 7 décembre 2006, p. 36

¹⁷ - Les 15, 16 et 17 avril 2007, la presse partisane a publié le texte intégral de l'Initiative marocaine pour la négociation du statut du Sahara. Voir à titre d'exemple le journal «Al Alam» N° 20705 du 16 avril 2007, p. 6.

Les éléments de base de la proposition marocaine forment l'objet de la deuxième partie de l'Initiative en rappelant au départ que le projet marocain d'autonomie s'inspire des propositions pertinentes de l'ONU et des dispositions constitutionnelles en vigueur dans les Etats géographiquement et culturellement proches du Maroc. Il est également fait état dans la même partie, des différentes compétences de la région du Sahara et de l'Etat ainsi que des organes de la région.

La troisième et dernière partie de l'initiative souligne le processus à suivre pour l'approbation et la mise en œuvre du statut d'autonomie.

L'expérience internationale a servi donc de repère pour le projet marocain d'autonomie qui a même innové dans certains domaines, en dépassant parfois les acquis déjà établis dans les expériences étrangères.

De la sorte, les avancées du projet de statut d'autonomie pour la région du Sahara, relevées, d'ailleurs par un grand nombre de pays ainsi que par beaucoup de responsables politiques avertis dans le domaine de l'autonomie, pourraient être résumées en trois points: le respect des standards internationaux en matière d'autonomie (A), l'élection du président du gouvernement régional (B) et la garantie constitutionnelle de l'autonomie (C).

A- Le respect des standards internationaux en matière d'autonomie

Il est vrai que la pratique des Etats n'offre pas de modèle uniforme d'autonomie territoriale. Le contenu et la portée de l'autogouvernement peuvent varier d'un cas à l'autre en fonction des circonstances territoriales, historiques et politiques de chaque cas¹⁸. Néanmoins, force est de constater dans toutes les expériences d'autonomie, la présence de standards internationaux d'autogouvernement qui s'articulent spécialement sur la distribution de compétences ou fonctions entre l'Etat et les entités autonomes.

Ainsi, deux principaux objectifs fondent les différents statuts d'autonomie à travers le monde. Le premier concerne la gestion de la région autonome de ses affaires à travers ses propres institutions, notamment des organes locaux législatifs, exécutif et judiciaire exerçant des compétences exclusives et disposant des ressources financières nécessaires à cette gestion autonome. Le deuxième but est relatif à la

¹⁸ - Un effort en vue de la détermination des standards internationaux applicables à l'autonomie territoriale a été effectué par un groupe d'experts indépendants, créé en 1998 par le Haut Commissaire pour les minorités nationales de l'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe (OSCE) Les résultats des réunions menées par ledit groupe à Lund (Suède) se sont traduits dans les Recommandations du Lund qui reflètent les standards internationaux dont il convient de s'inspirer pour établir un système démocratique et viable d'autonomie territoriale.

sauvegarde de l'unité de l'Etat qui est aménagée en premier, par la conservation de compétences exclusives dans certains domaines, par la fonction de contrôle exercée par un organe judiciaire et, enfin, à travers la représentation de l'Etat dans la région autonome.

Tout en s'appuyant sur les normes et standards internationaux en matière d'autonomie, le projet marocain est bien en phase avec les expériences mondiales d'autonomie et va même parfois au-delà des principes généraux adoptés par ces dernières.

Ainsi, trouve-t-on dans les éléments de base de la proposition marocaine, les compétences de la région autonome du Sahara, les compétences exclusives de l'Etat et les ressources financières de ladite région. Les compétences de la région autonome seront, bien entendu, exercées par des institutions locales, à savoir le Parlement, le gouvernement et les juridictions.

1-La répartition des compétences

Du degré de séparation ou d'enchevêtrement des compétences dépend la nature et la portée de l'autonomie régionale. Selon la répartition «verticale» ou matérielle des compétences, pratiquée dans les Etats anglo-saxons, le pouvoir central demeure compétent pour les tâches de souveraineté alors que les autres entités régionales exercent des attributions plus ou moins globales, telles la culture, l'enseignement, l'environnement... On peut remarquer que les expériences de partage des compétences sont valables, aussi bien pour les Etats fédéraux, que pour les états régionaux ou dits autonomes.

Pour le cas du Maroc, le projet d'autonomie pour le Sahara nous renseigne, dans ses paragraphes 12 et 14, sur les compétences qui seront exercées par la région autonome et qui se focalisent autour de **sept**. Ainsi que sur les attributions dont l'Etat conserve la compétence exclusive et qui sont au nombre de **cinq**.

Il s'agit en l'occurrence pour les compétences de la région autonome du Sahara, qui seront d'ailleurs exercées dans les limites territoriales de la région, de six volets qui concernent respectivement, l'administration locale, le développement économique, le budget de la région, les infrastructures, le social, le culturel et l'environnement.

Dans son administration locale, la région du Sahara aura à s'occuper de la police locale ainsi que des juridictions régionales. Pour son développement économique, ladite région se chargera de la planification régionale, de l'encouragement des investissements, du commerce, de l'industrie, du tourisme ainsi que de l'agriculture.

A côté du budget et de la fiscalité, les infrastructures telles l'eau, les installations hydrauliques, l'électricité, les travaux publics et le transport, relèvent également des compétences propres de la région du Sahara. Cette dernière s'occupera de même, conformément au projet d'autonomie, des volets social et culturel, notamment l'habitat, l'éducation, la santé, l'emploi, le sport, la sécurité, la protection sociale ainsi que de la gestion du patrimoine culturel hassani (paragraphe 12 de l'Initiative).

D'autre part, l'Etat conservera la compétence exclusive sur les attributs de souveraineté (Drapeau, hymne national et monnaie), sur les attributs liés aux compétences constitutionnelles et religieuses du Roi, sur la sécurité nationale, la défense extérieure et l'intégrité territoriale, les relations extérieures ainsi que l'ordre juridictionnel du Royaume (para. 14).

La combinaison des compétences relatives aux questions sahariennes et aux questions de l'Etat se traduit par le fait que les principaux domaines qui échappent aux institutions locales de la région du Sahara, sont exactement celles qui forment l'objet des compétences exclusives de l'Etat dans les expériences comparées d'autonomie. Mieux encore, les compétences exclusives de l'Etat dans certaines expériences, débordent largement celles réservées à l'Etat marocain dans le projet d'autonomie. On citerait, à titre d'exemple, les îles Féroé au Danemark où les attributions qui échappent à l'île autonome sont actuellement les suivants: le transport aérien, l'église, la protection du milieu marin, l'inspection des pêches, l'inspection maritime, la protection civile, la justice, la police, la politique monétaire, la politique étrangère et la défense.

En outre, rappelons qu'entre les compétences propres de la région du Sahara, on trouve celles qui relèvent des relations extérieures. Ainsi, la région autonome du Sahara participera aux compétences diplomatiques de l'Etat lorsque celles-ci la concernent. Bien plus, le projet marocain d'autonomie prévoit que la région autonome du Sahara peut «en concertation avec le gouvernement, établir des liens de coopération avec des régions étrangères en vue de développer le dialogue et la coopération interrégionale» (Para.15). Cette dite compétence fait rapprocher ledit projet d'autres statuts d'autonomie, notamment, les statuts de Madère et des Açores au Portugal qui prévoient que des représentants des archipels participent à la négociation des accords internationaux qui les concernent directement, ils peuvent de même établir des liens directs avec d'autres régions étrangères et participer à des organisations de coopération interrégionale.

Par ailleurs, les compétences qui ne sont pas spécifiquement attribuées seront exercées, d'un commun accord, sur la base du principe de subsidiarité (para.17), principe qui même s'il est traditionnellement favorable aux autorités centrales, dans la mesure où il permet à ces dernières d'exercer toutes les fonctions qui ne sont pas expressément attribuées aux entités locales (El Ouali A, 2008, p.150), il ouvre une grande marge à l'intérieur de laquelle, le pouvoir central pourrait bien transférer et déléguer des compétences à la région autonome.

La répartition des compétences entre l'Etat et la région du Sahara permet donc d'inscrire le projet d'autonomie au Sahara dans la plupart des droits constitutionnels qui distinguent entre des compétences exclusives et des compétences partagées.

2-La répartition des ressources

Le système le plus respectueux de l'autonomie des entités régionales est celui de la séparation totale où chaque échelon collecte ses propres ressources et finance lui-même ses activités. Cependant, les garanties des régions dans les mécanismes de distribution pour disposer d'une autonomie financière, ne sont pas toujours les mêmes.

A titre d'exemple, l'autonomie financière est très fragile dans les régions italiennes et autrichiennes. Elle est plus épanouie en Espagne et au Portugal. En Allemagne et en Belgique c'est l'association économique et financière qui l'emporte. Il est à remarquer que dans ces deux derniers Etats fédéraux, les modalités de partage des ressources sont fixées dans le texte constitutionnel¹⁹. Les ressources des régions autonomes dans les expériences comparées ne sont pas uniquement constituées de subventions de l'Etat, mais elles peuvent lever leurs propres impôts. De plus, l'Etat leur cède une partie des impôts nationaux qui sont perçus sur leur territoire.

Le paragraphe 13 du projet marocain d'autonomie s'est inspiré de la même procédure. Ainsi, la région autonome du Sahara disposera des ressources financières nécessaires à son développement dans tous les domaines. Ces ressources seront notamment constituées par:

- Les impôts, taxes et contributions territoriales édictées par les organes compétents de la région;
- Les revenus de l'exploitation des ressources naturelles situées dans la région et perçus par l'Etat;

¹⁹ - En Allemagne, par exemple, seuls les taux des ressources sont fixés par la loi fédérale et font donc l'objet de négociations périodiques, en Belgique, les mêmes modalités sont inscrites dans la constitution et la loi spéciale. Seulement des inégalités économiques et financières continuent d'exister entre les régions ou Lander des pays antérieurement cités.

- Les ressources nécessaires allouées dans le cadre de la solidarité nationale;
- Les revenus provenant du patrimoine de la région.

En général, les mêmes ressources sont prévues pour les communautés espagnoles conformément au texte constitutionnel (art.157) qui précise que leurs ressources proviennent :

- de leurs propres impôts et taxes;
- des impôts nationaux perçus sur leur territoire;
- des subventions de l'Etat;
- des revenus provenant de leur patrimoine et de l'emprunt.

La disposition de la région autonome du Sahara des ressources financières dénombrées dans le paragraphe 13 du projet marocain d'autonomie, font que ce dernier va au-delà des principes généraux de répartition des ressources entre l'Etat et les régions énumérées dans les recommandations de *Lund* qui refusent que l'autorité régionale autonome ait une compétence propre en matière fiscale²⁰.

3-Le contrôle

La fonction la plus importante du contrôle des collectivités régionales consiste à garantir le respect de la répartition des compétences. La sanction dans ce domaine est de moins en moins réservée au pouvoir politique. C'est le juge qui intervient ici. Ainsi Les régions ont qualité pour introduire des recours devant les juridictions constitutionnelles, inversement leurs actes sont susceptibles d'être contrôlés par le juge constitutionnel.

Ainsi, dans les expériences comparées d'autonomie, le contrôle du respect du partage des compétences ou pouvoirs entre l'Etat et les entités autonomes, est attribué constitutionnellement à l'organe chargé du contrôle de la constitutionnalité des lois. En Espagne par exemple, le Tribunal constitutionnel est compétent pour connaître «des conflits de compétence entre l'Etat et les communautés autonomes et des conflits de compétence entre les diverses communautés» (art. 161), il revient de même à la Cour constitutionnelle en Italie «de se prononcer sur les conflits d'attribution entre les pouvoirs de l'Etat et les régions, et entre les régions» (art. 134 de la constitution italienne)

²⁰ - Selon l'article 20, alinéa 2 des recommandations de Lund sur la participation effective des minorités nationales à la vie publique «les fonctions assurées conjointement par les autorités centrale et régionale incluent la fiscalité, l'administration de la justice, le tourisme et les transports» Voir le texte intégral de ces Recommandations (24 articles), Office du haut commissariat pour les minorités nationales, OSCE, septembre 1999 dans El Ouali Abderrahim, Autonomie du Sahara. Op.cit. Annexes, pp. 171-178.

Selon le projet marocain d'autonomie, un Tribunal régional Supérieur, en tant que la plus haute juridiction dans la région autonome, statue en dernier ressort, sur l'interprétation de la loi de la région, d'autres juridictions statueront sur les litiges nés de l'application des normes édictées par les organes compétents de la région autonome du Sahara. Toutes les décisions de justice ainsi que les autres normes, telles les lois et les règlements devront être conformes au statut d'autonomie de ladite région et à la Constitution du royaume. (Para. 23 et 22)

On peut remarquer à ce niveau, une nette inspiration de la constitution espagnole, notamment de son article 152, où il est fait référence dans son alinéa 2, au Tribunal supérieur de justice comme le plus haut responsable de l'organisation judiciaire sur le territoire de la communauté autonome, et où la participation judiciaire de celle-ci devrait se faire conformément aux dispositions de la loi organique du pouvoir judiciaire et compte tenu de l'unité et de l'indépendance de celui-ci.

A un autre niveau plus précis, une grande ressemblance apparaît avec le statut de la Catalogne dont l'article 95 mentionne que la Cour supérieure de justice de la Catalogne est l'organe juridictionnel qui chapeaute l'organisation judiciaire en Catalogne et où il lui appartient en exclusivité de procéder à l'unification de l'interprétation du droit de la Catalogne²¹.

D'autre part, il convient de préciser que même si le projet marocain d'autonomie ne fait pas une référence explicite au contrôle du partage des compétences entre l'Etat et la région autonome, une allusion tacite figure dans le paragraphe 24 du projet. Il y est mentionné que «les lois, les règlements et les décisions de justice émanant des organes de la région autonome du Sahara doivent être conformes au statut d'autonomie de ladite région et à la Constitution du royaume». Et **étant donné qu'il est du ressort du Conseil constitutionnel de veiller sur le contrôle de la constitutionnalité des lois, c'est probablement à cette instance que la capacité de contrôle sera attribuée dans un deuxième niveau.**

B- L'émanation du chef du gouvernement du parlement régional

A l'instar des standards internationaux dans le domaine de l'autonomie, la région du Sahara sera dotée d'institutions locales, une institution législative ou Parlement (para. 19), une institution exécutive ou Gouvernement (para. 20 et 21) et les juridictions (para. 22 et 23)

L'avancée du projet concerne l'élection du Chef du gouvernement régional, qui, contrairement à la procédure suivie au niveau national

²¹ - Voir loi organique n° 6-2006 du 19 juillet, de réforme du statut d'autonomie de Catalogne. BOE n° 172 du 20-7-2006, p. 27269.

pour le choix du premier ministre, est élu par le Parlement régional avant d'être investi par le Roi (para. 20). L'importance de cette avancée n'est pas seulement perceptible au niveau national, mais aussi au niveau comparatif. En effet, le mode d'élection du Chef du gouvernement par le Parlement régional inscrit le projet marocain d'autonomie parmi les expériences les plus avancées. Il se situe bien au-delà d'autres expériences, à l'instar de la portugaise par exemple, où le président du gouvernement régional est nommé par le Ministre représentant la République dans la région et où les autres membres du gouvernement sont nommés et révoqués également par ce dernier, sur proposition du président du gouvernement régional (art. 233 de la constitution portugaise).

Pour le projet marocain d'autonomie, ce point est particulièrement important quand on observe que le Chef du gouvernement régional du Sahara, tout en étant responsable devant le parlement régional²², exerce le pouvoir exécutif de ladite région. C'est lui qui forme le gouvernement de la région et nomme les administrateurs nécessaires pour exercer les pouvoirs qui lui sont dévolus en vertu du statut d'autonomie (para.21).

L'émanation du Chef du gouvernement du Parlement régional est d'autant plus significative quand on s'approche de la composition de ce dernier qui regroupe les membres élus par les différentes tribus sahraouies²³, ainsi que les membres élus par l'ensemble de la population de la région par le biais du suffrage universel direct (para.19). Par conséquent, en vertu de son élection et de sa composition²⁴, on peut bien avancer que **le gouvernement régional du Sahara répond aux caractéristiques d'un gouvernement parlementaire**²⁵.

²² - Dans les expériences comparées d'autonomie, l'assemblée régionale détient le pouvoir législatif, vote le budget et contrôle l'action du gouvernement.

²³ - Selon l'étude de Mohamed Cherkaoui les tribus sahraouies sont classées en quatre grands groupes, en Chorfa, Arabes, Tekna et Zenaga. Les Rguibat, Laaroussien, Oulad Bou sbaa, Filala, Toubbalt, Ahl Ma Al ainain sont des Chorfa. Les Oulad Dlim, Chenagra, Escarna sont des tribus arabes. Ait Lahcen, ilzarguiin, Ait Moussa Ou ali, Yakout, Ait Ousa, Lamyar, Fouikat, Imraguen sont des descendants de Zenaga (Le Sahara..., 2008, op.cit; p; 58), une autre tribu appelée Oulad Tidraren est citée par l'agence espagnole EFE lors de l'élection du conseil communal du Sahara en 1971, cette tribu était représentée par trois membres, voir Messari Larbi: Maroc-Espagne.op.cit.p. 81, voir aussi un tableau détaillé sur les différentes tribus sahraouis ainsi que leurs fractions dans El Boughdaddi Mohamed (2007): Le conflit saharien dans le contexte sécuritaire euro-maghrébin. Ed. Bouregreg, Rabat, pp. 90-96.

²⁴ - A l'instar des statuts d'autonomie les plus avancés, le statut de la Catalogne, en l'occurrence, le Parlement de la région autonome devra comprendre une représentation féminine appropriée. Le nombre des membres du Parlement régional sera probablement mentionné dans une étape ultérieure. L'assemblée des îles Baléares, par exemple, comprend actuellement cinquante-neuf membres et celle des Canaries soixante et seules les personnes inscrites sur les listes électorales de la région sont éligibles, celle de la Corse est composée de 51 membres élus pour six ans.

²⁵ - L'élection du Chef du gouvernement par l'assemblée législative est une des caractéristiques des régimes parlementaires où le premier ministre requiert d'abord une

C- La garantie constitutionnelle de l'autonomie

La troisième avancée de l'initiative marocaine consiste dans la garantie constitutionnelle de l'autonomie, garantie considérée en droit comparé parmi les piliers fondamentaux d'une autonomie réussie.

Ainsi, le processus d'approbation et de mise en œuvre du statut d'autonomie prévoit d'abord que ce dernier fera l'objet de négociations et sera soumis à une libre consultation référendaire des populations concernées, et que «de surcroît, la Constitution marocaine sera révisée, le statut d'autonomie y sera incorporé comme gage de sa stabilité et de sa place particulière dans l'ordonnement juridique national» (para. 29).

Deux remarques importantes:

Sur le plan de la forme, deux dispositions normatives sont à prendre après approbation du statut d'autonomie de la région du Sahara. La première consiste en une révision constitutionnelle²⁶, la deuxième disposition concernera l'incorporation du statut d'autonomie dans le texte constitutionnel.

Au niveau du fond, le statut d'autonomie aura la même valeur normative que le texte constitutionnel. **Ce qui suppose que toute modification ou réforme du statut d'autonomie impliquera une révision de la constitution, sauf si le propre statut établi, en son sein, la procédure à suivre en cas de sa révision.** L'exemple espagnol est ici révélateur puisque la procédure à suivre pour la réforme des statuts d'autonomie est indiquée à deux niveaux, dans le texte constitutionnel²⁷ ainsi que dans les propres statuts d'autonomie²⁸.

En fait, les articles 2 et 4 de la charte européenne de l'autonomie locale expriment une préférence pour des dispositions constitutionnelles. Ces

investiture de la part du parlement avant d'être investi par le Chef de l'Etat. On peut citer à titre d'exemple le rôle du parlement dans l'investiture du président du gouvernement en Espagne, voir l'article 99 de la constitution espagnole.

²⁶ - Il faudrait bien intégrer le concept d'autonomie dans le texte constitutionnel, ladite intégration suppose la disposition d'autres articles ou de la modification de quelques uns, voir à titre d'exemple les articles 225 à 234 de la constitution portugaise de 1976 qui définissent les articles applicables aux régions autonomes des Açores et Madère.

²⁷ - «Toute révision des statuts suivra la procédure établie par ceux-ci et exigera, en tout cas, l'approbation des *cortes generales*, au moyen d'une loi organique» (article 147, al.3 de la constitution espagnole).

²⁸ - A titre d'exemple, le statut d'autonomie de la Catalogne prévoit deux procédures pour la réforme du statut, la première concerne la réforme des titres du statut qui n'ont pas d'incidence sur les relations avec l'Etat alors que la deuxième porte sur la réforme des autres titres; Voir articles 222 et 223 du statut d'autonomie de la Catalogne. Loi organique n° 6-2006 du 19 juillet 2006, BOE n. 172 du 20/7-2006, p. 27269.

dernières nécessitent en règle générale un seuil de consentement législatif ou populaire plus élevé pour pouvoir être adoptées et modifiées²⁹. L'objectif de la garantie constitutionnelle est de garantir une stabilité, seule susceptible d'assurer une sécurité pour les populations concernées.

La garantie constitutionnelle de l'autonomie que prévoit le projet marocain fait que ce dernier peut être aisément comparé avec les exemples réussis et avancés d'autonomie et dépasse en même temps d'autres expériences, à l'instar de la française où l'octroi d'un statut d'autonomie à la Corse n'a pas profondément modifié le dispositif constitutionnel³⁰.

II. Conciliation entre l'autonomie et l'unité de l'Etat

A l'instar des expériences régionales ou autonomes dans les Etats unitaires, le projet marocain d'autonomie souligne l'importance et la nécessité de concilier entre la forme unitaire de l'Etat marocain et l'autonomie de la région du Sahara. Dans ce sens, la représentation de l'Etat dans la région du Sahara, prévue par le projet, est une disposition d'une importance particulière qui permet à la fois de sauvegarder l'unicité du Maroc et de protéger les acquis de l'autonomie de la région du Sahara.

Si les textes suprêmes dans les Etats dotés d'une expérience autonome consacrent les deux principes de l'unité de l'Etat et de l'autonomie de certaines entités, cette conciliation s'illustre en pratique, par la représentation de l'Etat dans la ou les régions autonomes.

A. La représentation de l'Etat dans la région

En vertu de l'Initiative marocaine, **la représentation de l'Etat dans la région du Sahara sera assurée par le Délégué du Gouvernement** qui exercera les compétences de l'Etat dans la région autonome du Sahara telles que prévues au paragraphe 14. (Para. 16); c'est-à-dire les compétences exclusives que l'Etat conservera en vertu du statut d'autonomie.

²⁹ - Voir la recommandation 22 du Lund citée dans l'ouvrage d'Abderrahim El Ouali, op. cit; p; 177.

³⁰ - Après l'adoption du nouveau statut de la Corse, reconnu par la loi no 2002-92 du 22 janvier 2002 et conformément auquel la Corse devient en 2003 une «collectivité territoriale spécifique», la constitution française de 1958 a été légèrement aménagée: modification du Titre XII relatif aux collectivités territoriales (art.76 et s), modification de l'article 13 relatif aux nominations faites par le Chef de l'Etat concernant les représentants de l'Etat dans les collectivités d'outre-mer régies par l'art.74 et en nouvelle Calédonie, ainsi que l'article 39 (al.2) qui dispose désormais que la déposition des projets de lois concernant l'organisation des collectivités territoriales doit se faire devant le Sénat.

Cependant, il y a lieu de distinguer entre deux personnalités auxquelles l'Initiative attribue l'exercice de deux compétences différentes, celles de l'Etat qui seront exercées par le Délégué du Gouvernement (Para. 16) et celles de la région autonome dont l'exercice est attribué au Représentant de l'Etat (Para. 20). Ce dernier qui est en même temps chef du gouvernement, sera appelé aussi à symboliser l'unité de l'Etat marocain à travers sa représentation ordinaire, alors que la représentation exclusive de l'Etat sera du ressort du Délégué du Gouvernement.

Force est de constater, à ce niveau, une nette ressemblance avec l'exemple espagnol, notamment l'article 152 de la Constitution espagnole en vertu duquel le président du conseil du gouvernement autonome qui exercera les fonctions exécutives et administratives, est élu par l'assemblée parmi ses membres et nommé par le Roi. Il «sera chargé de diriger ledit conseil de gouvernement, représentation suprême de la communauté autonome et représentation ordinaire de l'Etat dans celle-ci».

D'ailleurs, les différentes expériences d'autonomie dans les Etats unitaires, soulignent dans le dispositif normatif, le rôle et l'importance de la représentation de l'Etat dans les régions autonomes, représentation qui est assurée par le «Commissaire» en Italie³¹ et au Danemark³², par le «Ministre de la République» au Portugal³³ et par le «Délégué» dans les communautés autonomes espagnoles³⁴.

En général, la nomination du «Représentant de l'Etat» dans les régions autonomes se fait, dans les expériences comparées, par le chef de l'Etat. Et même si les attributions du premier varient légèrement d'une

³¹ - Les statuts prévoient, respectivement aux articles 28 pour la Sicile et 48 pour la Sardaigne, le statut du Commissaire de la République qui est chargé d'assurer la représentation de l'Etat au niveau de la région et de coordonner leurs fonctions administratives. Le statut de la Sicile attribue aussi au commissaire le pouvoir de solliciter de la Cour constitutionnelle la déclaration d'inconstitutionnalité des lois régionales et celui de proposer au gouvernement de l'Etat la dissolution de l'assemblée régionale pour violations persistantes du statut.

³² - Le Commissaire du royaume au Danemark est le plus haut représentant de l'Etat dans les îles. Il est informé de toutes les décisions prises par les autorités locales. Il siège à l'assemblée locale et participe aux débats sur toutes les affaires communes, sans pouvoir voter.

³³ - Le Ministre de la République qui représente l'Etat portugais dans chacun des archipels Açores et Madère est nommé par le Président de la République pour la durée du mandat de ce dernier. Il signe les textes adoptés par les assemblées législatives régionales et ordonne leur publication. Il peut exercer son droit de veto, mais les assemblées régionales ont la possibilité de confirmer leur position par une décision prise à la majorité absolue de leurs membres. Dans ce cas, le ministre doit signer le texte qui lui a été transmis. De plus, le statut des Açores permet au Ministre d'adresser des messages à l'assemblée régionale.

³⁴ - Le Délégué en Espagne est nommé par le gouvernement, il est chargé de diriger l'administration de l'Etat sur le territoire de la communauté autonome et de la coordonner, s'il y a lieu, avec l'administration propre de la communauté. (Art. 154 de la constitution espagnole).

expérience à l'autre, elles se focalisent surtout sur la coordination des fonctions administratives de l'Etat et de la région autonome.

B. La consécration constitutionnelle de l'unicité de l'Etat et de l'autonomie

Le débat sur le statut d'autonomie dans la région du Sahara n'a pas manqué de susciter des questions sur la nature que revêtirait la forme de l'Etat marocain après l'octroi de l'autonomie à une de ses régions.

Il est peut être utile de rappeler que puisque l'autonomie est une décentralisation poussée d'un Etat unitaire (H. Kelsen, 1979)³⁵, sa consécration constitutionnelle se fera aux mêmes termes que celle de l'unicité de l'Etat.

Ainsi, et à titre comparatif, les constitutions italienne, espagnole et portugaise concilient entre l'Etat unitaire et indivisible avec l'autonomie locale ou plus précisément l'autonomie conférée aux collectivités territoriales. Ladite conciliation se traduit également dans les normes constitutionnelles par une double garantie qui est consacrée d'ailleurs de manière égale, l'unité de l'Etat et l'autonomie. Les deux principes formant objet d'un seul et même article constitutionnel. On peut citer, à titre d'exemple, l'article 2 de la constitution espagnole, l'article 5 de la constitution italienne et l'article 6 de la constitution portugaise. Ce dernier explicite clairement les deux principes en deux points:

1- « L'Etat est unitaire et respecte dans son organisation, le principe de l'autonomie des collectivités locales et de la décentralisation démocratique de l'administration publique»

et 2- «Les archipels des Açores et de Madère constituent des régions autonomes dotées de statuts politiques et administratifs et d'organes du gouvernement qui leur sont propres»

Aussi, il est important de préciser que même si les constitutions des trois derniers pays, consacrent d'autres articles pour l'autonomie des régions ou communautés, les constituants se sont souciés en même temps de revenir et de souligner le caractère unitaire de l'Etat. Ainsi, au Portugal par exemple, l'unité de l'Etat figure parmi les limites matérielles de la révision de la constitution, et même si l'autonomie des collectivités locales en fait partie aussi, c'est l'unité de l'Etat qui est placée en tête de ces limites (art. 288)

Pour le cas de l'autonomie espagnole, si la constitution met beaucoup plus en relief l'autonomie des communautés, c'est toujours dans le cadre

³⁵ En effet, Hans Kelsen avait proposé dans sa «théorie générale de l'Etat» qu'entre les deux pôles extrêmes du plus grand centralisme et de la plus grande décentralisation, peuvent être placés tous les états existants. 15ème édition, Mexique. 1979, pp. 274-275.

de l'unité de la nation que cela s'accomplit, comme cela était d'ailleurs démontré à travers le **1^{er} jugement du Tribunal Constitutionnel sur la question de l'autonomie** en 1981, «Avant tout, il résulte de façon claire que l'autonomie fait référence à un pouvoir limité. En effet, l'autonomie ce n'est pas la souveraineté... Et puisque chaque organisation territoriale dotée d'autonomie peut s'opposer au principe de l'unité, c'est précisément à l'intérieur de celui-ci qu'elle atteint son véritable sens, comme le stipule l'article 2 de la constitution»; c'est à dire que l'Etat continue à être unitaire dans sa structure et sa dynamique même si l'autonomie est accordée à une partie de son territoire.

Aussi pour l'exemple du Danemark, la conciliation entre l'unité de l'Etat et l'autonomie des îles Féroé et Groenland se décèle de façon aisée de leurs statuts d'autonomie. Ainsi l'article premier du statut de 1948 des îles Féroé énonce que «le peuple féroïen, par l'intermédiaire de ses représentants élus et d'un exécutif établi par ces derniers, assume, dans le cadre de l'unité du royaume, l'administration et la direction des affaires féroïennes»

Pour le Maroc, il s'agit aussi de concilier entre la forme unitaire de l'Etat et l'autonomie accordée à la région du Sahara, la régulation des deux principes se fera, comme il a été déjà dit, dans le texte constitutionnel. Par conséquent, l'Etat continuera à être unitaire dans sa structure et sa dynamique générale même si l'autonomie est accordée à une partie de son territoire. Ce qui est d'ailleurs explicitement précisé dans la loi sur la région où «la création et l'organisation des régions ne peuvent en aucun cas porter atteinte à l'unité nationale et à l'intégrité territoriale du royaume» (article 2 de la loi 47-96).

D'ailleurs, si l'Etat est le principe de l'unité (juridique), la régionalisation est le principe qui souligne la fécondité de l'hétérogène à l'intérieur de cette unité. (Terrol M. 2006, p. 451)

III. Différents niveaux d'autonomie

Parmi les questions qui ont pareillement suscité l'intérêt lors de la présentation de l'Initiative marocaine pour la négociation d'un statut d'autonomie pour le Sahara, figurent celles relatives à l'éventuel élargissement de l'autonomie. Autrement dit si le statut d'autonomie pour la région du Sahara «ferait école» pour les autres régions marocaines.

Les expériences comparées nous montrent une diversité de solutions pour chaque pays et pour chaque période historique. Il s'agit en fonction des situations tantôt d'accorder une autonomie à un territoire spécial et déterminé, tantôt de l'étendre à tout le territoire d'un pays, avec toutefois

des degrés différents d'autogouvernement. Pour le cas du Maroc la région du Sahara est soumise à des conditions particulières : l'octroi d'un statut d'autonomie est posée dans le cadre de la résolution d'un conflit qui oppose le Maroc au Front Polisario. Néanmoins, il est question aujourd'hui, aussi, de consolider la régionalisation par le biais du renforcement des prérogatives des différentes régions marocaines. Cette double situation fait appel à deux différents niveaux d'autonomie ou de régionalisation avancée, que le dispositif normatif prend soin de réguler différemment dans les expériences comparées (El Messaoudi A, 2008).

A- Expériences comparées

Même si d'un pays à l'autre les systèmes se différencient de façon plus ou moins accentuée l'approche macro-comparative permet quand même d'identifier les lignes de tendance qui se présentent dans les différents modèles. (Pizzorusso, 1989, p. 88). Sous cet angle de comparaison entre les régions autonomes dans les différents systèmes comparés, et les régions marocaines, l'objectif serait de souligner la possibilité de la cohabitation, dans un Etat unitaire, de régions à différents statuts ou niveaux d'autonomie.

Pour le cas de l'autonomie partielle qui nous intéresse ici et qui est très répandue, on peut citer, à titre d'exemple, les îles Azores et Madeira au **Portugal** ou encore celui du **Royaume Uni** qui en mettant en marche l'autonomie dans le pays de Galles, l'Ecosse et l'Irlande du Nord qui offre l'expérience la plus riche d'Etats accordant une autonomie partielle à certaines de leurs régions. Un autre exemple historique très important de l'autonomie territoriale partielle est celui de la deuxième république espagnole qui a établi l'autonomie en Catalogne et au Pays Basque (Aja E. 1999, p. 24).

Ces exemples sont cités pour expliquer que le degré d'autonomie peut bien différer d'une région ou d'une communauté à une autre, le cas des régions «spéciales» et «ordinaires» en Italie, ou bien les communautés de premier et de deuxième rangs en Espagne atteste de ce double niveau d'autonomie qui n'est pas d'ailleurs nuisible à l'évolution du processus de régionalisation.

Les différents degrés d'autonomie dans les îles européennes par exemple, sont régulés de façon distincte dans les textes constitutionnels. Ainsi, la Sicile et la Sardaigne en **Italie** constituent, comme le prévoit la Constitution, des régions à statut spécial, tandis que les quinze autres régions italiennes, instituées dans les années 70, sont pourvues d'un statut ordinaire.

Aussi, pour le **Danemark** qui est divisé en quatorze comtés, l'archipel des Féroé forme une "communauté autonome" depuis 1948, et l'île du

Groenland une "communauté particulière" depuis 1979. Ces statuts leur ont été accordés par la loi nationale, la population groenlandaise ayant approuvé par référendum la loi portant statut d'autonomie de son île.

Au **Portugal**, la Constitution prévoit que les archipels des Açores et de Madère constituent des "régions autonomes" et que le reste du pays est divisé en "régions administratives". Elle distingue nettement les "régions autonomes", auxquelles elle consacre son titre VII, des "régions administratives", évoquées au titre suivant, qui traite des différentes collectivités locales. Madère et les Açores se sont, respectivement en 1976 et en 1980, dotés de statuts d'autonomie, qui ont été ensuite modifiés.

En **Espagne**, les dix-sept communautés autonomes détiennent des compétences très variables. On retrouve donc et selon la forme d'accès à l'autonomie, deux types de communautés autonomes: communautés autonomes privilégiées ou de premier degré et communautés autonomes de deuxième degré (Conde, A 1980). Il s'agit en l'occurrence des communautés Basque, Catalogne et la Galicie lors de la deuxième république espagnole suivies du reste des communautés autonomes. D'ailleurs, une réponse et un traitement constitutionnels régissent les différents niveaux d'autonomie ou voies d'accès à l'autonomie : voie lente et voie rapide. Ainsi, les articles 143,146 et 148 de la constitution régulent la voie lente d'accès à l'autonomie alors que l'article 151 ainsi que la deuxième disposition de la constitution se soucie d'observer la voie rapide pour le même accès (Royo. J.P, 2003).

Aussi et même si chaque Etat se base en général, sur ses propres caractéristiques, ses nécessités et sa propre histoire pour établir un modèle déterminé d'autonomie, il est possible de procéder à une comparaison entre des expériences données et la régionalisation marocaine en termes d'agencement de différents niveaux de cette dernière³⁶.

B- régionalisation marocaine

Au Maroc, Etat unifié et doté d'une administration territoriale structurée sous son autorité et son contrôle politique, une asymétrie s'impose, du moins pour le moment, entre ses différentes régions. Nous sommes en présence de la région du Sahara à laquelle sera accordée une autonomie, et des autres régions soumises à un processus de décentralisation

³⁶ - Dans le sens de la similitude entre les expériences marocaine et étrangère en matière d'autonomie, notamment l'expérience espagnole, voir par exemple: El Messaoudi Amina, 2008: « *La regulación normativa de la autonomía, similitud entre Marruecos y España* » Fondation euro-arabe de Hautes Etudes, Chaire Euroarabe de Sciences Sociales et Gouvernance, séminaire international du 2 avril, Granada. (A paraître).

progressive dont l'arsenal législatif et réglementaire est aujourd'hui au stade de réformes³⁷.

Pour rappel, le mot région fait sa première apparition dans le texte suprême en 1992 et 1996, d'abord en accordant à celle-ci le rang de collectivité locale à l'instar des préfectures, provinces et communes; (article 94 de la constitution 1992) ensuite, en attribuant aux membres élus, la proportion des 3/5 de la totalité des membres de la chambre des conseillers nouvellement instaurée dans le texte constitutionnel de 1996 (art. 38) Aussi, et en plus de l'article 102 du même texte où il est mentionné que les gouverneurs représentent l'Etat dans les provinces, les préfectures et les **régions**, un certain poids est accordé à l'entité régionale où, pour la première fois, des Cours régionales des comptes y sont constitutionnellement instituées (art.98 de la constitution de 1996)

A titre comparatif, la régionalisation au Maroc aurait traversé presque les mêmes étapes que la régionalisation française, sans toutefois transposer son organisation régionale aussi bien en ce qui concerne les structures institutionnelles³⁸ que la «dose» d'autonomie régionale. C'est donc surtout au niveau normatif qu'il y a une similitude entre les deux expériences régionales citées, à savoir les textes constitutionnels, les législations³⁹ et les réglementations. Toutes ces normes exposent respectivement, en général, les mêmes principes: centralisation, déconcentration et décentralisation.⁴⁰

Ainsi, la loi régionale n°. 47-96 peut être conçue comme un stade préliminaire de la régionalisation⁴¹. Encore faut-il le renforcer en dotant les régions, à travers leurs conseils régionaux de prérogatives réelles et délibératives. L'article premier de la loi sur la région se contente de citer que «le conseil régional ne peut délibérer sur des affaires à caractère politique ou étranger aux questions d'intérêt régional». En plus, nombreux sont les domaines qui ne relèvent point, selon l'article 8 de la

³⁷ - Dans la perspective des élections communales de 2009, le texte de la charte communale ainsi que le code électoral comportent des réformes qui portent surtout sur le statut de la commune, notamment celui de son Président ainsi que sur les mesures juridiques tendant à favoriser l'élection de la femme au sein des assemblées locales.

³⁸ - A titre d'exemple, le mode de scrutin direct pour les assemblées régionales, instauré déjà en France en 1985 n'est pas encore appliqué pour l'élection des conseils régionaux au Maroc.

³⁹ - Pour le dispositif législatif concernant la commune et la région au Maroc, notamment les textes de 1960, 1971, 1976, 1997 et 2002 Voir respectivement le Dahir du 23 juin 1960 relatif à l'organisation communale (BO. 1960, p.1230) et le Dahir du 12 Août 1963 relatif à l'organisation préfectorale et provinciale (BO. 1963, p.1469).

⁴⁰ - Une autre ressemblance se décèle avec les pays d'Amérique latine où des réformes sont en cours notamment au Mexique, au Guatemala et au Pérou, qui visent la consolidation de la régionalisation et de l'autonomie de certaines provinces. Voir « *Tendenze del decentramento in Europa e America Latina* » Collectif, Center for Constitutional Studies and Democratic Development. Lecture Series. Copyright. Bologna. Italia. 2004. pp.279-385.

⁴¹ - Loi relative à la région, exposé des motifs, BO du 3 avril 1997. p. 292.

même loi, des compétences propres des régions, si non des compétences susceptibles d'être transférées par l'Etat, notamment la réalisation et l'entretien d'hôpitaux, de lycées et d'établissements universitaires et attribution de bourses d'études.

Face à la timide régionalisation issue du cadre normatif introduisant des réformes plus techniques que politiques, l'importance de la région marocaine s'est pourtant développée dans le discours royal, discours où ont été évoqués les différents niveaux éventuels de régionalisation.

Ainsi, dans son discours du 24 octobre 1984, feu Hassan II a fait plus d'une fois référence, en parlant des communes, à leurs compétences législatives. Dans la même voie, le Roi Mohamed VI, évoque la nécessité d'une réforme du système des régions puisque «quels que soient les progrès enregistrés dans le processus de sa consolidation, le système décentralisé restera incomplet et inadéquat s'il n'est pas accompagné et conforté par la réforme du système des régions, la construction des pôles régionaux homogènes, et la gestion déconcentrée des affaires locales» (Discours du Roi Mohamed VI adressé aux participants aux rencontres nationales des collectivités locales, à Agadir le 13 décembre 2006)

Dans le même discours, le Souverain a appelé le gouvernement «à élaborer dans les plus brefs délais, un projet reflétant sa conception stratégique globale d'un système efficace d'administration déconcentrée, reposant sur l'approche territoriale. Il s'agit pour ce faire, d'assurer le transfert de pouvoirs centraux dont il serait plus judicieux qu'ils soient assumés par l'administration locale, et, ce conformément à un plan minutieusement agencé dans sa structure et sa chronologie».

Néanmoins et même si la situation et les prérogatives des régions marocaines, sont loin de répondre aujourd'hui aux objectifs d'une régionalisation proprement dite, les réformes entamées durant les deux dernières décennies au Maroc font état d'un éventuel passage vers une régionalisation avancée qui se concrétiserait davantage après les réformes en cours. Certes, les réformes institutionnelles que le Maroc entame aujourd'hui, doteront les grandes régions du Royaume de pouvoirs qu'elles n'ont jamais connu par le passé bien qu'elles jouissent déjà d'un certain degré de liberté, de prérogatives qui font d'elles des centres économiques (Cherkaoui M, 2007, p. 55)

Si l'autonomie proposée pour le Sahara arrive à faire école pour les autres régions marocaines, **le Maroc, serait alors à son tour en face de deux degrés différents d'autonomie** ou de régionalisation avancée. Cette différenciation de l'autonomie à l'image des pays où celle-ci est partielle, a d'ailleurs fait l'objet des discours royaux aussi bien durant l'ère de Hassan II que dans les discours de l'actuel souverain.

En effet, le défunt Hassan II avait déclaré à la suite de la proclamation des résultats du référendum constitutionnel du 4 septembre 1992 qui attribue, pour la première fois, à la région le rang de collectivité territoriale, que «Nous allons, à présent, répondre à ce vœu, tenir la promesse et honorer notre engagement. Nous commencerons par nos provinces sahariennes dont nous ferons une région. Nous leur donnerons priorité. Elles seront suivies par d'autres régions». Quatre ans plus tard, le même Roi affirme devant le Bureau de la Chambre des représentants que «la régionalisation qui est à la fois décentralisation et déconcentration formera un autre mode d'existence dans nos provinces sahariennes».

Aussi et en répondant à une question, lors d'un entretien accordé au journal français «Le Monde» le 3 août 1998, relative à l'éventualité d'un Sahara occidental autonome au sein du Maroc, feu Hassan II a répondu: «J'ai toujours dit depuis le début de mon règne, que je souhaite laisser à mon successeur un Maroc bâti à l'exemple des Lands allemands» (Le Monde du 3 août 1998).

Cependant, la régionalisation marocaine, proprement dite, reste un chantier encore ouvert et nécessite un ensemble de réformes qui feraient face aux limites organiques existantes, à l'instar du rôle de l'exécutif régional, de l'élection des conseils régionaux au scrutin indirect, de la forte présence de la tutelle d'opportunité ou encore des grandes limites au niveau des compétences et des ressources etc. Une réforme du système des régions s'impose et ce n'est qu'à partir de là qu'une régulation différenciée de décentralisation s'instaurerait au Maroc.

En attendant, le règlement de la question des provinces du sud aura à coup sûr un impact sur l'organisation et le financement des autres régions du Maroc et par conséquent sur toute la gouvernance de la décentralisation⁴².

Néanmoins, quel que soit le degré de régionalisation ou d'autonomie adopté, celui là reste toujours évolutif, progressif et ouvert à des modifications, voire à des renforcements qui aboutiront à une meilleure consolidation de l'unité nationale dans le pluralisme, la démocratie et la diversité socioculturelle.

D'ailleurs, au-delà des régions marocaines, le projet d'autonomie pour la région du Sahara, pourrait bien constituer, un prélude pour le Maghreb des régions (El Ouali, 2008). La référence à l'unité du Grand Maghreb ne figure-t-elle pas, d'ores et déjà, dans tous les textes suprêmes maghrébins.

⁴² - Ghannam Ali Mohamed en discussion du papier présenté par Tozy sur «L'évaluation des rapports stratégiques» voir La Revue sociale, économique et managériale ECONOMIA, N° 2, février-Mai 2008. p. 45.

Amina El Messaoudi

Bibliographie :

A.Monreal, 1991, *“El Estado de las autonomías”*. (dir) Tecnos. Madrid.

Abdellatif Filali, 2008: «Le Maroc et le monde Arabe.» Ed. Scali. pp. 113-131.

Alvarez Conde, E, 1990: *“El régimen político español”*, Tecnos. Madrid. P. 709-711.

Boughdadi Mohammed, 2007: «Le conflit saharien dans le contexte sécuritaire euro maghrébin.» Ed. Impressions Bouregreg. Rabat. pp. 265-348.

Brouksy Omar, 2007: «La redéfinition de l'identité politique sahraouie.» In Annuaire de l'IE- MED, pp. 175-178.

Constance Grewe, Hélène Ruiz Fabri, 1995: «Droits constitutionnels comparés.» PUF.

Dahir N° 1-97-84 du 2 avril 1997 portant promulgation de la loi n° 47-96 relative à l'organisation de la région.

Discours royaux, 2005, 2006.

El Messaoudi Amina (2008) : *“Regulación normativa de la autonomía : similitud entre Marruecos y España”*. Fondation Euro arabe de Hautes Etudes, Chaire Euroarabe de Sciences Sociales et Gouvernance, séminaire international du 2 avril, Granada. (A paraître).

El Ouali Abdelhamid, 2008 : «Autonomie au Sahara. Prélude au Maghreb des régions.» Stacey International. pp. 128-164.

Eliseo Aja, 1999 : *“El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales...”* Alianza Editorial. Madrid.

Hormat-Allah (Moussa), 2004 : *Chroniques sahariennes: les enjeux géopolitiques et géostratégiques du conflit du sahara*. Mils, 1^{ère} édition.

“Informe comunidades autónomas”. 2005; Instituto de derecho publico. Barcelona. 2006.

Initiative marocaine pour la négociation d'un statut d'autonomie de la région du Sahara.

Javier Perez Royo, 2003 : *Curso de Derecho constitucional, novena edición*. Marcial Pons. Madrid, pp. 1021-1027.

La région et régionalisation au Maroc., 2006 REMALD Numéro double 7-8, avril septembre 1994; Thèmes actuels, n°33, 2000; Collection manuels et travaux universitaires 2003; Thèmes actuels n° 52.

Manuel José Terol Becerra, 2006: "El Estado autonómico remozado. Acerca de las reformas estatutarias en curso". Revista Asamblea. Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid. Especial monográfico: Organización territorial de los Estados Europeos. Volumen 1 septiembre de 2006, páginas, 407 a 451.

Manuel Zafra Victor (2004) : "Introducción al estudio de los gobiernos locales en Latinoamérica". In *Los procesos de descentralización política en Europa y Latinoamérica*, Center for constitutional studies and democratic development. Lecture series. Bologna. Italia. pp. 279-285.

Mohamed Cherkaoui, 2007: «Le Sahara liens sociaux et enjeux géostratégiques.» Oxford UK.

Mohsen- Finan K. 2007: «Climat d'incertitude au Maghreb.» Annuaire de l'IE- MED 2007, pp. 171-174.

Mohsen-Finan K, 2008: «Trente ans de conflit au Sahara occidental.» In *Le Maroc aujourd'hui*. S/ dr. Paola Gandolfi. Casa Editrice il Ponti, pp. 62-74

Ojeda García R. 2004: "Políticas de distribución territorial del poder en Marruecos." Editorial Comares. Granada.

Pizzorusso, Alessandro : "Curso de derecho Comparado." Ariel. Barcelona. pp. 88-94.

Romain Pasquier, 2003: «La régionalisation française revisitée : Fédéralisme, mouvement régional et élites modernisatrices" (1950-1964).» *Revue française de science politique*, vol.53, n°1, février pp. 101-125.

_____ 2001: " _____ . _____
_____ ". _____ . 11_ 61.

_____ : 2007: " _____ . _____"
_____ . 81_ 83_ 108_ 126.

_____ 2004 : " _____ "
_____ . 60.

_____ 2003: " _____
_____ ". _____ . 330 _ 381.

_____ 2000 : " _____
_____ ". _____ 24 _ 26

_____ 1998 _____ . _____ . _____ .. _ . 47 _ 115 _ 263 _
278.
_____ 2005: "30 _____".
_____.
_____ 1974: " _____"
_____.
_____ 2006 : " _____ " { _____
_____ } _____ . _____ .
_____ 2004: " _____".
_____.
_____.
_____ 2006: " _____ . _____
_____".
_____.
_____ - _____.

Commentaire de Ali Bouabid

La note de travail d'Amina El Messaoudi porte pour l'essentiel sur l'Initiative marocaine pour la négociation d'un statut d'autonomie pour la région du Sahara». L'auteure s'est efforcée de « déconstruire » la proposition marocaine en mobilisant l'approche comparative. Ainsi le lecteur dispose des éléments d'information et d'analyse lui permettant de prendre la mesure des prédispositions marocaines en matière de statut particulier pour les provinces sahariennes. C'est là certes un préalable incontournable pour appréhender la question mais qui demeure insuffisant. Sans doute contrainte par le format de la présente publication, l'auteure a pris pour partie de n'examiner que certains aspects de la proposition marocaine au regard des expériences internationales. A cette mise à plat précieuse des enjeux n'a pas succédé une mise en perspective des scénarios potentiels de réorganisation institutionnelle aux niveaux central et territorial qu'appellerait la mise en œuvre de cette proposition. C'est donc un travail qui reste à mener, d'autant que la proposition marocaine est volontairement incomplète (présentée comme une base de discussion pour d'éventuelles négociations) et donc pose autant de questions qu'elle n'apporte de réponses. Il faut donc aussi y voir l'occasion d'esquisser quelques hypothèses dans la prise en charge institutionnelle de ce dossier. Le commentaire qui suit complète l'analyse d'A. El Messaoudi du point de vue des enjeux internes et externes Il n'en discute pas toutes les dimensions, tant s'en faut, mais dans le prolongement de sa réflexion, il apporte quelques points d'accroche supplémentaires susceptibles de baliser le terrain à une mise en perspective appliquée de la question de l'autonomie des provinces du Sud.

Démocratie et reconnaissance des particularismes

Indifféremment de la forme politique des régimes, la montée des pouvoirs locaux est une donnée lourde, observable partout dans le monde sur les vingt dernières années et singulièrement dans les régimes démocratiques. Cette évolution, qui fait droit à une autonomisation croissante des institutions locales prend des formes diverses en fonction des contextes historiques, culturels et politiques particuliers qui en traduisent l'orientation. Cependant partout l'État est en général invité à descendre de son piédestal pour entrer en interaction avec plusieurs acteurs revendiquant une légitimité à intervenir dans la vie publique locale ou/et à incarner des intérêts particuliers. Cette dynamique est tantôt sous-tendue par des enjeux d'efficacité de l'action publique, au nom du principe de subsidiarité, tantôt commandée par des enjeux d'approfondissement démocratiques

et/ou de reconnaissance de particularismes locaux procédant d'une même aspiration à étendre le champ des droits et des libertés.

Toujours dans les pays démocratiques, la prise en compte de ses évolutions entraîne de manière permanente des modifications de l'architecture et des ajustements dans l'équilibre des pouvoirs entre institutions centrales et locales dans des proportions et selon des modalités différentes. Amina El Messaoudi le montre avec soin. Autant dire qu'il n'existe en matière d'autonomie aucun idéal type, mais bien davantage plusieurs expériences dont les contours sont intimement liés au modèle culturel dominant de construction de la démocratie. Pour schématiser; le modèle «universaliste» qui correspond davantage aux formes politiques unitaire et indivisible de l'Etat, et donne une priorité à la loi expression de la volonté générale. Il se distingue du modèle «différentialiste» plus anglo-saxon, davantage associé à des régimes fédéraux et qui repose sur une logique de «droits» constitutionnellement opposables au législateur. Dans ce schéma on tend à l'inverse à faire prévaloir le droit sur la loi, en érigeant en "droit" de l'individu ou des groupes tout ce qu'on décide de soustraire à la compétence des Etats.⁴³ Bien sûr ces deux formes ne sont pas exclusives les unes des autres, de même que plusieurs régimes empruntent aux deux catégories. Ce qui change c'est la place respective accordée à la loi, aux «droits» et à la Constitution dans le traitement des problèmes de société.

Ainsi en est il pour le cas qui nous occupe, s'agissant de la reconnaissance de particularismes locaux (ethniques, linguistiques, géographiques...), et plus généralement de la protection des libertés. Dans le schéma universaliste, l'individu émancipé peut exiger que sa particularité ne soit pas réprimée, mais il ne pourra pas prétendre à ce qu'elle soit constitutionnalisée et reconnue comme un élément de la sphère publique comme c'est le cas dans les régimes différentialistes. Ainsi, comme le fait observer un auteur, en France et contrairement aux Etats Unis pour prendre deux exemples opposés, «il existe dans le droit et dans la culture une chaîne invisible mais solide qui relie la protection des libertés privées à la faiblesse des cultures «minoritaires»: l'avortement est libre mais le féminisme est faible; l'homosexualité est un comportement licite mais il n'y a pas ou peu de culture «gay»; le consensus sur une morale ouverte est assez forte, mais la philosophie morale a moins d'autorité politique que dans le monde anglophone»⁴⁴.

⁴³ A.M. Le Pourhiet, *Langue(s) et constitution(s)*, Economica, 2004.

⁴⁴ Ph. Raynaud, «La démocratie saisie par le droit» note de la fondation saint Simon, sept 1995.

Cette entrée en matière permet de donner un aperçu et de la complexité des enjeux qui s'attachent à la problématique de l'autonomie. Dans sa note A. El Messaoudi s'est efforcée, dans un premier travail de décryptage, d'en explorer les contours. Sa contribution assez didactique, et solidement argumentée, s'emploie à mettre à plat et en ordre certaines des dimensions du sujet sous un angle essentiellement juridique. Nous n'y reviendrons pas dans ce commentaire, sauf sans doute pour y apporter quelques compléments en droit comparé qui nous paraissent utiles d'un point de vue politique.

De l'autonomie, substitut à l'autodétermination

En inscrivant la proposition du statut d'autonomie pour les provinces du Sud dans le cadre des institutions du Royaume dans une perspective de renforcement de la décentralisation, le Maroc opère un choix tactique et stratégique audacieux dans sa visée.

Deux niveaux d'observation, complémentaires l'un de l'autre peuvent être envisagés. Le premier exprime une vue de «l'extérieur» de la proposition marocaine, le second tente un regard de «l'intérieur».

Le premier niveau nous porte à relever que la proposition marocaine embraye volontairement sur le mouvement général de renforcement des pouvoirs locaux observable dans les démocraties occidentales. De ce point de vue, il permet en effet au plan diplomatique de sortir de «l'impasse référendaire» en proposant une alternative crédible, respectueuse du droit des peuples à s'émanciper de la tutelle des pouvoirs centraux. La prise en compte des standards internationaux dans la définition des contours du nouveau statut rend en effet, du moins sur le papier, la proposition marocaine incontestablement parlante aux yeux de la communauté internationale.

La Maroc parvient ainsi à relativiser en quelque sorte, l'importance et le poids du droit à l'autodétermination des peuples anciennement colonisés⁴⁵, tout en en préservant le sens. A savoir, la prédisposition du Maroc à reconnaître la nécessité de doter les provinces sahariennes d'un régime institutionnel particulier, dans le cadre de la souveraineté marocaine et dans le respect de son intégrité territoriale.

Rappelons que la question du «Sahara occidental» dans le lexique international a d'emblée été considéré comme une affaire de

⁴⁵ Résolution 1524 d l'Assemblée Générale des nations unis de décembre 1960 «sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux» affirme explicitement le droit des peuples colonisés à disposer d'eux mêmes. Suivies de plusieurs autres résolutions qui vont dans le même sens. Le conseil de sécurité dans sa résolution 621 a de même assuré son soutien à un référendum d'autodétermination.

décolonisation. Pour la communauté internationale et les adversaires du Maroc, cette question devait être traitée sous l'empire du droit à l'autodétermination par la population du territoire concerné. Dans la gestion de ce dossier, le Maroc a fait valoir au départ la revendication selon laquelle les provinces du sud, à l'instar des autres régions occupées, devaient être réintégrées au Maroc en vertu de l'accord international de Madrid, après le départ de la puissance coloniale. Bien que la doctrine onusienne en matière d'autodétermination autorise un territoire colonisé ayant autrefois appartenu à un Etat à être récupéré par celui-ci. Après le rejet par la Cour Internationale de Justice de son argumentaire historique, le Maroc a fini par rallier l'interprétation de l'ONU qui ouvrait naturellement la voie à l'organisation d'un référendum. Ajoutons que les résolutions l'OUA⁴⁶, auxquelles le Maroc a souscrit sont allées plus loin, utilisant le terme non de populations sahraouies, mais de «peuple sahraoui».

Par ailleurs et cette fois ci en dehors des situations coloniales, d'occupation militaire ou de violation grave des droits humains, en droit international, le droit à l'autodétermination des peuples ne peut pas constituer le fondement à l'autodétermination externe: c'est-à-dire d'un droit de faire sécession unilatéralement. «Ainsi depuis 1945 (hors du contexte colonial) aucun Etat crée par sécession unilatérale n'a été admis aux Nations Unies à l'encontre de la volonté exprimée par le gouvernement de l'Etat prédécesseur». ⁴⁷ Quant à la pratique internationale des Etats, elle témoigne de la même réticence à reconnaître des sécessions unilatérales en dehors du contexte colonial (l'exemple de l'Ossétie du Sud et de l'Abkhazie en sont une illustration récente.)

Pourtant il faut bien admettre que la tentation séparatiste est toujours présente, y compris dans les pays démocratiques indifféremment de la nature des régimes. Au Canada (Québec) comme en Espagne en France comme en Ecosse ces tentations perdurent voire s'aiguisent. Partout en Europe, les systèmes politiques régionalistes et décentralisés s'accrochent à l'existence de partis nationalistes revendiquant l'indépendance à terme.

En Espagne, certaines communautés se considèrent comme des nations, d'autres comme des régions. Se pose, par exemple aujourd'hui, avec acuité la question de la «nation catalane», comme en 1989 lorsque le parlement catalan a voté une déclaration relative à l'autodétermination du peuple catalan. Plus encore que la question basque, les débats autour de cette question font rage et focalisent un mélange de craintes et

⁴⁶ Voir les résolutions du sommet de l'OUA connu sous l'appellation de Nairobi II d'août 1981.

⁴⁷ J. Crawford, la politique des Etats et le droit International relativement la sécession unilatérale, Cour suprême du Canada, Rapport d'expertise, 1997.

d'espoirs quant à la modification du statut de la communauté et la reconnaissance dans le préambule de celui-ci d'une nation catalane.

Autre exemple, cette fois ci dans un pays unitaire à forte tradition centralisatrice à savoir la France. En 1988 l'assemblée de corse adoptait une motion affirmant l'existence « d'une communauté historique et culturelle vivante regroupant les corses d'origine et les corses d'adoption»: le peuple corse». Par cette motion cette assemblée a demandé au gouvernement «d'adopter une loi pour faire valoir les droits du peuple corse à la préservation de son identité culturelle et à la défense de ses intérêts économiques et sociaux spécifiques dans le cadre de la constitution françaises».

Le projet de loi présenté visait à reconnaître l'existence d'un «peuple corse, composante du peuple français» et à lui garantir des droits spécifiques en matière culturelle et économique. Cette disposition censurée par le conseil constitutionnel en 1991, allait au-delà des dispositions de la loi de 1982 portant statut particulier de la région de corse qui dans son article 1^{er} prenait seulement en compte «les spécificités résultant, notamment de la géographie, et de l'histoire de la corse» et se bornait à donner «aux corses» (le terme «peuple corse» utilisé dans l'exposé des motifs avait finalement été retiré du texte transmis au parlement) la maîtrise de leur développement économique et la préservation et l'enrichissement de leur culture.

Ces deux exemples montrent qu'un régime démocratique n'empêche pas l'expression de particularismes et des revendications séparatistes qu'ils peuvent alimenter. En revanche, il les recycle et s'en accommode sur des modes différents et dans les limites de ce qu'autorise la référence normative suprême.

C'est pourquoi la tentation sécessionniste dans un régime démocratique est considérée comme antinomique avec la nature démocratique des régimes⁴⁸ La tendance est bien celle qui consiste à faire sienne l'affirmation suivante: «la poussée démocratique tend à unifier le «peuple» au-delà de la diversité des «populations» et transfère l'unité indivisible du souverain vers le peuple»⁴⁹

Le deuxième niveau d'observation prend acte des limites d'une seule vue de «l'extérieur» qu'il s'efforce de prolonger. En effet, l'examen de l'offre marocaine sur le papier et au regard du contexte international n'épuise pas à lui seul le sujet et les enjeux qui les sous tendent. Une juste prise en compte de la dialectique «autonomie - régionalisation» requiert que

⁴⁸ Voir S. Dion, «La gouvernance démocratique et le principe d'intégrité territoriale» in P. Favre, J. Hayward, Y. Schemeil "Etre gouverné", presses de sciences po, 2003, p 91.

⁴⁹ J. Leca, «La démocratie à l'épreuve des pluralismes» Revue Française de sciences politiques, avril 1996, p 226.

l'architecture de la proposition marocaine soit tout autant appréciée à l'aune des développements institutionnels en matière de décentralisation au Maroc. Aussi, le projet d'autonomie ne prend véritablement sens que replacé dans le contexte d'un redimensionnement des fonctions et des pouvoirs des institutions locales en général et régionales en particulier.

Autrement dit la crédibilité de la proposition marocaine, dans le respect de la structure unitaire du royaume, repose autant sur les contours du projet d'autonomie proposé au regard des expériences internationales que dans la capacité à l'inscrire dans une dynamique plus générale de réforme de la décentralisation régionale. A. El Messaoudi dans sa contribution établit certes le lien entre cette double dimension de la question en analysant d'une part la proposition marocaine stricto sensu, qu'elle resitue d'autre part dans le sillage de la « Nouvelle approche interne de la question saharienne» pour enfin la rattacher à la thématique de la régionalisation. Mais au final, il s'avère que sa contribution privilégie très largement la première dimension – il est vrai jusque là peu examinée - au détriment de la place relative réservée à la régionalisation qui reste quantitativement marginale et surtout insuffisamment mise en perspective à partir des enseignements tirés. Du coup, cette contribution aurait pu avoir pour intitulé «Examen de l'Initiative marocaine pour la négociation d'un statut d'autonomie pour la région du Sahara». A la décharge de l'auteure sans doute l'idée répandue selon laquelle le thème de la régionalisation a déjà fait l'objet de travaux précédents ne méritant pas de développements nouveaux. Même si en pareil cas, force est de constater une propension à confondre les exhortations officielles à plus de régionalisation, qui occupent une place de choix dans le répertoire des déclarations publiques, et la réalité de la faible consistance des travaux consacrés à ce jour à ce sujet.

Autonomie, forme de l'Etat, et décentralisation

Sur les contours de ce projet d'autonomie et de l'organisation institutionnelle qu'il suggère, A. El Messaoudi nous montre à l'aide d'un argumentaire étayé qu'il est possible de concilier un approfondissement de la décentralisation confinant à l'autonomie avec le maintien du principe d'un Etat unitaire.

L'auteure s'attache à nous donner les clés de compréhension et d'analyse de la proposition marocaine dans une perspective comparative. Elle montre d'abord comment la tendance à l'autonomisation des collectivités infra étatiques, est une tendance lourde observable dans toutes les démocraties avancées, quelque soit la forme politique du régime.

En dressant un état des lieux comparatif de plusieurs expériences internationales en matière d'autonomie, El Messaoudi illustre la variété

des situations aussi bien entre les Etats qu'à l'intérieur même de ces Etats, européens pour la plupart.

Elle nous fait observer qu'un statut d'autonomie ne signifie pas obligatoirement et toujours un sas vers l'indépendance. Même si, sans être systématique la virtualité existe et semble, comme nous l'avons signalé plus haut, consubstantielle à un cadre d'expression démocratique. Reste que pour s'en tenir à l'Europe, des îles, mais aussi des régions continentales, installées dans l'autonomie depuis des décennies, n'expriment aucune revendication d'indépendance. Dans des pays comme l'Espagne ou l'Italie, qui ont une histoire et une tradition politique différente de celle de la France, l'existence de collectivités autonomes n'est pas toujours considérée comme une atteinte à l'unité nationale. Des îles en Méditerranée occidentale (Baléares, Sardaigne, Sicile) ont ainsi un statut particulier d'autonomie : les deux îles italiennes, parce qu'elles font partie des régions de la péninsule dotées de ce statut, l'archipel espagnol parce qu'il est l'une des dix-sept communautés autonomes du royaume.

Deux questions surgissent: comment caractériser un statut d'autonomie en termes de transfert de compétences ? Et quel lien entre autonomie et forme d'organisation de l'Etat?

Des expériences internationales on peut extraire deux enseignements : d'abord que le statut d'autonomie, indépendamment de la structure de l'Etat demeure marqué par quelques attributs en matière de compétences respectives entre l'échelon central et l'échelon territorial et d'organisation institutionnelles. Ce sont ses attributs qui déterminent ce qu'on appelle les «standards internationaux» en la matière qu'A. El Messaoudi donne bien à voir.

Pour mesurer la réalité de la décentralisation, l'importance de l'autonomie législative des structures infra nationales reste l'indicateur communément admis. Certains auteurs ont même mis en place une classification qui introduit un critère intangible : il n'y a pas de statut d'autonomie sans « *compétence législative* » - plus ou moins étendue.⁵⁰

Ensuite, deuxième enseignement significatif; l'organisation institutionnelle et territoriale de l'Etat – fédéralisme, régionalisme, unicité, etc. – ne reflète pas l'autonomie des collectivités territoriales. Une étude menée par le congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe met en évidence que le plus grand degré de décentralisation ne se rencontre pas nécessairement dans les pays fédéraux ou régionalistes.

⁵⁰ Voir C. Olivesi, in les *Cahier de l'Institut de développement des îles méditerranéennes*, 1985, no 2, « Les institutions insulaires des Etats du sud de la Méditerranée occidentale ».

La proposition marocaine nous semble se situer à mi chemin entre l'expérience française d'attribution d'un statut particulier à certaines régions, et notamment la Corse ou la Nouvelle Calédonie et l'expérience Espagnole ou italienne. A. El Messaoudi passe en revue de manière comparative les différentes expériences pour mieux nous faire apprécier le caractère avancé de la proposition marocaine. Son analyse est assez convaincante, même si l'on peut regretter que deux expériences récentes dans un régime unitaire, n'aient pas fait l'objet de développements plus conséquents, tant elles nous paraissent emblématiques d'un passage d'une décentralisation administrative régionale à une décentralisation plus politique. L'expérience française de régionalisation et de révision de la constitution en 2003, prévoyant la possibilité de doter certains territoires, de statuts sur mesure; et l'expérience du Royaume Uni de création de régions en 1994 et de transformation en 1998 du système de gouvernement local (système de *dévolution* asymétrique appliqué à l'Ecosse, Irlande, Pays de Galles). Ici l'exercice comparatif nous semble plus riche en enseignements car il permet non seulement d'appréhender les contours d'une autonomie particulière, mais de la situer dans une dynamique d'ensemble d'évolution de l'équilibre des pouvoirs sur les territoires.

Les provinces du sud laboratoire institutionnel d'une décentralisation avancée ?

Il faut en effet avoir présent à l'esprit que la thématique de l'autonomie est souvent liée à deux séries de motivations. Economiques d'une part, politiques et symboliques de l'autre. Sur le plan économique, l'autonomie peut être considérée comme une forme d'application du principe de subsidiarité : celui-ci consiste à faire traiter un problème par le niveau territorial le plus compétent, sans remonter au niveau supérieur si ce n'est pas nécessaire. Les partisans de l'autonomie mettent donc en avant des considérations d'efficacité. Ce principe, même si il est évoqué notamment dans le débat sur la déconcentration, ne connaît à ce jour, pas de traduction juridique tangible qui guiderait la répartition des compétences entre l'échelon central et régional. En pratique, nous savons déjà que la région dans sa réalité actuelle ne parvient pas à mettre en œuvre les compétences classiques qui lui sont dévolues dans un schéma de décentralisation purement administratif. A savoir le développement économique et l'aménagement du territoire.

Sur le plan politique, juridique et symbolique, un statut d'autonomie revient toujours à reconnaître, comme nous l'avons vu, qu'un territoire et ses habitants forment une entité particulière. Pour le Maroc, il est difficile de soutenir que le statut particulier proposé pour les provinces du sud s'inscrit dans la logique de démocratisation locale et de décentralisation

régionale, alors même que le fait régional ne recouvre aucune réalité politique. En effet, la consécration institutionnelle de la région comme collectivité locale contraste singulièrement avec la permanence d'une tutelle administrative pesante, et d'un mode de scrutin indirect qui entravent toute perspective de maturation d'un processus d'autonomisation à venir. La comparaison avec la France ne devrait pas omettre de relever que la consécration constitutionnelle récente de la région est venue couronner sa reconnaissance préalable comme collectivité territoriale de plein exercice. Collectivité dotée d'une assemblée délibérante élue au suffrage universel direct, dont le président est l'exécutif de la région et bénéficiant d'une clause générale de compétence et d'une réelle autonomie financière et fiscale! Autrement dit et contrairement au cas du Maroc, bien avant de figurer dans la constitution comme collectivité territoriale, la région a été en France successivement une circonscription administrative d'action (statut d'établissement public ayant une réelle légitimité fonctionnelle) et une collectivité territoriale (dotée d'une réelle légitimité politique). Elle a bénéficiée d'une autonomie fonctionnelle et par la suite politique sans comparaison avec celles dont elle jouit au Maroc. Sans évoquer sa dimension politique, au Maroc et dans la réalité, la région peine encore à s'imposer comme simple structure administrative de coordination de l'action de l'Etat.

Ainsi quand l'on rapporte l'audace du projet d'autonomie à l'inconsistance administrative et politique du fait régional, l'on ne peut manquer d'être frappé par le fossé qui les sépare.

Ce constat nous confronte à un vrai dilemme:

Soit l'on considère comme le CORCAS, «qui ne cache pas son admiration pour l'expérience espagnole» (on se demande du reste à quelle expérience espagnole il fait allusion et l'objet de cette de cette admiration!) comme le souligne A. El Messaoudi, que dans la «proposition marocaine, l'autonomie n'équivaut pas à une régionalisation élargie» mais doit s'inspirer des expériences européennes. Dans ce cas on est de facto conduit à opérer un découplage entre le statut particulier du Sahara qui fait l'objet d'un traitement particulier et séparé, et la logique de démocratisation et de décentralisation régionale au Maroc.

Soit à l'inverse, le projet de statut d'autonomie constitue, comme le suggère A. El Messaoudi, le laboratoire institutionnel d'expérimentation d'une «forme extrême de décentralisation» participant pleinement d'une logique de démocratisation d'ensemble, et notamment des institutions régionales. En pareil cas, non seulement la crédibilité de la proposition marocaine dépend bien sûr de son contenu mais aussi de la capacité à

marquer des avancées en manière de décentralisation régionale. Les provinces du sud deviendraient le lieu d'expérimentation le plus avancé d'un renforcement de la régionalisation par ailleurs étendue à l'ensemble du territoire. C'est donc à l'inverse, la généralisation d'une forme plus poussée de régionalisation à l'ensemble du Maroc qui viendrait crédibiliser autrement, un statut particulier pour les provinces du sud. Sur ce plan les comparaisons internationales peuvent aussi être mobilisées.

La «Nouvelle approche interne de la question saharienne»

S'agissant de la manière de gérer le dossier du Sahara, il est exact comme l'indique A. El Messaoudi qu'une nouvelle approche a été initiée dans le traitement politique de l'affaire. Mais d'abord par des échanges de vues autour de cette question au sein des conseils de gouvernement dans lesquels elle n'a auparavant jamais fait réellement l'objet de débat. Ensuite sans doute et surtout par la volonté d'associer en amont, et de manière organisée, les représentants des tribus locales à l'élaboration des contours de la proposition marocaine. En revanche, et s'agissant de la classe politique, il est plus exact de dire que les partis politiques ont été informés oralement de l'initiative marocaine bien plus que consultés sur le contenu d'une proposition écrite. A ce titre, rappelons simplement que plusieurs partis politiques ont pris connaissance du contenu de l'initiative marocaine par voie de presse le jour même de sa remise officielle à l'ONU! Il est d'autant plus difficile de parler de concertation en amont, qu'en matière d'autonomie, et comme le montre judicieusement A. El Messaoudi, il n'existe pas de statut type à proprement parler, mais de toute une variété de configurations possibles.

Enfin dernière remarque pour conclure provisoirement ce commentaire mais non le débat. La question du Sahara a pour particularité de mêler sur un mode inédit à la fois des enjeux cruciaux de politique étrangère et de politique intérieure qui débordent largement le périmètre stricto sensu du dossier. D'ailleurs la proposition marocaine décline cette approche. Sa force tient à la capacité à articuler de manière convaincante ses deux registres. Si la question du Sahara a justifié par le passé la relégation de l'agenda de la démocratisation au Maroc, le mode d'inscription du projet d'autonomie dans un cadre d'évolution d'ensemble de l'architecture et du fonctionnement des institutions suggère un renversement de perspective. Le statut d'autonomie, par delà la proposition marocaine, peut en effet devenir le catalyseur d'une nouvelle approche dans l'architecture, l'organisation et l'équilibre des pouvoirs sur les territoires. C'est dans ces domaines notamment que des hypothèses exploratoires peuvent être envisagées, et mériteraient d'être discutées dans le prolongement de la note de travail de travail d'A. El Messaoudi.

Publications

«Les cahiers bleus» :

1. «La Révision Constitutionnelle : un vrai faux débat.» n°1 (Sept 2004).
2. «La réalité du pluralisme au Maroc». n°2 (Déc. 2004).
3. «Etat, Monarchie et religion». n°3 (Fév. 2005).
4. «Régulation et Etat de droit» n°4 (Avril 2005).
5. «Presse écrite et transition» n°5 (Mars 2006).
6. «Histoire et mémoire» n°6 (Mai 2006).
7. «Droits de l'homme substitut aux idéologies?» n°7 (Déc. 2006).
8. «Nation, nationalisme et citoyenneté» n°8 (Février 2007).
9. «Technocratie versus démocratie ?» n°9 (Avril 2007).
10. «Acteurs religieux après le 16 mai 2003» n°10 (Déc. 2007).
11. «Autonomie et régionalisation» n°11 (Avril 2008).
12. «Le Maroc entre le statut avancé et l'Union pour la Méditerranée»
(Prochain numéro).

Le Cercle d'Analyse Politique

Le *Cercle d'Analyse Politique (CAP)* est un espace créé en Juin 2001, à l'initiative conjointe de la Fondation Abderrahim Bouabid et la Fondation Friedrich Ebert.

Composé d'un cercle restreint de chercheurs adeptes du principe de «fertilisation croisée», cet espace de réflexion critique s'efforce de réunir les conditions d'un débat rigoureux selon une approche qui consiste à: *Réfléchir sur l'actualité pour en éclairer les thématiques profondes, ou à l'inverse réfléchir sur des thématiques de fonds pour éclairer l'actualité.*

Collection «les cahiers bleus»
N°11, Avril 2008 Disponible par Abonnement.
Dépôt Légal: 2004 / 2093 ISBN: 1113 – 8823 Reproduction interdite sans avis préalable
<u>Prochainement :</u> «Le Maroc entre le statut avancé et l'Union pour la Méditerranée»



9, rue Tiddas, Hassan
Rabat - Maroc
Tél.: +212 (0) 37 76 28 58
+212 (0) 37 66 12 48
Fax: +212 (0) 37 76 98 91
E-mail: fes@fes.org.ma



مؤسسة عبد الرحيم بوعبيد
fondation abderrahim bouabid

121 rue de la Palestine
Bettana - Salé
Tél.: 037 84 33 13/14
Fax: 037 88 02 23
fbouabid@wanadoo.net.ma