

VERSIÓN ORIGINAL

# La régionalisation avancée au Maroc à l'épreuve de l'autonomie locale

Mohamed Mezgheri

Docteur à l'université Pablo De Olavide de Séville

**SOMMAIRE:**

- I. Introduction.
- II. Les limites de la régionalisation avancée au Maroc.
- III. L'autonomie du Sahara au regard du modèle régional espagnol.
- IV. Conclusion.

**NOTE BIOGRAPHIQUE:**

Mohamed Mezgheri est un docteur en sciences juridiques et politiques à l'université Pablo De Olavide de Séville (2022), sur une ligne d'investigation dénommée : droit constitutionnel comparé. Spécialiste dans la matière de la régionalisation, notamment dans son volet constitutionnel. Titulaire d'un master de décentralisation et gouvernance locale à l'université Abdelmalek Essaadi de Tanger (2015). Licencié en droit public à la même institution (2012). Professeur titulaire de lycée, au ministère de l'éducation nationale au Maroc depuis 1996. Enseignant en communication dans un institut privé de 2009 à 2013. Enseignant vacataire au Master de décentralisation à la faculté de droit de Tanger (2021). Ses travaux se concentrent sur la notion de l'autonomie locale dans les différentes formes de décentralisation.

## I. INTRODUCTION

Il va sans dire que la décentralisation est devenue aujourd'hui une dimension essentielle de la politique de réforme administrative. Non seulement en tant que mode d'organisation du territoire, mais aussi, et surtout, comme volet important de la démocratie eu égard à la liberté d'action qu'elle peut offrir aux populations locales à travers leurs représentants.

L'idée que l'État de droit est un État qui ne fait pas tout, semble conforter l'adhésion des Collectivités territoriales aux affaires publiques. Cette prise de position dans l'architecture décisionnelle de l'État peut se faire selon plusieurs modes, souvent, d'ailleurs, très différents. Entre une décentralisation limitée et une régionalisation très poussée, c'est l'autonomie qui vient faire la part des choses. Elle est, paraît-il, la caractéristique essentielle de la décentralisation. Le tandem autonomie-décentralisation doit être apprécié dans un discours global qui touche à la théorie générale de l'État. Les deux composantes peuvent mêmes être qualifiées de grands traits de celui-ci, car lorsque l'ordre politique décide d'offrir des libertés locales et des attributions aux Collectivités territoriales, il consacre la décentralisation avec son corolaire l'autonomie à des degrés plus ou moins forts suivant les exigences du moment. HAURIOU M., considère que la décentralisation « consiste en la création de centres d'administration publique autonomes »<sup>1</sup>. Selon WALINE J., « La décentralisation suppose l'indépendance à l'égard du pouvoir central de l'agent décentralisé »<sup>2</sup>.

De ce fait, toute étude de la décentralisation est *a fortiori* impliquée par la dimension autonome qui, non seulement est l'une des caractéristiques de cette organisation administrative, mais son baromètre le plus significatif.

Ergo, l'évaluation que nous avons décidé de construire autour de la régionalisation avancée au Maroc ne pouvait négliger cet élément essentiel de la liberté exprimé par l'autonomie.

Par une initiative royale, le Maroc annonce en 2010 une grande réforme touchant à son organisation territoriale, appelée « régionalisation avancée ». Pour tout chercheur en matière de décentralisation, le titre du projet est d'ores et déjà évocateur. Lorsqu'on parle d'avancement, fait-on référence à la substance matérielle ou formelle de la régionalisation ? L'organisation territoriale serait-elle mieux bâtie par rapport aux précédentes régionalisations qu'a connues le Maroc, ou en fonction des modèles internationaux avancés en la matière ?

---

1. HAURIOU M., « Précis de droit constitutionnel », Sirey, 2<sup>ème</sup> éd, Paris, 1929, p.171.

2. WALINE J., « Droit administratif », Traités Sirey, 7<sup>e</sup> éd, Paris, 1957, p.433.

Comme nous l'avons susmentionné, s'il y a bien un critère révélateur des proportions que peut prendre la régionalisation dans un État moderne, il serait sans équivoque celui de l'autonomie. Sonder cette partie intégrante de la décentralisation, c'est tout simplement s'arrêter sur les intentions réelles de l'ordre décentralisateur. Plus l'autonomie régionale est élargie en termes d'exercice de compétences, plus la volonté de partager les pouvoirs avec la périphérie est avérée, bien que la finalité elle-même de toute organisation soit située à un niveau encore plus élevé, celui du développement. Car, aussi soit-elle élargie ou avancée, si la gestion décentralisée n'arrive pas à réaliser le développement local escompté, elle serait sujette de remise en question. C'est le cas de la régionalisation avancée au Maroc. Dix ans après le déclenchement du projet, le temps est à l'évaluation. N'ayant pas observé de progrès économique ou social au niveau des régions, la problématique qui se propose tout spontanément pour traiter le sujet est la suivante : pourquoi cette réforme ne parvient-elle pas à mettre en place un pouvoir régional en mesure d'assurer lui-même le développement souhaité ?

Les deux hypothèses qui se démarquent plus que les autres sont inhérentes à l'interventionnisme excessif de l'État central dans les affaires régionales, et à la défaillance de l'élu censé les assumer. Entre les deux protagonistes de la régionalisation marocaine se dessine une controverse de causalité. L'interventionnisme étatique est-il justifié par le malaise de l'agent décentralisé, ou bien la déficience de celui-ci est due essentiellement au contrôle contraignant de l'État ?

Au début, l'étude de la gestion décentralisée au Maroc nous a poussé à prendre parti de la première hypothèse comme postulat initial, à confirmer ou à infirmer. Toutefois, la dimension comparée de cette recherche a balayé les deux composantes de ce postulat : la prétention du pouvoir central à la prédominance au nom de l'unité et l'intégrité territoriale, et son intervention pour corriger les carences de la décentralisation au nom de l'intérêt général. Le catalanisme a prouvé qu'en présence de limites matérielles à l'autonomie dans la Constitution, la question de l'intégrité, pas plus que la question de la défaillance de la gestion décentralisée ne peuvent fournir d'alibi pour l'interventionnisme étatique. De ce fait, on peut aisément établir qu'en absence de maîtrise sur les moyens, on ne peut juger objectivement les prestations du pouvoir régional. Ce qui revient à conclure que c'est l'interventionnisme étatique au Maroc qui est à l'origine, ou au moins l'une des causes, de l'échec du projet de la régionalisation avancée. Ceci se vérifie aussi bien dans les textes que dans la pratique du contrôle. La LOR (loi organique) 111/14 sur les régions, en établissant le visa du ministère de l'intérieur, n'a pas respecté l'esprit de la Constitution de 2011, pas plus que la justice constitutionnelle qui l'a estimé conforme à la loi fondamentale.

Nous savons que la critique constructive implique l'apport de solutions alternatives. À ce titre, sans vouloir calquer les modèles espagnoles et italiens comparés dans notre travail de thèse, qui sont d'ailleurs loin de la réalité marocaine, le projet du Sahara constitue à notre sens la référence adéquate pour une nouvelle régionalisation asymétrique.

### **Le contexte de la recherche**

À l'instar des États contemporains, le Maroc s'est engagé dès son indépendance dans une organisation territoriale qui tente tant bien que mal de suivre les tendances universelles. N'étant érigée en Collectivité territoriale qu'en 1992, l'importance accordée à la région comme socle territorial de la régionalisation reste relativement récente. En dépit de son éclosion tardive par rapport aux régions européennes, les réformes entretenues dernièrement par les pouvoirs publics marocains ont fait de cette institution la locomotive qui doit mener la marche vers le développement local. C'est une reconnaissance non négligeable d'un État, profondément unitaire et farouchement attaché à ses constantes nationales, du parallèle qu'il faut considérer dans la perspective de mener à bien les politiques publiques. Il faut bien noter que les textes des réformes ont apporté une nomenclature nouvelle qui verse dans le sens d'un renforcement du pouvoir régional et de sa liberté d'action, compte tenu notamment de la notion de « prééminence »<sup>3</sup> annoncée par le constituant de 2011.

### **L'intérêt du sujet**

L'intérêt de ce travail de recherche réside dans l'analyse juridique qu'il est en mesure de formuler pour apprécier l'étendue des réformes adoptées par le Maroc, sous le nom de la « régionalisation avancée ». Conscient de la place centrale qu'occupe l'autonomie dans la démocratie locale, nous avons décidé de faire de cette composante notre indicateur permanent de la valeur démocratique que la transition de 2011 entend véhiculer.

Au vu de l'ampleur du chantier de la régionalisation avancée, le sujet est décidément traité à une grande échelle ces dix dernières années, mais la démarche que nous proposons reste tout de même minoritaire par rapport au volet administratif que la plupart des études ont emprunté. L'angle constitutionnel par lequel nous abordons le sujet est, à notre sens, le mieux adapté pour mesurer la transition démocratique, d'autant plus que l'approche constitutionnaliste que nous nous approprions nous permet de voir dans la Constitution tout fondement démocratique des pouvoirs.

À côté de sa nature distincte, qui conjugue le droit administratif comme appui et le droit constitutionnel comme assise à l'approche constitutionnaliste, l'importance de cette recherche peut provenir également de la continuité académique qu'elle assure. Elle est, en effet, le relai d'un travail de master intitulé

---

3. L'article 143 de la Constitution marocaine de 2011 annonce dans son deuxième alinéa que « Dans l'élaboration et le suivi des programmes de développement régionaux et des schémas régionaux d'aménagement des territoires, la région assure (...) un rôle prééminent par rapport aux autres collectivités territoriales ».

« la région entre l'autonomie et la tutelle », et dans lequel nous avons établi un bilan sur la situation autonome de la région au Maroc, vis-à-vis de l'ingérence étatique. Sa propriété purement administrative nous a invité à explorer d'autres dimensions, intellectuellement plus élaborées, pour peser le même sujet avec des indicateurs différents.

En sus, le timing de la réalisation de ce travail reste tout à fait convenable à une évaluation constructive du rendu de ce chantier. Dix ans après, nous estimons que le temps est suffisamment adéquat pour procéder au dépistage de la contribution du pouvoir régional dans la question périlleuse du développement. Si son autonomie s'est avérée effective, son rôle est à prendre au premier degré, sinon, tout jugement de valeur serait imputé de logique en absence de la maîtrise des moyens.

Sur un autre registre, ce travail entend aussi amener, dans son dernier chapitre portant sur le projet du Sahara, de la légitimité à l'Initiative marocaine pour la négociation d'un statut d'autonomie des régions du sud. La légitimité est entendue ici dans ses proportions interne et externe. Au niveau du droit international, la plus-value d'une partie de cette étude défend la compatibilité du projet avec le principe de l'autodétermination et la philosophie pacifiste du règlement des conflits. Sur le plan interne, l'autonomie politique accordée aux régions du sud est présentée comme une référence transposable de manière asymétrique sur tout le territoire.

Sommaires toute, l'interdisciplinarité sur laquelle s'appuie ce travail de recherche pour tracer son analyse juridique, lui procure une utilité particulière dans la compréhension d'un certain nombre de thématiques faisant parties intégrantes du sujet. Son dessin est donc un panorama où se joignent l'administratif, le politique et le constitutionnel pour expliquer et argumenter le traitement juridique.

### **Les contraintes rencontrées**

Au cours de son élaboration, aucun travail académique n'est exempt de difficultés. Notre recherche n'a pas fait exception à cette règle. Le premier obstacle, admettons-le, était relatif à l'angle à travers lequel nous avons voulu aborder le sujet de cette thèse. D'une manière ou d'une autre, nous avons créé nous-mêmes notre propre labeur intellectuel. Une approche constitutionnelle pour traiter une matière dominée par les administrativistes au Maroc, n'était pas un choix opéré dans l'aisance de la réflexion. N'ayant pas fait l'objet de littérature juridique abondante, la perception constitutionnelle du chantier de la régionalisation avancée nous a mis face à une pénurie de documentation. Une situation qui s'est aggravée avec

le confinement mondial engendré par la pandémie du «COVID-19»<sup>4</sup>. Cette force majeure a donné à cette recherche une autre dimension plus restrictive et nettement plus difficile. Étrangement, et à partir du Maroc, la documentation étrangère était beaucoup plus accessible en ligne que la documentation marocaine. Nous n'avons pas observé trop de complications pour se procurer les ressources nécessaires pour l'étude comparée, notamment, pour la jurisprudence constitutionnelle et administrative. Alors que les Cours administratives marocaines proposent à la vente leurs décisions, les sentences du tribunal constitutionnel espagnol et la Cour constitutionnelle italienne sont en accès libre sur internet. Force est de souligner à ce sujet que la Cour constitutionnelle marocaine offre le même service sur son site, à l'image de ses homologues espagnol et italienne.

En raison de la pandémie, un grand nombre de plateformes internationales ont permis un accès libre à leur contenu. Les rares structures marocaines qui ont suivi cette tendance, n'ont pas assuré une diversité de choix. Notons bien que la revue la plus renommée dans le domaine juridique marocain «REMALD»<sup>5</sup>, ne dispose pas d'une plateforme en ligne par laquelle nous pouvions accéder à la documentation académique qu'elle propose, d'autant plus que les numéros, récents ou anciens, ne connaissent pas une production sur une large échelle, particulièrement dans les villes du nord, comme Tanger. Sans pouvoir se déplacer en raison des restrictions administratives et sanitaires, la seule source possible en 2019, 2020 et 2021 était le Web, et cette alternative n'était pas de tout repos.

En dépit d'une collecte importante opérée en amont de ce travail, les modifications apportées à chaque fois requéraient une nouvelle documentation correspondante. Ce qui avait beaucoup d'effets sur le temps de sa réalisation.

D'autre part, les contraintes liées à la pandémie se sont aussi étendues pour toucher toutes les activités académiques. Avant de s'organiser pour assurer des séminaires et des débats par visioconférences qui, à notre avis, ne remplacent jamais la qualité présenteielle, les premiers mois, voire, la première année ont connu un arrêt total. Notre programmation de séjours d'étude dans des universités marocaines et étrangères n'a pas pu aboutir.

D'un point de vue théorique, la formulation d'une problématique à hauteur des idées que nous avons pu développer a constitué une tâche très ardue. Le

---

4. Le Coronavirus ou (Covid-19) est une pandémie qui a frappé de pleines fouées l'humanité en 2019, et qui a provoqué, à côté des dégâts humains, une reconfiguration totale et universelle de toutes les activités de l'Homme. Les restrictions sanitaires, entreprises partout dans le monde, ont fait que la grande majorité des établissements ont fermé leurs portes. L'accès physique à la documentation dans les différentes bibliothèques du Royaume est devenu chose impossible. Des alternatives ont été proposées en ligne pour remédier à cette difficulté majeure, sans pourtant donner des résultats satisfaisants. Jusqu'à l'écriture de ses lignes, les cours, les conférences et les débats universitaires ne se produisent qu'à distance par visioconférence.

5. Revue Marocaine De L'Administration Locale et de Développement.

questionnement sur la régionalisation avancée au Maroc occupe toutes les pages des travaux universitaires traitant le sujet. Il a fallu, à cet effet, se positionner de manière différente pour amener une valeur ajoutée. Non seulement l'angle d'attaque devait être approprié au registre que nous avons choisi d'intégrer, mais la question fondamentale avait également l'obligation de guider la réflexion dans le sens de la nouveauté et de la spécificité de notre choix initial.

Dans cet article qui résume le travail doctoral que nous avons développé sur le sujet, la lumière sera en premier lieu projetée sur les carences du projet de la régionalisation avancée au Maroc (I), avant de présenter les différentes facettes du modèle autonome espagnol, qui a servi, avec son homologue italien<sup>6</sup>, à construire une réflexion théorique référentielle sur laquelle nous nous sommes basée, sans vouloir la calquer, pour présenter le projet d'autonomie du Sahara comme proposition de réforme à étendre sur tout le territoire marocain afin de palier les imperfections de la régionalisation (II).

## II. LES LIMITES DE LA RÉGIONALISATION AVANCÉE AU MAROC

Le cadre constitutionnel et législatif de la réforme territoriale au Maroc accorde une importance considérable à la question de la décentralisation et de la régionalisation avancée en tant que fondements de la nouvelle architecture organisationnelle de l'État. En termes de textes, le progrès est notable par rapport aux anciennes réglementations, mais à la lumière des données politique, culturelle et sociale du Maroc, l'État central ne serait pas disposé à partager ses pouvoirs avec la périphérie. Une autonomie à l'image d'autres modèles plus avancés est une entreprise qui n'a pas trouvé place dans la réforme, en raison justement de l'obsession du contrôle (2-1) et l'inadéquation des moyens alloués à ce chantier avec les finalités proclamées (2-2).

*2-1 Le contrôle de l'État sur la collectivité régionale, gage d'unité mais entrave à l'autonomie*

On ne peut avancer que le renouveau constitutionnel au Maroc soit tout à fait démocratique, ou du moins dans les normes du constitutionnalisme moderne. Il est représentatif d'une idéologie de contrôle qui essaye d'adapter le texte juridique à un contexte politique assez instable et mouvementé et, partant, il ne réhabilite pas la démocratie locale et ne répond point aux standards internationaux. Face à cette carence démocratique, les réformes ne peuvent faire l'économie d'observations critiques.

---

6. Pour être succinct et précis, choses qu'exige un résumé, nous nous sommes contenté dans cet article de traiter uniquement le modèle espagnol qui présente, d'ailleurs, de nombreuses similitudes avec le modèle italien.

Nul besoin de rappeler que le contrôle de l'État sur l'ensemble des institutions au Maroc est incontestable. Plusieurs éléments l'expliquent sans pour autant le justifier. En tant qu'État unitaire gouverné par un régime monarchique, le pouvoir central tient toujours à garder la mainmise sur la gestion des affaires étatiques et infra-étatiques pour sauvegarder la continuité du régime politique et l'intégrité territoriale. Dans ce schéma restrictif de toute autre initiative, les institutions périphériques ne trouvent pas de place participative à l'ensemble des réformes, et même lorsqu'elle existe, elle demeure secondaire, voire marginale, car l'approche sécuritaire est constamment prioritaire.

C'est ainsi que le contexte de la constitutionnalisation de la réforme régionale était dominé par une dimension politique immodérément protectrice des constantes nationales. Dans ce cadre de démocratisation spécifique, la régionalisation n'était pas une expression développée de la démocratie locale, mais uniquement une réforme administrative de la décentralisation qui continue d'étendre le pouvoir des autorités de tutelle sans une réelle protection juridictionnelle, que ce soit constitutionnelle ou administrative. Introduire les constantes nationales du Maroc dans une analyse touchant à sa démocratisation revêt une importance capitale. Leur respect est à plus forte raison nécessaire pour limiter toute dérive non convenable au cadre politique et démocratique en place que pour guider les réformes.

Il est certain que la marche vers la démocratie ne doit jamais perdre de vue les données historiques, culturelles et politiques spécifiques à chaque pays. Un modèle universel n'est jamais forcément transposable à toutes les communautés humaines. En revanche, les fondamentaux de la démocratie tels qu'ils sont instaurés depuis le siècle des lumières, demeurent toujours valables pour tout le monde.

L'article premier de la Constitution marocaine énonce que « *la Nation s'appuie dans sa vie collective sur les constantes fédératrices, en l'occurrence la religion musulmane modérée, l'unité nationale aux affluents multiples, la monarchie constitutionnelle et le choix démocratique* ». Ce sont les fondamentaux qui font l'identité nationale du Maroc, et au même temps les bornes qu'il ne faut jamais transcender. La logique de notre recherche nous conduit à considérer la seule constante de l'unité qui nous semble la plus influente dans l'analyse du sujet.

Sans vouloir aller plus loin dans le traitement de la démocratie, même si elle fait partie du registre dans lequel s'inscrit l'autonomie en tant que forme évoluée du libéralisme, nous observons que l'idée de l'unité prend toujours le dessus sur celle de l'autonomie (2-1-1), à tel point qu'elle a biaisé la lecture du contrôle de tutelle (2-1-2).

#### 2-1-1 Une idée d'unité plus forte que l'idée d'autonomie

Au Maroc, il est difficile de concevoir une démarche réformatrice qui ne prenne pas en compte les principes sacrés, constitutionnalisés dans l'article premier de

la loi fondamentale. Il est évident que l'institution royale insiste sur une construction de la démocratie sans une rupture avec les fondements immuables qui représentent l'identité de tout Marocain, dont l'islam, l'unité nationale et la monarchie. Cette obligation mérite d'être mise en lumière dans le sens où la nécessité de respecter les constantes nationales ouvre la voie à des questionnements sur la relation de celles-ci avec le processus de démocratisation; notamment entre le principe de l'unité, très présent dans toutes les réformes qui ont suivi la Constitution de 2011, et la démocratisation des institutions étatiques et infra-étatiques.

Comme nous l'avons déjà précisé, l'une des priorités sur laquelle s'appuie la vision royale ainsi que l'ensemble des réformes constitutionnelles, législatives et réglementaires est la question de l'unité. Le roi appelle à « *l'attachement aux sacralités et aux constantes de la nation, notamment l'unité de l'État, de la nation et du territoire* »<sup>7</sup>. Précisons que l'unité de l'État est représentée par l'unité de la nation dans la diversité culturelle, géographique, linguistique et historique des régions qui la composent. Cette composition hétérogène de tous les fragments de l'État nécessite tout naturellement des réponses différenciées aux besoins et aux revendications, selon les particularités de chaque population.

Nous savons que la tendance actuelle dans le monde est d'offrir aux entités infra-étatiques une marge très importante d'autonomie pour gérer leurs affaires locales, que ce soit dans le cadre du fédéralisme comme la plupart des grands États du monde (USA, Allemagne, Russie, Canada etc.), ou bien dans des États régionaux tout aussi développés comme c'est le cas de l'Espagne ou de l'Italie. Or, EL YAAGOUBI M., considère que « *Le Maroc n'est pas un État fédéral. Aucune des collectivités composantes (régions, préfectures, provinces, communes) ne dispose d'un pouvoir normatif initial insusceptible d'être éliminé par la collectivité supérieure. L'article 2 de la Constitution affirme que « La souveraineté appartient à la Nation qui l'exerce directement par voie de référendum et indirectement par l'intermédiaire de ses représentants ». La souveraineté est, dans la conception classique, un attribut caractéristique de l'État. Il en résulte que l'indivisibilité de la souveraineté est aussi celle de l'État et qu'autant que l'unité de l'État elle s'oppose au fédéralisme. En outre, l'article 42 de la Constitution précise que « Le Roi Chef de l'État, son Représentant Suprême, Symbole de l'unité de la Nation (...) Il est le Garant de l'indépendance du pays et de l'intégrité territoriale du Royaume ». Par conséquent, la décentralisation ne peut conduire à donner à une collectivité territoriale la forme d'un État »<sup>8</sup>. Cet énoncé renvoie à deux idées essentielles, tout aussi discutables l'une que l'autre. La première, qui est à notre avis la moins pertinente, évoque le pouvoir normatif comme expression suprême de l'autonomie dans le seul cadre fédéral, négligeant ainsi sa présence et son développement aussi dans des États initialement unitaires, mais qui ont évolué vers une forme*

---

7. Discours royal du 3 janvier 2010.

8. EL YAAGOUBI M., « Le droit administratif, thématique », op.cit., p.102-103.

régionale qui offre également ce pouvoir à leurs entités régionales, sans pour autant devenir des États fédéraux, tels que l'Espagne et l'Italie. Il est certain que l'État unitaire est différent de l'État fédéral aussi bien que la décentralisation ne conduit pas forcément à cette forme décomposée de l'État. Toutefois, le fédéralisme n'est pas complètement incompatible avec l'idée de l'unité. HESSE K., écrit à ce sujet que dans l'entendement classique centré sur les anciennes manifestations de l'État fédéral, celui-ci se caractérise par la simultanéité de la diversité et de l'unité. Pour l'auteur, les États membres maintiennent leur individualité à travers la construction fédérale qui la sécurise et la lie au travail commun au sein de l'État total. La décentralisation peut, donc, proposer une forme régionale beaucoup plus adaptée à un État unitaire. En sus, un pouvoir normatif régional ne constitue pas nécessairement une cause de décomposition de la souveraineté, car celle-ci demeure « *une norme suprême fictive servant à faire accepter la puissance juridique de l'État, la source d'une métaprérogative conférant à l'État l'indépendance juridique vis-à-vis de l'extérieur et la suprématie et l'omnicompétence juridiques à l'intérieur. La souveraineté serait une norme (supposée et non positive, donc un concept) attributive de compétence conférant à l'État un droit dont il serait le seul titulaire originaire possible : le droit au droit* »<sup>9</sup>.

La deuxième idée, qui s'appuie sur l'art. 42 C. pour présenter le roi comme un « symbole de l'unité de la nation », ne semble pas être complètement fondée eu égard à son attachement à la première idée du pouvoir normatif. Si on considère la symbolique du roi dans la préservation de l'unité nationale, par opposition au fédéralisme, ceci n'enlève en rien à la capacité normative des entités infra-étatiques dans une autre forme de l'État. L'analyse de la réflexion de l'auteur pose le constat que la royauté, garante de l'unité, n'est pas compatible avec une idée d'autonomie élargie qui offrirait à la région un pouvoir normatif. Il pense même que la réforme régionale ne devrait pas porter préjudice à l'unité de l'État, car la régionalisation relève, pour lui, d'une dynamique centrifuge qui pourrait à un certain degré casser le lien d'allégeance nationale. Dans ce cas, au lieu d'être un lien d'enrichissement réciproque et de complémentarité, le rapport entre l'identité régionale et l'identité nationale devient d'opposition et de substitution. À cette hypothèse de rupture de l'allégeance nationale par un polycentrisme normatif, c'est-à-dire la fin de cette sorte d'obligation de fidélité ou de soumission à la nation et au roi, nous apportons la précision que la royauté en Espagne est toujours présente depuis 1978, d'autant plus que l'unité demeure le lien qui rassemble toutes les composantes décentralisées du pays, malgré le pouvoir normatif octroyé aux Communautés autonomes et les aspirations catalanes. Nous estimons que la région peut légiférer pour satisfaire les intérêts de sa population locale, tout en restant partie intégrante d'un ensemble national.

---

9. BARRAUD B., « La souveraineté et la norme fondamentale », Les ANNALES DE DROIT, Presses universitaires de Rouen et du Havre, n° 12, Mont-Saint-Aignan 2018, p.10. (<https://journals.openedition.org/add/878?lang=en>), consulté le 07/09/2020.

La régionalisation dans ses formes les plus démocratiques (régionalisation politique) est aujourd'hui l'une des manifestations les plus brillantes de la démocratie en générale. Le fait de la rejeter sous prétexte de rompre l'allégeance nationale remet en cause tout le processus démocratique et pose la démocratie et l'allégeance sur un niveau de concurrence. Dans ce cas, il faudrait faire un choix entre modernisation et maintien de constantes nationales.

### 2-1-2 *Le glissement sémantique du contrôle de tutelle*

Dans la nouvelle vision de l'organisation territoriale marocaine, la tutelle, comme mode de contrôle des Collectivité territoriales est déclarée incompatible avec le processus de consolidation de la décentralisation. Ce système contraignant est devenu de plus en plus contestable et sa portée ne correspond plus aux enjeux escomptés de la régionalisation avancée. C'est dans ce sens que se sont élaborées les réformes de 2011 et 2015. Le conditionnement du caractère exécutoire des délibérations du conseil régional par un visa du ministre de l'intérieur ouvre un autre questionnement sur l'authenticité de ce changement déclaré sur la tutelle. Pourtant, l'art. 145 al. 2 C. ne laisse aucun doute quant à la nature du contrôle qui devrait être exercé sur les actes du pouvoir régional, puisqu'il évoque clairement le simple contrôle administratif. La disposition constitutionnelle indique bien que « *Dans les collectivités territoriales, les walis de régions (...) exercent le contrôle administratif* », toutefois, la LOR 111/14 n'a pas suivi cette même ligne novatrice. Les articles du texte législatif ont supprimé la terminologie comportant la tutelle et l'approbation pour la remplacer par le visa. Ce qui revient à dire que le procédé persiste, avec une nouvelle appellation. Il y a donc un décalage entre la LOR et la Constitution. Il s'agit d'outrepasser les dispositions constitutionnelles pour revenir aux textes antérieurs qui utilisaient les mêmes formules pour censurer les délibérations du conseil régional. L'art. 41 de l'ancienne LOR 47-96 sur les régions précisait que « *Ne sont exécutoires qu'après avoir été approuvées par l'autorité de tutelle, les délibérations du conseil régional* », alors que l'art. 115 de la nouvelle LOR 111/14 déclare que « *Ne sont exécutoires qu'après visa de l'autorité gouvernementale chargée de l'intérieur (...) les délibérations du conseil suivantes...* ». L'expression de négation «ne sont», que les deux dispositions comportent, souligne l'obligation catégorique de recourir à l'accord de l'autorité de tutelle avant d'exécuter les délibérations. Autrement dit, le non-respect de cette mesure ou le refus du visa seraient synonymes de non-exécution des décisions du conseil régional. En vérité, le changement dont il est question dans la LOR n'est qu'un euphémisme qui tente d'atténuer la teneur négative qui caractérise la tutelle en remplaçant une terminologie par une autre, alors que le mécanisme du contrôle lui-même est toujours présent. Il s'agit bien d'un contrôle de l'opportunité puisque le visa du ministre de l'intérieur est exigé *a priori* et non *a posteriori*. Ce pouvoir discrétionnaire manque d'objectivité parce qu'il ne repose sur aucun critère précis ou préétabli. L'imprécision de l'opportunité est évidente d'autant bien qu'il existe une infinité de suppositions qui évoluent selon les circonstances. Le visa, dans cette approximation est susceptible d'être refusé même dans la légalité des formes. Nous présumons que ce procédé de contrôle préalable est en mesure

d'offrir un cadre propice à l'interventionnisme étatique dans les affaires de la région. Le refus du visa contraint les élus régionaux à se soumettre aux conditions fixées par l'autorité de contrôle pour obtenir son approbation. En refusant le visa, l'autorité de contrôle ne précise pas seulement les motifs de son acte, mais elle oriente de manière presque directe les décisions de ces élus. D'autre part, le fait de limiter la liste des matières sur lesquelles porte ce contrôle ne devrait pas induire en erreur, car elle a beau être restreinte, cette liste ne comprend que des matières hautement qualitatives qui touchent directement les moyens d'exercice des compétences de la région<sup>10</sup>, tels que le budget et l'emprunt. Par conséquent, il ne s'agit point d'un contrôle d'exception que le législateur a voulu véhiculer dans la mesure où la liste des matières énumérées influe de manière ou d'une autre sur toutes les autres compétences.

Somme toute, nous pouvons établir que le procédé du visa est en réalité une tutelle de l'opportunité qui sous-entend que la région est considérée juridiquement inapte à adopter elle-même des décisions de manière autonome et définitive. Avant de se transformer en normes, ses actes seraient toujours tributaires d'un discernement plus perspicace, en l'occurrence, celui de l'État. Cette conception réductrice fragmente l'ordre étatique en deux catégories bien distinctes, l'une est supérieure disposant d'attributs juridiques, et l'autre est inférieure et incapable de gérer librement ses propres affaires. Ce qui est loin d'être représentatif de la décentralisation et encore moins d'une régionalisation avancée, particulièrement, lorsque les moyens qui lui sont consacrés ne sont pas adaptés à l'esprit de l'autonomie.

## 2-2 L'inadéquation des moyens alloués à la régionalisation avancée avec les enjeux de l'autonomie

Les moyens juridiques et surtout financiers consacrés à chaque réforme, quelle que soit son envergure, sont de véritables annonceurs du degré de réussite escompté. La lecture de l'ensemble des mécanismes juridiques dédiés à la régionalisation avancée démontre leur insuffisance ou plutôt leur inadéquation avec l'ambition d'une autonomie régionale capable de réussir le projet. La charte de la déconcentration accroît les attributions du wali au détriment du pouvoir régional, quant au découpage et aux modes d'élection, ils ne garantissent pas non plus une meilleure organisation du territoire et des gouvernants locaux (2-2-1). Le bilan

---

10. Il s'agit de « - la délibération relative au programme de développement régional ; - la délibération relative au schéma régional d'aménagement du territoire ; - la délibération relative à l'organisation de l'administration de la région et fixant ses attributions ; - les délibérations relatives à la gestion déléguée des services et des ouvrages publics régionaux ; - les délibérations relatives à la création des sociétés de développement régional ; - les délibérations ayant une incidence financière sur les dépenses et les recettes, et notamment, la fixation des tarifs des taxes, des redevances et droits divers et la cession des biens de la région et leur affectation ; - la délibération relative aux conventions de coopération décentralisée et de jumelage que la région conclut avec les collectivités locales étrangères et avec des acteurs en dehors du Royaume ». Art. 115 de la LOR 111/14.

de la gestion financière régionale semble très impacté par ce constat. Le volume des transferts de l'État ne laisse pas beaucoup de place aux ressources propres, et le mécanisme de la péréquation destiné à absorber les inégalités est inadapté à la réalité régionale (2-2-2).

*2-2-1 La charte de déconcentration, le découpage et les élections locales, instruments juridiques sans réelle portée sur l'autonomie de la région*

À la marge des LOR qui constituent le cadre législatif par excellence à la gestion décentralisée, d'autres types de réformes étaient nécessaires pour compléter le travail du législateur et du constituant. Dès lors que certaines mesures ne peuvent être introduites dans ces lois en raison de leur spécificité, elles ont pris forme dans d'autres textes faisant partie de la réforme globale de la régionalisation avancée.

Dans ce sens, il sied de rappeler que chaque décentralisation tient comme corollaire indiscutable une déconcentration. Ne pouvant être absolue, la liberté d'action de la démocratie locale est toujours tributaire d'un regard veillant ou contraignant, selon le cas, du pouvoir central. Prévenir les dérives d'une gestion décentralisée défaillante est tout à fait dans l'intérêt général, or ce sont bien les mécanismes de cette prévention qui nous renseignent sur les intentions soit, de l'assistance ou de l'ingérence. L'exercice de la déconcentration constitue à cet égard un indicateur phare pour juger de la pertinence de toute la réforme territoriale au Maroc. Assurément, la charte confirme le passage vers une relation de partenariat entre services déconcentrés et services décentralisés dans la réalisation du développement territoriale. Or, les larges prérogatives attribuées au wali, représentant de l'État central, présentent une forte raison de croire que les conflits de compétences et l'ambiguïté dans leur exercice risque de persister longtemps.

La Constitution de 1996 avait cantonné les attributions du wali dans l'exécution des lois et l'application des décisions du gouvernement (Art. 102 C. de 1996). Aujourd'hui, il devient l'un des deux principaux fondements sur lesquels repose toute la politique de «déconcentration administrative»<sup>11</sup> au Maroc. Hormis sa qualité de représentant du pouvoir central, il apporte également de l'assistance au pouvoir régional dans la mise en œuvre des «plans et des programmes de développement»<sup>12</sup>. La nouvelle réforme des services déconcentrés attribue au wali un rôle de pilotage pour la réussite du chantier de la régionalisation avancée.

---

11. L'art. 5 de la Charte de déconcentration précise que les deux principaux fondements de la déconcentration au Maroc sont « la région, en tant qu'espace approprié pour la concrétisation de la politique nationale de déconcentration administrative, eu égard à la position prééminente qu'elle occupe dans l'organisation territoriale administrative du Royaume (...) le rôle central du wali de région, en sa qualité de représentant du pouvoir central au niveau régional ».

12. Selon l'art. 27 de la charte, « les walis et gouverneurs veillent (...) à prendre toutes les mesures appropriées et nécessaires, en vue d'assurer l'accompagnement (...) des collectivités territoriales ».

Toutefois, ce qui pose problème, ce ne sont pas les diverses attributions octroyées au représentant de l'État, car nous estimons qu'elles sont tout à fait conformes au statut qu'il incarne vis-à-vis de la déconcentration, mais l'interprétation qu'on doit adopter pour ses missions d'accompagnement et d'assistance des régions, exprimées également dans le «chapitre VI de la Charte»<sup>13</sup>. Notre recherche permet d'avancer avec sérénité que la question d'assistance n'est qu'un vocabulaire atténué de la notion de contrôle. En s'appuyant sur quelques aspects de sa figure incontournable entre la région et la justice administrative, nous pouvons établir que le fait d'intervenir dans l'ordre du jour des assemblées régionales, par exemple, ne constitue guère à notre sens une forme d'assistance ou d'accompagnement, mais plutôt une forme d'ingérence non fondée, étant donné que le pouvoir du contrôle administratif que lui procure la Constitution est une mesure qui doit être *a posteriori* de la prise de décision pour vérifier sa légalité et non pour l'orienter.

D'un autre côté, concernant le découpage administratif, il est important de rappeler que l'une des motivations principales qui ont conduit au nouveau découpage au Maroc se construit sans doute autour de l'insatisfaction générale vis-à-vis de celui de 1997 à 16 régions institutionnelles. En se basant sur les principes de l'homogénéité et la fonctionnalité tout en leur annexant celui de la complémentarité déjà existant, la nouvelle organisation territoriale en 12 régions « distingue deux grands types de région. Le premier concerne des régions définies en partant de métropoles qui se trouvent à la tête d'espaces de croissance économique majeurs pour le rôle qu'ils jouent aujourd'hui ou qu'ils vont jouer demain sur les plans économique et du fonctionnement du territoire. Sept pôles ont été ainsi identifiés : Tanger-Tétouan, Rabat-Salé-Kénitra, Casablanca-El Jadida, le Grand Agadir, Fès-Meknès, Marrakech-Safi et Béni Mellal-Khénifra. Le second concerne des régions faiblement ou non polarisées et couvrant les montagnes atlasiques et les steppes et déserts plus ou moins oasiens. Ces cinq régions sont

---

13. Le chapitre s'intitule *Des relations des services déconcentrés de l'État avec les collectivités territoriales, les organismes qui en relèvent et les autres organismes et établissements à compétence territoriale*. Dans ce chapitre, il n'y a que deux articles (36 et 37) ; le premier évoque les missions des services qui consistent à « apporter toute forme d'appui et assistance aux collectivités territoriales (...) établir les bases d'un partenariat effectif (...) contribuer au développement des capacités des collectivités territoriales (...) accompagner les collectivités territoriales dans l'exercice de leurs compétences (...) renforcer les mécanismes de dialogue et de consultation » ; alors que le deuxième les invite à « coopérer avec le Centre régional d'investissement ». La lecture de ces deux dispositions ne permet nullement de tirer une vision claire sur la question de l'assistance et l'accompagnement. L'apport de toute forme d'appui et d'assistance, la contribution, l'accompagnement, le renforcement, ne sont que des formules vagues et générales qui n'apportent pas la précision que devrait normalement revêtir une charte. Pour un juriste, il serait périlleux dans cette confusion de confirmer ou d'infirmer l'une ou l'autre version de cette lecture, en revanche, et à la base de toute l'argumentation produite dans ce travail, nous cautionnons l'interprétation restrictive de l'autonomie régionale.

*moins nanties, voire confrontées à des handicaps sévères et nécessitent de ce fait un appui fort et une solidarité nationale »<sup>14</sup>.*

Dans le souci de joindre le fonctionnel et l'institutionnel, le nouveau découpage a opéré des fractures dans des territoires historiquement et socialement liés, et des jonctions entre régions jusque-là différenciées. Nous allons prendre comme exemple la région de Tanger-Tétouan-Al Hoceïma. Notons que la ville d'Al Hoceïma faisait partie de la région Taza-Al Hoceïma-Taounate dans le découpage de 1997, une région composée de sous-espaces qui communiquent et échangent très peu de choses. Nous estimons d'ailleurs que le Rif central qui s'organise autour d'Al Hoceïma aurait pu être regroupé avec le Rif oriental que polarise la ville de Nador. Car nous avons noté également que, pour des considérations culturelles (la langue par exemple), économiques ou géographiques, le Rif oriental avait des difficultés à cohabiter avec l'Oriental. Nous savons que les villes de Nador et Al Hoceïma représentent les deux centres de la culture du Rif. Les séparer dans l'ancien et le nouveau découpage stimule la réflexion sur les motivations qui préféraient à cet aménagement. Il paraît que le rapport de force qui existe depuis longtemps entre le pouvoir central et cette région du Maroc laisse entrevoir des soupçons de contrôle.

Enfin s'agissant des élections locales, avant la nouvelle réforme qui introduit le suffrage universel direct par une disposition constitutionnelle, les élections régionales étaient régies par un suffrage indirect à l'instar des provinces et préfectures. Les assemblées régionales étaient le produit d'un amalgame de collèges élus formés par des représentants politiques et syndicaux associés aux mandataires des secteurs productifs (art. 3 de la LOR 47-96). Depuis sa reconnaissance en tant que collectivité locale, ce mode d'élection n'a fait que compromettre l'autonomie de la région. Cette formation hybride qui éparpillait le centre de décision en plusieurs pôles inconnus pour les électeurs a certainement pris fin lors de la nouvelle réforme, mais sans être complètement exempt de certaines observations.

Incontestablement, le suffrage universel direct est plus adapté à une démocratie représentative régionale compte tenu des défaillances du suffrage indirect. Cependant, et sans vouloir faire l'apologie d'une quelconque antithèse sur l'un des éléments les plus significatifs de la liberté, nous allons tenter de relier ses défauts avec la réalité régionale marocaine, tout en essayant de lui trouver une part de responsabilité dans la problématique de l'autonomie que nous traitons dans ce sujet.

---

14. BERRIANE M., « Dynamiques territoriales et politiques publiques : territoires fonctionnels et territoires officiels », in DUPRET B., RHANI Z., BOUTALEB A., FERRIÉ J-N (dir.) *Le Maroc au présent*, éd. Centre Jacques-Berque, Fondation du Roi Abdul-Aziz Al Saoud pour les Études Islamiques et les Sciences Humaines, coll. Description du Maghreb, Casablanca, 2015, p.59.

Ainsi, et à l'image des élections communales, provinciales ou préfectorales, le suffrage universel direct favorise également une hégémonie des notables sur le pouvoir régional. RONDELET A., renvoie, en partie, cette conséquence aux dépenses élevées qu'impliquent les mécanismes du suffrage, il précise que « *Par là s'explique ce fait bizarre et difficilement saisissable au premier abord, d'une sorte de monopole exercé du côté de l'ordre par les très grandes fortunes du suffrage universel* »<sup>15</sup>. En étant partisan de la démocratie dans toutes ses composantes, il est très difficile de se positionner face à la question fondamentale suivante : quelle serait l'alternative si, et le suffrage indirect et le suffrage direct présentent tous les deux des carences différentes, mais tout aussi influentes sur le rendu démocratique ? Probablement, ce constat ne représente qu'une réalité sociopolitique de la démocratie représentative au Maroc, qui serait loin d'être généralisée sur l'ensemble des démocraties contemporaines. Il s'agit d'un problème de culture politique qui met en relief l'absence d'un système de partis avec une base sociale et une éducation politique des citoyens. Nous estimons d'ailleurs à ce propos que ces éléments doivent accompagner, voire, précéder les instruments de l'expression politique. Au même titre qu'il n'y a pas de démocratie sans démocrates, il n'y aurait pas non plus de représentativité sans instruction politique. Si le reflet de cette critique ne semble toucher que le mauvais fonctionnement de la démocratie sans remettre en cause son essence, il faut au moins admettre que l'altération des mécanismes risque de donner une lecture erronée des résultats de l'exercice démocratique. Ce qui n'est pas sans conséquences sur l'esprit de la démocratie.

Au niveau régional, l'outil du suffrage universel direct au Maroc est devenu une matière bien travaillée par les prétendants aux titres. Cette manœuvre, tant compliquée pour les novices, se professionnalise de plus en plus pour favoriser les plus expérimentés, non pas dans la pratique de la politique, mais dans la manipulation des outils qui mènent au pouvoir. Un état de chose exacerbé par le niveau intellectuel et économique relativement bas de l'électorat habituel au Maroc. La pauvreté et l'analphabétisme sont deux phénomènes très pesant dans les élections régionales. La vulnérabilité de cette couche sociale fragile rend la tâche plus facile aux candidats pour influencer intellectuellement et financièrement les électeurs. C'est justement là où la question de la morale en démocratie s'impose. « Faut-il peut-être instruire avant de démocratiser ? »<sup>16</sup> Si on prend en compte le désintérêt des populations instruites issues de la classe moyenne de toutes sortes de suffrage, on réalise rapidement l'ampleur du phénomène. Ce qui explique également un deuxième désintérêt beaucoup plus conséquent et grave, celui des intellectuels et des académiciens qui renoncent et rejettent de se présenter aux élections régionales dans un climat peu favorable. RONDELET

---

15. RONDELET A., « Les limites du suffrage universel », Henry Plon Imprimeur/Editeur, Source [gallica.bnf.fr](http://gallica.bnf.fr) / Bibliothèque nationale de France, Paris, 1871, p.13.

16. Si on prend par ex. la région Tanger-Tétouan-Al Hoceima, on note 31% d'analphabètes et 5% seulement des diplômés supérieurs. Connaissant le jeu des chiffres dans le suffrage universel, un tel pourcentage est en mesure de faire basculer toute la balance de l'enjeu démocratique.

A., souligne ce qui s'est passé au tout début de la pratique du scrutin universel en France, et ce que nous pensons être le cas aujourd'hui au Maroc : « *il a semblé, en dehors du scrutin de liste où l'on peut passer gratis, que la classe moyenne française, plus éminente par ses capacités politiques que favorisée par ses richesses patrimoniales, ait subitement disparu de la scène qu'elle avait longtemps occupée et dominée* »<sup>17</sup>.

### 2-2-2 La dépendance financière de la région à l'égard des transferts de l'État

Bien que constitutionnelles, les notions de compétences et de libre administration ne véhiculent nullement une quelconque autonomie financière si le dispositif législatif mis en place n'offre pas à la région une certaine indépendance vis-à-vis de l'État. Libérer l'action régionale, c'est élever son degré d'autosuffisance financière en matière de ressources et de gestion. La garantie des ressources est pour la première fois d'ordre constitutionnel au Maroc. Ceci soulève leur importance dans la gestion décentralisée et l'obligation pour le législateur d'en assurer la convenance. Rappelons que la loi fondamentale précise que « *les régions et les autres collectivités territoriales disposent de ressources financières propres et de ressources financières affectées par l'État* »<sup>18</sup>. Il faut admettre que la question des ressources propres est tout à fait en adéquation avec l'idéal de l'autonomie, en revanche, c'est la notion de ressources affectées par l'État qui pose problème. Le texte constitutionnel ne serait-il pas dans la contradiction lorsqu'il offre à la fois la liberté par des moyens propres et son frein par les moyens affectés ?

Décidemment, et après la réforme, l'État demeure encore la principale source des finances locales au Maroc, « *La répartition des recettes (...) à fin août 2020, permet de relever que les ressources transférées (...) constituent (...) 90% pour les régions (...)* »<sup>19</sup>. Mis à part les deux formes d'affectation de fonds pour les régions, c'est-à-dire, les crédits du budget général de l'État ainsi que le Fonds Spécial relatif au produit des parts d'impôts, on note également les subventions et les fonds de concours constitués pour une grande partie des versements effectués par certains départements ministériels, en vue de contribuer à la réalisation de programmes ou projets régionaux, et le produit des intérêts versés par l'État aux Collectivités territoriales au titre de leurs fonds disponibles mis à la disposition de l'État. D'après le bulletin mensuel des statistiques des finances locales établi par la Trésorerie Générale du Royaume (TGR) en août 2020, « *L'évolution de la structure des ressources des collectivités territoriales entre fin août 2019 et fin août 2020, fait ressortir une augmentation de la part des ressources transférées, conjuguée à une diminution de la part des ressources gérées par les collectivités*

---

17. RONDELET A., « Les limites du suffrage universel », op.cit., p. 13-14.

18. Art. 141, al.1 C.

19. Trésorerie Générale du Royaume, « Bulletin mensuel de statistiques des finances locales », Août 2020, p.6.

territoriales et de la part des ressources gérées par l'État »<sup>20</sup>. Suivant le principe de « progressivité »<sup>21</sup> dans le transfert des compétences, nous devrions être dans une dynamique contraire. L'interventionnisme de l'État devrait disparaître peu à peu pour initier la région à une certaine indépendance vis-à-vis de la gestion et des moyens. Nous estimons que « parallèlement au renforcement de l'effort financier de l'État (...) il est indispensable d'inciter les collectivités territoriales à améliorer leurs ressources propres »<sup>22</sup>. Nous retenons ici la dernière recommandation établie par le ministère des finances et de l'économie, qui soulève clairement la problématique de l'interventionnisme étatique flagrant dans les finances locales. Pour l'État, il s'agit d'une consolidation des capacités financières des régions qui s'inscrit dans le contexte de la réforme, mais au questionnement de l'autonomie, c'est une forme d'ingérence qui pourrait développer une autonomie formelle à la place d'une autonomie réelle.

Généralement, on s'accorde aujourd'hui sur le fait que les transferts de l'État ont pour fin la réduction des disparités et la limitation des déséquilibres. Certains auteurs plaident pour ces formes d'intervention étatique, en avançant à titre d'exemple que « Les ressources propres ne sont jamais suffisantes pour couvrir d'une manière adéquate le coût des compétences dévolues aux collectivités territoriales; c'est pourquoi les transferts financiers (budgétaires) sont nécessaires pour combler autant que possible les besoins de financement de ces collectivités »<sup>23</sup>. Les partisans de ce courant trouvent leurs arguments dans plusieurs justifications qui se manifestent d'abord dans le souci de corriger le déséquilibre vertical, puis, pour colmater le déséquilibre horizontal ; « les transferts visent généralement à « égaliser » (rapprocher de la moyenne) les ressources financières à la disposition des collectivités territoriales pour leur permettre d'offrir une qualité comparable (et à des coûts comparables autant que possible) de services publics sur un territoire considéré »<sup>24</sup>. Aussi, dans la préoccupation de « compenser des effets externes (effets de débordement) : L'objectif des transferts est de corriger l'impact d'effets externes liés à la fourniture décentralisée de certaines prestations publiques; cela est en particulier le cas quand l'aire de consommation des services publics déborde sur le périmètre du territoire de la collectivité territoriale qui fournit la prestation,

---

20. Ibid.

21. Le premier al. de l'art. 95 de la LOR 111/14 précise que « Lors du transfert des compétences de l'État à la région, sont pris en compte les principes de progressivité et de différenciation entre les régions ».

22. Trésorerie Générale du Royaume, « Bulletin mensuel de statistiques des finances locales », op.cit., p.6.

23. EL-MENSI M., « Financement des collectivités territoriales et mécanismes de péréquation », Forum of Federations, Occasional Paper Series, n° 18, Canada, 2007, p.16. ([http://www.forumfed.org/wp-content/uploads/2016/06/OccPaper18\\_FoF\\_LivretFinancement\\_FR\\_small.pdf](http://www.forumfed.org/wp-content/uploads/2016/06/OccPaper18_FoF_LivretFinancement_FR_small.pdf)), consulté le 24/01/2021.

24. Ibid.

*ou quand des agents économiques non-résidents peuvent bénéficier des services rendus par une autorité territoriale sans en supporter le coût »<sup>25</sup>.*

Dans ce contexte, les principes de coopération et de solidarité instaurés par la Constitution de 2011 (Art. 136 C.) prennent toute leur place. Effectivement, à travers l'art. 231 de la LOR 111/14, le gouvernement avait la charge d'instituer les mécanismes de fonctionnement des deux fonds de développement régional indiqués aussi par la loi fondamentale. Les deux organismes - Fonds de mise à niveau sociale et Fonds de solidarité interrégionale - sont financés par les recettes de la TVA (Taxe sur la valeur ajoutée), de l'IS (Impôt sur les Sociétés) et de l'IR (Impôt sur le Revenu). La problématique de ces deux fonds réside dans leur mode de gestion, étant donné que le cadre législatif qui les régit renvoie à l'autorité gouvernementale la compétence d'établir toutes les composantes de leur fonctionnement. On peut noter par exemple les dispositions de l'art. 230 de la LOR 111/14 qui précise que « *Le Chef du gouvernement est l'ordonnateur des recettes et des dépenses du Fonds de mise à niveau sociale* », ou bien celles de l'art. 235 de la même LOR qui indique que « *Le ministre de l'intérieur est l'ordonnateur des recettes et des dépenses du Fonds de solidarité interrégionale* ».

De ce qui précède, nous pouvons dire qu'au Maroc, ce système de péréquation est loin de réussir ces échéances car les mécanismes de solidarité verticale ont montré leur insuffisance. La diversification des sources de financements, dominés généralement par l'État central, ont fait que l'environnement financier dans lequel évoluent les régions n'est pas propice à une péréquation optimale. Les « *contraintes et les ressources changent d'une collectivité territoriale à une autre* »<sup>26</sup>. Ceci incite à revaloriser cette différenciation financière, car elle présente dans le système actuel un obstacle à l'émancipation de la décision régionale, qui dans une régionalisation politique s'avère beaucoup plus libre.

## II. LE PROJET D'AUTONOMIE DU SAHARA AU REGARD DU MODÈLE RÉGIONAL ESPAGNOL

Les modalités de la répartition des compétences varient d'un type d'État à un autre. En revanche, nous remarquons dans ces derniers temps une tendance de certains États unitaires à adopter des principes considérés auparavant comme étant propres aux États fédéraux. Le développement des autonomies régionales a conduit à instaurer dans ces États un système de répartition de compétences

---

25. *Ibid.*

26. EL ARAFI H., « Étude sur les recettes et les dépenses des collectivités territoriales au Maroc », l'Espace Associatif, *Mobilisation Citoyenne pour la Redevabilité des Finances Publiques*, Rabat, 2018, p.60. ([http://www.espace-associatif.ma/wp-content/uploads/2019/05/Etude\\_R\\_D\\_des\\_CT-Rapport\\_V2\\_.pdf](http://www.espace-associatif.ma/wp-content/uploads/2019/05/Etude_R_D_des_CT-Rapport_V2_.pdf)), consulté le 25/01/2021.

qui valorise davantage la prise de décision locale, procurant ainsi aux entités infra-étatiques plus de place dans la gestion des affaires publiques les concernant.

Notre analyse sur la régionalisation politique et le degré d'autonomie qu'elle peut offrir, nous amène à exposer le modèle le plus représentatif de cette organisation. En effet, l'originalité espagnole, à mi-chemin entre l'État unitaire et l'État fédéral, nous enseigne richement sur l'agencement des relations entre le centre et la périphérie. Il s'agit d'une conception très avancée de l'autonomie (3-1). Ce référentiel nous sera de très grande utilité pour examiner de près la tentative marocaine de reformuler l'organisation territoriale du Sahara sur les mêmes fondements théoriques (3-2).

### 3-1 L'illustration de l'autonomie politique dans le modèle régional espagnol

Un régime dit «autonomique» est une forme de distribution territoriale du pouvoir. Il présente une certaine originalité par rapport aux régimes unitaire et fédéral. En Espagne, les régions occupent une place particulière dans l'organisation territoriale de l'État. Celui-ci a procédé au gré des circonstances politico-historiques à une décentralisation très prononcée, bien au-delà des standards reconnus aux États unitaires. Cette originalité explique la dénomination «État autonome» espagnol. Elle trouve ses fondements aussi bien dans l'organisation territoriale de l'État et les statuts qui régissent l'autonomie de ses régions (3-1-1) que dans la forte répartition des compétences qui caractérise son partage des pouvoirs avec la périphérie (3-1-2).

#### 3-1-1 Une conception territoriale très prononcée en Espagne

L'État «autonome» espagnol est né d'une volonté sans équivoque de définir la structure de l'État, une volonté qui sera révisée de manière partielle dans toutes les phases ultérieures à l'établissement de la Constitution. C'est ce qu'on appelle la déconstitutionnalisation partielle<sup>27</sup>. Cette formule serait alors une sorte d'État hybride, résultat d'une métamorphose décentralisée de l'État unitaire. C'est une variante de l'État régional qui reconnaît un degré variable d'autonomie à ses entités décentralisées : une autonomie juridique et politique garantie par la Constitution. Certaines entités sont proches de la situation des Collectivités territoriales dans un État unitaire, alors que d'autres s'apparentent plus aux entités fédérées au sein d'un État fédéral.

Avec l'établissement de la Constitution de 1978, l'Espagne présenta une organisation particulière au niveau local (Communautés autonomes, provinces,

---

27. PEREZ ROYO J., « El Tribunal Constitucional y la autonomía de Catalunya: crónica de un disparate », in *Crónica Jurídica Hispalense: revista de la Facultad de Derecho, Universidad de Sevilla*, 15, 177-203, 2017, p.184.

communes)<sup>28</sup>. En octroyant à la première catégorie un pouvoir normatif, ce pays est devenu un État «régionalisé». Il est, en effet, ce qu'on appelle aussi un «État des autonomies», officiellement uni, mais fonctionnant comme une fédération de Communautés autonomes chacune avec un niveau d'autonomie différent.

Pour satisfaire les revendications de certaines régions (Catalogne, Pays Basque, Galice) et apporter une solution au conflit basque<sup>29</sup>, le gouvernement Suarez a fait inscrire dans la Constitution «le droit à l'autonomie des nationalités». Les régions espagnoles, au nombre de 17, sont appelées «Communautés autonomes» et sont les plus concernées par l'autonomie.

Au niveau local en Espagne, il ne s'agit ni d'une organisation calquée sur le modèle fédéral, ni tout à fait sur la forme unitaire classique. C'est une organisation en trois niveaux (régional, provincial, communal), dotés d'organes législatifs élus au suffrage universel et d'exécutifs locaux. Le niveau le plus bas est le niveau communal. Le niveau régional est constitué par les Communautés autonomes<sup>30</sup>. Le pouvoir législatif est détenu par une Assemblée dont le nom diffère selon les communautés<sup>31</sup>. Elle est élue au suffrage universel, à la proportionnelle pour un mandat de quatre ans, et composée d'un nombre variable de députés régionaux. Le Président de la Communauté autonome est élu par l'assemblée. Il a pour charge de diriger et coordonner le Conseil de gouvernement, organe exécutif de la Communauté autonome, ainsi que de représenter la communauté auprès de l'État.

La Constitution espagnole garantit la diversité des statuts d'autonomie. Ils constituent la norme institutionnelle fondamentale de chaque Communauté autonome ; l'État les reconnaît et les protège comme partie intégrante de son ordre juridique<sup>32</sup>. Le statut a une double dimension : d'abord, étant la norme institutionnelle fondamentale de chaque Communauté autonome, il représente la base, le fondement de l'ordre juridique autonome ; d'autre part, ce statut fait aussi partie

---

28. L'art. 137 CE. dispose que « L'État se compose, dans son organisation territoriale, de communes, de provinces et des Communautés autonomes qui se constitueront. Toutes ces entités jouissent d'une autonomie pour la gestion de leurs intérêts respectifs ».

29. Le conflit basque désigne l'opposition politique et idéologique, exacerbée par une confrontation armée. Une période de tensions et de série d'attentats, survenus entre l'indépendantisme basque et les gouvernements espagnol et français. Il a commencé en 1961 avec les premiers attentats d'ETA (Euskadi ta Askatasuna, «Pays basque et liberté», organisation terroriste indépendantiste basque), avant d'entrer en voie de résolution en 2011 avec l'annonce par ETA de l'arrêt définitif de son activité armée. Le 16 avril 2018, l'ETA annonce sa dissolution et la fin de son combat politique.

30. L'organisation des communautés est établie à l'art. 152 CE. prévu initialement pour les communautés de l'art. 151 CE., mais que la législateur a étendue à toutes les communautés.

31. On l'appelle par ex. à Madrid «Asamblea de Madrid», en Catalogne «Parlament de Catalunya», au Pays-Basque «Eusko Legebiltzarra», en Galice «Parlamento de Galicia», et à Valence «Corts Valencianes».

32. L'art. 147, al. 1 CE. stipule que « Dans le cadre de la Constitution, les statuts seront la norme institutionnelle fondamentale de chaque Communauté autonome et l'État les reconnaîtra et les protégera comme partie intégrante de son ordre juridique ».

de l'ordre juridique de l'État, qui doit l'approuver dans son assemblée générale à la majorité absolue, moyennant une LOR<sup>33</sup>.

Les Communautés autonomes acquièrent leur existence juridique et politique au moment de l'approbation de leur statut d'autonomie. Il est en ce sens la carte de leur naissance<sup>34</sup>.

### 3-1-2 *La répartition des compétences, élément fondateur de l'autonomie politique en Espagne*

La formule «État des autonomies» instaurée par la Constitution espagnole de 1978<sup>35</sup> a permis la mise en place d'une distribution du pouvoir aux niveaux étatique, autonome et local, une assignation de pouvoirs normatifs et administratifs dans différents domaines. L'État et les Communautés autonomes ont le pouvoir législatif, réglementaire et exécutif. Les entités locales, elles, dépourvues de pouvoir législatif, possèdent des compétences d'ordre réglementaire et exécutif<sup>36</sup>.

De ce point de vue, la Constitution attribue aux régions une autonomie politique et administrative, alors que les entités locales ne bénéficient que du deuxième volet de cette autonomie. Cette capacité de décision des Communautés autonomes ne se concrétise pas seulement dans le développement et l'application des lois étatiques, mais aussi dans la formulation et l'exécution de politiques propres, différentes de celles des autres entités. L'ampleur de ces politiques, qui touchent directement le niveau d'autonomie, dépend surtout de la quantité et de la qualité des compétences reconnues dans les statuts d'autonomie respectifs<sup>37</sup>.

---

33. BLASCO ESTEVE A., « Décentralisation politique en Espagne : les communautés autonomes », in *Réformes constitutionnelles et administration publique*, Université Mohammed V, Suissi, imprimerie El Maarif El Jadida, Rabat, 2013, p.154.

34. L'art. 147 al. 2 CE., établit une liste de conditions que tous les statuts doivent contenir : -le nom de la communauté qui correspond le mieux à son identité historique ; -la délimitation de son territoire ; -la dénomination, l'organisation et le siège des institutions autonomes propres ; -les compétences assumées dans le cadre établi par la Constitution et les bases pour le transfert des services correspondant à ces compétences.

Mise à part le Pays Basque (rejet du Plan Ibarretxe par les députés nationaux, et échec des tentatives de Lendakari (Président de l'exécutif basque), toutes les Communautés autonomes ont reformé leurs statuts, surtout dans le régime des compétences ; on peut citer par ex. : Valence et la Catalogne (2006), l'Andalousie et les îles Baléares (2007), Aragon et Castille-Leon (2007), Extremadura (2011) et les îles Canaries (2018).

35. La Constitution espagnole de 1978 est consolidée par les lois constitutionnelles du 27 août 1992 (droit du suffrage passif), et du 27 septembre 2011 (adoption de la règle d'or budgétaire).

36. BLASCO ESTEVE A., « Décentralisation politique en Espagne : les communautés autonomes », op.cit., p.155.

37. *Ibid.* p.156.

Le principe de la répartition des compétences a donné naissance, de ce fait, à des compétences «propres et attribuées» et de nature «exclusives et partagées»<sup>38</sup>. L'entité titulaire des compétences à caractère exclusif détient le monopole de tout pouvoir public. L'entité titulaire des compétences partagées assume une partie des pouvoirs publics qui peuvent s'exercer sur un domaine concret<sup>39</sup>.

Il y a deux statuts à géométrie variable qui illustrent le niveau des compétences en Espagne. Le premier, défini par l'art. 149 CE., concerne les compétences de la communauté qui ne sont limitées que par les compétences exclusives de l'État, dont la liste recouvre 32 rubriques ; aussi bien que les matières non attribuées explicitement à l'État peuvent revenir aux Communautés autonomes. Le deuxième statut, en revanche, n'octroie à la communauté que les compétences énumérées dans la Constitution<sup>40</sup>, et qui sont au nombre de vingt-deux. Toutefois, et même s'il y a un nombre limité de communautés bénéficiant de compétences larges (Catalogne, Pays-Basque, Galice, Andalousie, Canaries, Navarre, Valence), ce statut est considéré comme transitoire par la Constitution, puisque au bout de cinq ans les Communautés autonomes peuvent élargir leurs compétences par une réforme de statut selon l'art. 148 al. 2 CE<sup>41</sup>.

On peut dire que la formule constitutionnelle est basée sur une double liste à caractère flexible, complétée par une double clause résiduelle<sup>42</sup>. La première clause résiduelle établie que les statuts peuvent assumer les compétences non prévues à l'art. 149 CE., c'est-à-dire tout ce qui n'a pas été expressément réservé à l'État. La deuxième clause implique que les compétences qui ne figurent pas dans les

---

38. Conseil de l'Europe, « Structure et fonctionnement de la démocratie locale et régionale : Espagne situation en 1996 », Comité directeur des autorités locales et régionales, 2<sup>ème</sup> éd, Strasbourg, 1997, p.33.

39. *Ibid.* p.157.

40. L'art. 148 CE. dispose de 22 rubriques ; on peut trouver par ex. : l'aménagement du territoire, l'urbanisme, l'administration locale, l'agriculture etc.

41. L'art. précise qu' « Au terme d'une période de cinq ans et par la révision de leurs statuts, les Communautés autonomes pourront étendre successivement leurs compétences dans le cadre établi à l'article 149 ».

42. Il faut dire aussi que l'art. 150 CE. prévoit deux types de lois qui permettent l'attribution extrastatutaire des compétences, il stipule dans l'al. 1 que : « Les Cortès générales pourront, dans les matières relevant de la compétence de l'État, attribuer à toutes les Communautés autonomes ou à certaines d'entre elles la faculté d'édicter, en ce qui les concerne, des normes législatives dans le cadre des principes, des bases et des directives fixés par une loi étatique. Chaque loi-cadre arrêtera, sans préjudice de la compétence des tribunaux, les modalités de contrôle qu'exerceront les Cortès générales sur ces normes législatives des Communautés autonomes » ; et dans l'al. 2 que « L'État pourra transférer ou déléguer aux Communautés autonomes, par une loi organique, des facultés relatives à des matières lui appartenant qui, par leur nature même, sont susceptibles d'être transférées ou déléguées (...) ».

L'art. 149 CE. identifie les matières dans lesquelles l'État jouit d'une compétence exclusive, qui en principe n'incombe pas aux Communautés autonomes ; alors que l'art. 148 CE. présente les matières dans lesquelles les statuts pourront assumer des compétences.

statuts communautaires incombent en tout cas à l'État dont les normes prévalent en cas de conflit ; ainsi on garantit la titularité de toutes les compétences.

Concernant les compétences partagées, l'État se réserve la « législation », et les Communautés autonomes se chargent de l'exécution des normes étatiques<sup>43</sup>. Par ailleurs, il y a bien d'autres compétences partagées, comme par exemple le cas de certaines LOR de l'État qui prévoient « des interventions concrètes »<sup>44</sup> de la part des autorités autonomes.

De cet exposé, on peut déduire que le modèle autonome espagnol, dans les faits et la pratique décentralisée, est plus fédéral qu'unitaire, comme préfère le considérer une partie de la doctrine espagnole. Sur ce constat, comment peut-on apprécier le projet marocain pour l'autonomie du Sahara ?

3-2 La concordance du projet d'autonomie du Sahara<sup>45</sup> avec le principe d'autodétermination et la pratique de la régionalisation politique

Sans vouloir dresser les soubassements du conflit saharien, une entreprise qui pourrait nous égarer dans des considérations multiples, nous allons nous contenter dans cet « article-résumé » de mesurer juridiquement la compatibilité du projet marocain pour l'autonomie du Sahara avec le principe d'autodétermination (3-2-1) et les préceptes de la régionalisation politique (3-2-2).

---

43. Notons par l'occasion que l'État peut aussi se réserver une législation basique (les principes d'une matière) et dans ce cas, les Communautés autonomes seront chargées de légiférer (legislación de desarrollo) pour compléter et exécuter les normes étatiques.

44. On peut citer par exemple la loi organique du pouvoir judiciaire, ou encore celles qui attribuent aux autorités autonomes des facultés de participation dans certains organismes et procédures étatiques.

45. Appelée « l'Initiative marocaine pour la négociation d'un statut d'autonomie de la région du Sahara », le projet « désigne la proposition marocaine, déposée au Secrétariat général des Nations Unies en avril 2007, en vue de régler définitivement le conflit du Sahara sur une base gagnant-gagnant, où l'État marocain garderait les principales prérogatives régaliennes (affaires étrangères, défense nationale, affaires religieuses...) et la Région du Sahara jouirait de larges compétences permettant aux citoyens marocains sahraouis de gérer leurs propres affaires économiques, sociales et culturelles. Ils seraient, en outre, associés à la politique nationale interne et étrangère et bénéficieraient de la solidarité active du pays en matière de développement quand les ressources de la région s'avèreraient insuffisantes. La Région disposerait de son propre parlement, d'un gouvernement autonome issu d'élections, d'une justice veillant au respect des lois et coutumes sahraouies, ainsi qu'au respect et au développement de la culture et la langue hassanien. La population serait aussi représentée au parlement national ». (<https://ires.ma/fr/bases-de-donn%C3%A9es/bases-de-donnees-des-discours-et-messages-royaux-sur-le-sahara-marocain/glossaire.html?start=15>), consulté le 07/02/2021.

### 3-2-1 Le projet d'autonomie comme volet défendable de l'autodétermination

«Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes»<sup>46</sup> est une garantie juridique internationale à l'autodétermination<sup>47</sup>. Il est déclaré, certes, par une disposition onusienne, mais il ne faut pas perdre de vue non plus que le même texte évoque la condition de préservation de l'unité et de l'intégrité territoriales des États. Rappelons la formule de l'ONU qui précise dans son paragraphe 6 que « toute tentative visant à détruire partiellement ou totalement l'unité nationale et l'intégrité territoriale d'un pays est incompatible avec les buts et principes de la charte des Nations Unies »<sup>48</sup>.

Avant d'exposer la question fondamentale de la répartition des compétences dans la section qui suit, nous allons fonder notre défense du projet d'autonomie de la région du Sahara, d'abord, sur une approche théorique. Celle-ci va tenter d'examiner les éléments de concordance du projet avec le droit à l'autodétermination comme forme universelle reconnue juridiquement et politiquement aux peuples qui aspirent à une certaine liberté au sein de la version interne du principe. Cette approche nous amènera à vérifier si l'autonomie demeure une réponse, ou «la réponse» appropriée et satisfaisante à l'autodétermination. Leur adéquation constituera sans doute la pièce maîtresse de la plaidoirie marocaine auprès des institutions internationales et l'argument fort qui soutiendra le projet.

Dans une table ronde portant sur le sujet, organisée par la Mission Permanente du Maroc à Genève en marge de la 15<sup>ème</sup> session du Conseil des droits de l'homme de 2010, l'ambassadeur marocain «HILALE O»<sup>49</sup>, a très bien expliqué que « Les grandes mutations géopolitiques internationales, après la fin de la guerre froide et la chute du Mur de Berlin, ont placé la solution d'autonomie au cœur des paramètres démocratiques internationaux de règlement des conflits, dans le respect de l'intégrité territoriale des États. En effet, le nouvel ordre international post-guerre froide, rejetant la balkanisation et reposant sur la mondialisation, a généré de nouveaux défis pour la paix, la sécurité et la stabilité régionales et

---

46. Le droit des peuples à l'autodétermination, également appelé «le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes» est un pilier du droit international contemporain. Depuis l'adoption de la Charte des Nations Unies en 1945, il a constitué la base juridique et politique du processus de décolonisation. « Le Droit des peuples à l'autodétermination », Centre Europe-Tiers Monde (CETIM), Genève, octobre 2010, p.3. (<https://www.cetim.ch/wp-content/uploads/Droit-des-peuples---lautod--termination2.pdf>), consulté le 08/02/2021.

47. Résolution 1514 (XV) de l'Assemblée générale de l'ONU en date du 14 décembre 1960. Dans la résolution on peut lire que « Tous les peuples ont le droit de libre détermination; en vertu de ce droit, ils déterminent librement leur statut politique et poursuivent librement leur développement économique, social et culturel ». (<https://www.ohchr.org/FR/ProfessionalInterest/Pages/Independence.aspx>), consulté le 08/02/2021.

48. Résolution 1514 (XV) de l'Assemblée générale de l'ONU, « déclaration de l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux », 1960, paragraphe 6, p.71. ([https://undocs.org/fr/A/Res/1514\(XV\)](https://undocs.org/fr/A/Res/1514(XV))), consulté le 02/03/2021.

49. HILALE Omar est le représentant du Maroc à l'ONU depuis le 14 avril 2014.

internationales. Aussi le paradigme droit international/indépendance, en vogue dans les années 60, a cédé la place au paradigme droit de l'autodétermination/démocratie. Ce dernier consacre l'autonomie fondée sur la délégation des pouvoirs et la démocratie locale, comme stade de maturation suprême du droit à l'autodétermination. L'autonomie négociée a permis la résolution, en totale conformité avec la légalité internationale, de plusieurs situations de conflits dans le monde, dans le respect de l'intégrité territoriale des États et le respect des spécificités des régions concernées »<sup>50</sup>.

Si on accepte que le conflit est interne, il faut admettre également que l'initiative marocaine pour la négociation d'un statut d'autonomie au Sahara s'inscrit dans la même tendance internationale de «résolution pacifique des différends»<sup>51</sup>, et conformément aux dispositions de «la Charte de l'ONU»<sup>52</sup>. Elle prend appui sur le fait que « l'autonomie permet en effet à un groupe minoritaire dans un État de jouir de ses droits tout en offrant à l'État des garanties en matière d'unité, de souveraineté et d'intégrité territoriale »<sup>53</sup>. La légalité juridique de l'autonomie et sa contribution politique dans la conciliation entre tendances sécessionnistes et autonomistes procure d'emblée au projet d'autonomie du Sahara une certaine légitimité. D'un point de vue juridique interne, le volet politique de l'autonomie proposée, c'est-à-dire cette capacité d'édicter des normes à travers des institutions représentatives, est une dimension incontestable de l'autodétermination puisque les populations locales sont à mêmes de décider de leurs propres règles de gouvernement. L'institutionnalisation, et le cas échéant la constitutionnalisation de ces institutions soulignent à la fois le respect qu'on prête aux particularités de cette communauté et la garantie juridique qui l'accompagne. Dans un État unitaire, c'est la représentation ultime, la plus moderne et la plus démocratique

---

50. HILALE O., « L'autonomie satisfait-elle au droit de l'autodétermination? », Rapport présenté à l'occasion de la Table ronde organisée au Palais de l'ONU en marge de La 15ème session du Conseil des Droits de l'Homme, Genève, le 21 septembre 2010, p.4. (<http://www.mission-maroc.ch/pdf/SeminaireFr/autonomiefrancais.pdf>), consulté le 16/03/2021.

51. L'art. 2.3 de la Charte de l'ONU stipule que « Les Membres de l'Organisation règlent leurs différends internationaux par des moyens pacifiques, de telle manière que la paix et la sécurité internationales ainsi que la justice ne soient pas mises en danger ». L'art. 33.1 précise également que « Les parties à tout différend dont la prolongation est susceptible de menacer le maintien de la paix et de la sécurité internationales doivent en rechercher la solution, avant tout, par voie de négociation, d'enquête, de médiation, de conciliation, d'arbitrage, de règlement judiciaire, de recours aux organismes ou accords régionaux, ou par d'autres moyens pacifiques de leur choix ». (<https://www.un.org/fr/sections/un-charter/chapter-vi/index.html>), consulté le 16/03/2021.

52. Convention internationale, la Charte de l'ONU codifie les grands principes des relations internationales, depuis l'égalité souveraine des États jusqu'à l'interdiction d'employer la force dans ces relations. La Charte a été signée à San Francisco le 26 juin 1945, à la fin de la Conférence des Nations Unies pour l'Organisation internationale, et est entrée en vigueur le 24 octobre 1945. Le Statut de la Cour internationale de Justice fait partie intégrante de la Charte. (<https://www.un.org/fr/charter-united-nations/>), consulté le 16/03/2021.

53. GROSS A., « Expériences positives des régions autonomes comme source d'inspiration dans la résolution de conflits en Europe », Rapport de la Commission des questions politiques, Assemblée parlementaire, Conseil de l'Europe | Doc. 9824 | Strasbourg, 03 juin 2003, p.24.

de l'autodétermination. Nous savons que la «résolution 1541»<sup>54</sup> a théorisé à trois procédés d'exercice du droit à l'autodétermination, celui de s'associer à un État indépendant, intégrer un État indépendant ou carrément prendre son indépendance. Cette disposition s'est encore renforcée par la «résolution 2625»<sup>55</sup> qui incorpore un 4<sup>ème</sup> procédé en ces termes : « l'acquisition de tout autre statut politique librement décidé par un peuple constitue, pour ce peuple, des moyens d'exercer son droit à disposer de lui-même ». Par sa nature, cette disposition vient étayer le bien-fondé du règlement autonomiste et son adéquation avec la pratique onusienne à partir du moment où il s'établit dans un climat de concertation consensuelle. Dans ce sens, « il convient de relever que le droit et la pratique onusiens ont consacré, y compris dans l'affaire du Sahara, la négociation comme le moyen le plus privilégié par la communauté internationale pour la satisfaction de ce principe. En effet, l'outil du référendum n'est mentionné dans aucune des résolutions précitées des années 60. En outre, le référendum demeure un mode exceptionnel dans la pratique onusienne, (5 cas: Namibie, Timor Leste, Iryan Jaya, Tokelau et Porto Rico ces 2 derniers figurent toujours sur la liste des Territoires non autonomes, parce que ayant rejeté l'option d'indépendance et opté pour le statu quo). Le recours à la négociation est plus fréquent avec plus de 16 cas, dont celui d'Aceh (Indonésie), Groenland (Danemark), Aaland (Finlande) »<sup>56</sup>.

Nous pouvons arguer à l'examen de ces expériences que la mesure de la résolution pacifique négociée ne peut être grandement appréhendée qu'à travers l'arrêt sur les conséquences politiquement traumatisantes, voire dramatiques pour les populations concernées en cas de troubles ou guerres civiles.

L'élégance de cette conclusion ne doit pas nous induire dans le confort du romantisme, car il reste à démontrer que la question de la répartition des compétences est tout aussi de la même force que dans une régionalisation politique qui véhicule l'esprit du libéralisme et de la démocratie.

3-2-2 *Le domaine des compétences étatiques et régionales, la manifestation d'une autonomie à connotation politique*

---

54. Résolution 1541 (XV) de l'Assemblée générale de l'ONU, adoptée en 1960 et intitulée «Principes qui doivent guider les États Membres pour déterminer si l'obligation de communiquer des renseignements, prévue à l'al. e de l'art. 73 de la Charte, leur est applicable ou non». Dans le principe VI, on peut lire « qu'un territoire non autonome a atteint la pleine autonomie : quand il est devenu État indépendant et souverain ; quand il s'est librement associé à un État indépendant ; quand il s'est intégré à un État indépendant ».

55. Résolution 2625 (XXV) de la 25<sup>ème</sup> session de l'Assemblée générale de l'ONU, du 24 octobre 1970, appelée «Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les États conformément à la Charte des Nations Unies (A/8082)». (<https://www.un.org/dppa/decolonization/fr/about>), consulté le 16/03/2021.

56. HILALE O., « L'autonomie satisfait-elle au droit de l'autodétermination? », op.cit., p.5.

La singularité de la répartition des compétences de la région du Sahara par rapport à celle adoptée pour l'ensemble des régions du Maroc trouve ses premières expressions dans les paragraphes 5 et 6 du texte de l'Initiative, qui indiquent consécutivement que « les populations du Sahara gèreront elles-mêmes et démocratiquement leurs affaires à travers des organes législatif, exécutif et judiciaire dotés de compétences exclusives »<sup>57</sup>, et que « L'État conservera ses compétences dans les domaines régaliens, en particulier la défense, les relations extérieures et les attributions constitutionnelles et religieuses de Sa Majesté le Roi »<sup>58</sup>. Quoiqu'elle ne soit pas encore constitutionnelle, cette précision est une caractéristique des États régionaux. Cette dichotomie d'attributions s'articule autour de compétences exclusives de l'État et de compétences propres à la région du Sahara. Néanmoins, il convient de rappeler qu'en général, et comme l'énumération des compétences par la Constitution ne peut être exhaustive, il demeurera toujours entre les deux sphères de compétences une zone non définie, qualifiée de « domaine concurrent »<sup>59</sup>. À cet effet, le paragraphe 17 de l'Initiative détermine que « les compétences qui ne sont pas spécifiquement attribuées seront exercées, d'un commun accord, sur la base du principe de subsidiarité »<sup>60</sup>. L'acceptation qui sera faite du principe de subsidiarité et de la notion du commun accord prend ici toute son importance. Si le rapport égalitaire existe réellement dans les négociations sur l'exercice desdites compétences, la logique de toutes les dispositions de l'initiative sera respectée. De même, nous savons qu'en tant que « Principe philosophique, politique mais aussi juridique, la subsidiarité cherche (...) à ordonner des compétences partagées entre diverses autorités, dans l'objectif de garantir une plus grande efficacité de l'action, en fonction très généralement du critère de « proximité »<sup>61</sup>. Dans un éventuel enchevêtrement de responsabilités, la subsidiarité implique, avant tout, que « l'échelon le plus bas n'abandonne à l'échelon supérieur que ce qui est strictement nécessaire et, a contrario, la compétence de la collectivité supérieure s'étend aux fonctions qu'elle peut remplir de manière plus efficace que les communautés de base »<sup>62</sup>. Sur ce fondement théorique, l'entente sur les compétences qui ne sont pas spécifiés expressément devrait respecter la question de proximité et d'efficacité d'action.

57. Paragraphe 5 de l'Initiative marocaine pour la négociation d'un statut d'autonomie de la région du Sahara. p.1. ([https://www.maroc.ma/fr/system/files/documents\\_actualite/initiative\\_marocaine.pdf](https://www.maroc.ma/fr/system/files/documents_actualite/initiative_marocaine.pdf)), consulté le 18/03/2021.

58. *Ibid.* paragraphe 6.

59. EL KARAMECH L., « La répartition des compétences territoriales entre conflits et bonne gouvernance », *op.cit.*, p.416-417.

60. Paragraphe 17 de l'Initiative marocaine pour la négociation d'un statut d'autonomie de la région du Sahara, *op.cit.*, p.2.

61. AUDOUY L., « Le principe de subsidiarité au sens du droit de la Convention Européenne des Droits de l'Homme », Thèse de doctorat en droit public, Université de Montpellier, 2015, p.6.

62. CHEMILLIER-GENDREAU M., « Le principe de subsidiarité : enjeu majeur, débat confus », *Le Monde Diplomatique*, éd. de juillet 1992, Paris, p.13. Cité par AUDOUY L., « Le principe de subsidiarité au sens du droit de la Convention Européenne des Droits de l'Homme », *op.cit.*, p.6.

Notons par l'occasion que le document de l'initiative fixe uniquement le contenu des compétences étatiques et régionales. Ainsi, le paragraphe 14 présente les attributs de la souveraineté comme premières «compétences exclusives»<sup>63</sup> de l'État central. Si on compare ces attributions étatiques avec celles de l'État espagnol énumérées par «l'art. 149 CE»<sup>64</sup>, on peut souligner certaines similitudes, notamment en ce qui concerne les prérogatives régaliennes. Sauf que l'article dresse de manière exhaustive des matières beaucoup plus nombreuses relevant du pouvoir central. Pour la région autonome, il s'agira également de compétences exclusives. Cette terminologie n'est pas anodine car elle exprime la volonté des rédacteurs de garantir à la région du Sahara une «immunité face à tout empiètement, soit de la part de l'État ou de toute autres Collectivité territoriale»<sup>65</sup>. C'est pourquoi, les compétences régionales, ayant essentiellement trait à l'intérêt régional seront réparties sur six rubriques qui touchent à «l'administration locale, le développement économique, le budget de la région, les infrastructures, le social, le culturel et l'environnemental»<sup>66</sup>. De surcroît, les relations extérieures feront également partie des attributions régionales du Sahara, car l'Initiative lui octroie une compétence de participation à la diplomatie de l'État chaque fois qu'elle sera concernée.

#### IV. CONCLUSION

Dans le souci d'apporter l'alternative à une régionalisation marocaine en manque d'inspiration et de souffle, l'étude du projet d'autonomie du Sahara a laissé entrevoir un premier pas vers une régionalisation d'un autre niveau. Au même temps qu'il répond démocratiquement à une situation conflictuelle qui a duré dans le

---

63. Elles sont incarnées par le drapeau, l'hymne national et la monnaie, avant d'indiquer par la suite ceux liés aux compétences constitutionnelles et religieuses du roi, Commandeur des croyants et Garant de la liberté du culte et des libertés individuelles et collectives. Les autres attributions toucheront aux domaines de la sécurité nationale, la défense extérieure et de l'intégrité territoriale, les relations extérieures et l'ordre juridictionnel du Royaume.

64. L'art. 149 CE. précise que «L'État jouit d'une compétence exclusive dans les matières suivantes: (...) les relations internationales; la défense et les Forces armées; l'administration de la justice (...)».

65. ROUSSET M., « Le statut d'autonomie pour le Sahara, consécration de l'autonomie interne : une solution de vingt et unième siècle pour un problème du dix-neuvième », REMALD, n° 109-110, Rabat, mars-juin 2013, p.39.

66. Le paragraphe 12 de l'Initiative indique tous les domaines de compétences de la région du Sahara, il précise ainsi que « Dans le respect des principes et des procédures démocratiques, les populations de la Région autonome du Sahara, agissant par l'intermédiaire d'organes législatif, exécutif et judiciaire auront, dans les limites territoriales de la Région, la compétence notamment dans les domaines : - de l'administration locale, de la police locale et des juridictions de la Région ; - économique: le développement économique, la planification régionale, l'encouragement des investissements, le commerce, l'industrie, le tourisme, et l'agriculture ; - du budget et de la fiscalité de la Région ; - des infrastructures : l'eau, les installations hydrauliques, l'électricité, les travaux publics et le transport ; - social : l'habitat, l'éducation, la santé, l'emploi, le sport, la sécurité et la protection sociale ; - culturel, y compris la promotion du patrimoine culturel sahraoui hassani ; - de l'environnement ».

temps, le projet redéfinit la conception de la question territoriale au Maroc. En dépit de la connotation politique très accentuée du conflit du Sahara, la version juridique de la proposition marocaine nous a permis de soulever l'un des traits distinctifs de la régionalisation politique. Effectivement, le double traitement des régions marocaines incarné d'une part, par des réformes qui n'ont fait que consacrer le caractère administratif, et d'autre part par le texte de l'Initiative qui souligne l'autonomie politique de la région du Sahara, a validé l'adoption définitive de la notion d'asymétrie.

À la lumière de l'asymétrie, donc, nous avons tenté de défendre la légitimité de répondre à chaque territoire du Royaume de manière différenciée et appropriée. Nous estimons à ce sujet qu'un traitement juste est un traitement qui prend en compte tous les besoins des territoires. Le territoire saharien avait certainement besoin de sa pacification avant son développement. Dans le même sens, les autres régions du Maroc sont sans doute tributaires, chacune d'une condition particulière, pour adhérer à la modernisation. La diversité est une réalité marocaine, y répondre par l'uniformité est à notre sens inapproprié. Les motivations qui ont amené les pouvoirs publics à élaborer un statut tout-à-fait excentrique de la vision fondamentalement unitaire, devraient au même titre poser les bases pour construire pour chaque région un modèle à sa mesure. Le conflit politique, l'intégrité territoriale ou la question de l'unité sont dans le même ordre d'importance que le sous-développement économique et social. Peut-être même que celui-ci constitue plus de menaces pour la stabilité tant recherchée.