

INTRODUCTION AU SEMINAIRE INTERNATIONAL DE RECHERCHE :

APERÇU DES PRINCIPALES CARACTERISTIQUES DE L'INITIATIVE D'AUTONOMIE MAROCAINE POUR LA REGION DU SAHARA RELATIVES A LA REPARTITION DES RESSOURCES EN VERTU DU PRINCIPE DE SOLIDARITE NATIONALE

Dr Gyula Csurgai¹

La présente note introductive vise à donner un bref aperçu des principales caractéristiques des dispositions de l'Initiative d'autonomie marocaine relatives à la répartition des ressources entre le gouvernement central et la région autonome du Sahara. Même si tous les aspects de la distribution des ressources et des politiques de péréquation devraient être considérés à la lumière du contexte socio-économique, culturel, historique, géographique et politique de la région du Sahara, les enseignements tirés d'autres expériences de péréquation régionale peuvent alimenter une réflexion utile sur le projet d'autonomie du Sahara. C'est la raison pour laquelle le présent texte fait mention des expériences de l'Espagne, de la France et du Canada en matière d'autonomie budgétaire, de solidarité et de péréquation entre régions et ce sur la base des contributions des experts participant au Séminaire international de recherche *Statuts d'autonomie et régionalisation: solidarité et péréquation entre régions*.

L'Initiative marocaine de 2007 pour la négociation d'un statut d'autonomie pour la région du Sahara constitue un instrument important d'une stratégie visant à trouver une solution politique durable pour la région du Sahara et à améliorer le développement socio-économique de cette région déchirée par un conflit. Ce projet d'autonomie doit être envisagé à la lumière du processus de régionalisation important qui débouche sur une augmentation progressive des pouvoirs attribués aux différentes régions constitutives du Royaume du Maroc. La Constitution du Royaume de 2011 constitue un cadre normatif amélioré pour la mise en œuvre de ce processus de régionalisation.²

Les facteurs socio-économiques et les politiques budgétaires peuvent avoir des retombées majeures sur la répartition des ressources entre les autorités du gouvernement central et les régions autonomes. Il importe donc de relever que le processus de régionalisation du Maroc repose sur le principe de solidarité entre les régions les plus développées et les moins développées et passe par l'établissement de différents mécanismes de partage des ressources grâce à la péréquation.

L'historien français Fernand Braudel s'est penché sur le lien entre *les régions centrales et les régions périphériques* dans son approche fondée sur l'analyse du système-monde.³ Si Braudel a analysé ces interactions dans différents contextes historiques entre des États situés dans des zones centrales et d'autres situés dans des zones géographiques périphériques, l'approche centre-périphérie peut aussi s'appliquer à l'intérieur même des États. En fait, la plupart des États comptent des pôles, notamment géographiques, historiques, politiques et économiques, dans lesquels se concentrent les principales activités économiques de l'État. Il existe en outre au sein de ces mêmes États des régions périphériques moins développées au plan économique, pour diverses raisons, telles qu'une situation géographique désavantageuse, le manque de ressources naturelles, l'instabilité politique, etc. Ces différences de développement peuvent avoir une incidence négative sur la stabilité et la légitimité

¹ *Directeur académique, School for International Training, Programme d'études internationales et de diplomatie, Genève.*

² Les articles 135, 136, 137, 138, 139, 140, 141, 142, 143, 144, 145 et 146 de la Constitution définissent ce cadre.

³ Fernand Braudel, *The Mediterranean and the Mediterranean World in the Age of Philip*, Harper Collins, New York, 1992.

de l'État. Toutefois, des politiques efficaces de distribution des ressources dans le cadre de processus de décentralisation (régionalisme ou fédéralisme) peuvent améliorer l'intégration politique et socioéconomique sur les différents territoires de l'État et ainsi être un facteur de cohésion nationale et de légitimité politique. Les États adoptent des politiques de péréquation financière afin de réduire les disparités en termes de ressources entre différentes régions et pour offrir les mêmes chances à tous les citoyens de l'État. Ces politiques peuvent contribuer à l'*équité territoriale*.

Pour les raisons susmentionnées, la répartition des ressources joue un rôle important dans le processus de régionalisation du Royaume du Maroc peut être qualifié d'instrument essentiel de mise en œuvre réussie et de bon fonctionnement du régime d'autonomie de la région du Sahara.

Les États ont conçu et mis en œuvre différents types de politiques de péréquation financière en fonction de leur culture, de leur histoire, de leur taille, de leurs structures administratives et politiques, ainsi que de leur développement économique. Ces politiques de péréquation représentent des processus dynamiques d'analyse en fonction de facteurs internes et externes à l'État. À titre d'exemple, l'actuelle crise économique et financière ainsi que la dette souveraine ont eu des retombées négatives sur la capacité de la plupart des États européens de maintenir une politique de répartition des ressources efficace. En outre, les régions économiquement fortes, qui font mieux face à la crise économique actuelle que d'autres régions du même État, peuvent être réticentes à prendre part aux politiques de transfert budgétaire qui peuvent à leur tour avoir une incidence négative non seulement sur la cohésion nationale mais peuvent aussi encourager les tendances séparatistes et constituer un défi géopolitique pour les États.

Les processus de mondialisation et d'intégration régionale influencent aussi le rôle de l'État à l'heure de définir des politiques de péréquation financière efficaces. Ces processus diminuent la souveraineté de l'État tout en renforçant le pouvoir des entités infra-étatiques telles que les régions. Dans ce contexte, il convient de mentionner que l'Union européenne (UE) considère la péréquation financière comme un moyen de réduire les disparités en termes de développement économique entre les régions d'Europe, par le biais de fonds structurels et de cohésion.

Dispositions de l'Initiative d'autonomie du Maroc en matière de répartition des ressources

L'Initiative marocaine pour l'autonomie de la région du Sahara stipule en son article 5 que les populations du Sahara géreront elles-mêmes et démocratiquement leurs affaires à travers des organes législatif, exécutif et judiciaire dotés de compétences exclusives. Elles disposeront des ressources financières nécessaires au développement de la région dans tous les domaines et participeront, de manière active, à la vie économique, sociale et culturelle du Royaume.

L'article 12 de l'Initiative d'autonomie affirme 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:

- * Economique: 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.

L'article 13 de l'Initiative d'autonomie marocaine stipule que la région autonome du Sahara disposera des ressources financières nécessaires à son développement dans tous les domaines. Ces ressources seront notamment constituées par:

- * Les impôts, taxes et contributions territoriales édictés par les organes compétents de la Région;
- * Les revenus de l'exploitation des ressources naturelles affectés à la Région;
- * La partie des revenus des ressources naturelles situées dans la Région et perçus par l'Etat;
- * Les ressources nécessaires allouées dans le cadre de la solidarité nationale;
- * Les revenus provenant du patrimoine de la Région.

Contexte géographique et socioéconomique

Le Conseil économique, social et environnemental du Maroc (CESE) s'est vu confier pour mandat de concevoir et de promouvoir un modèle de développement régional durable et intégré pour les Provinces du Sud dans un délai de 10 à 15 ans.⁴ La zone géographique couverte par cette stratégie de développement régional englobe la Région du Sahara occidental (RSO), les provinces de la région de Guelmin du fait de liens historiques et sociaux ainsi que de la continuité géographique avec les régions administratives de Laayoune-Boujdour-Sakia Al Hamra, Oued Ed-Dahab-Lagouira et Guelmin-Es Smara dans la RSO.

Le territoire des Provinces du Sud s'étend sur 416 000 km² et représente 59% de l'ensemble du territoire marocain. Toutefois, 3% seulement de la population du Royaume vit sur cet immense territoire, principalement dans des villes. Cette région est désertique, ses ressources en eau et ses terres arables sont limitées. Elle se caractérise aussi par une identité culturelle forte influencée par un mode de vie nomadique et centré sur les oasis. La logique tribale joue aussi un rôle important dans la culture, l'organisation et le fonctionnement des sociétés locales.

Les indicateurs de développement socioéconomique et humain⁵ des Provinces du Sud sont parmi les plus élevés du Royaume: le taux d'alphabétisation y est supérieur à la moyenne nationale, le taux de pauvreté y est de 6,5% contre 10% au plan national, 84% de la population y a accès à l'électricité contre 70% au plan national, et l'accès à l'eau potable et à l'assainissement y est aussi bien meilleur qu'au plan national. Ces réalisations sont le fruit des subventions importantes et des investissements massifs consentis par le gouvernement central dans les Provinces du Sud depuis la fin du régime colonial espagnol sur la région du Sahara. Bien que ces indicateurs de développement soient plus élevés que les indicateurs nationaux, le taux de chômage élevé (17%) reste un des gros problèmes de la région. Il atteint même 29% chez les jeunes et les femmes.

Les Provinces du Sud disposent de 1500 kilomètres de côtes riches en ressources halieutiques. Le secteur de l'agriculture représente 2% du PIB régional (PIBR) et c'est l'élevage qui y est l'activité prédominante. Le problème de la rareté de l'eau potable constitue un obstacle majeur au développement agricole. Bien que la région dispose d'un riche patrimoine culturel et naturel, l'impact économique du tourisme reste modeste (1,5% du PIBR). Le secteur des phosphates joue un rôle important dans l'économie locale et représente 6% du PIBR. La région recèle un bon potentiel de production d'énergies renouvelables (éolienne et solaire). Le commerce constitue un secteur majeur de l'économie des Provinces du Sud (32% du PIBR). L'artisanat est une tradition régionale bien ancrée qui englobe notamment le tissage, la tapisserie, le cuir et les bijoux. Les infrastructures de transport régionales sont plus développées qu'au niveau national.

⁴ La présentation des points saillants de cette méthode de répartition des ressources, de solidarité et de péréquation se fonde sur le document "Modèle de développement régional pour les provinces du Sud", Note de cadrage, décembre 2012, Conseil économique, social et environnemental (www.cese.ma).

⁵ Données issues de la Note de cadrage "Modèle de développement régional pour les provinces du Sud", décembre 2012.

Subsidiarité, développement régional et pérennité financière de la Région autonome du Sahara (RAS).

La Note de cadrage du CESE montre qu'en dépit des subventions et des investissements substantiels consentis par les différentes institutions du gouvernement central, ces politiques n'ont pas porté leurs fruits, les provinces du Sud n'ayant pas bénéficié d'un modèle de développement autonome mais plutôt d'un modèle soutenu par le gouvernement.⁶ Une forte dépendance vis-à-vis de financements extérieurs ne peut déboucher sur un développement durable. Le financement du développement de la Région autonome du Sahara (RAS) ne saurait être envisagé sans dispositif de financement innovant, parallèlement aux ressources de péréquation nationale.⁷

Tel qu'indiqué plus haut, le secteur des ressources naturelles joue un rôle important dans l'économie de la région du Sahara. Le pouvoir considérable accordé à la région du Sahara par l'Initiative d'autonomie en matière de budget, de fiscalité et de gestion des ressources naturelles est un instrument important pour accroître la fiabilité financière de l'autonomie régionale et pourrait constituer une base solide pour améliorer le développement socioéconomique de la région au titre du principe de subsidiarité. Le concept de subsidiarité renvoie à l'idée selon laquelle l'autorité centrale de l'État devrait assumer une fonction subsidiaire, réalisant uniquement les tâches ne pouvant être réalisées efficacement au niveau local. Si une unité plus petite d'une entité plus grande, telle qu'une région d'un État, peut gérer plus efficacement une question politique, sociale, économique, culturelle ou autre, alors cette unité devrait se voir accorder le pouvoir réglementaire de gérer les politiques relatives aux questions qui l'intéressent directement. Le principe de subsidiarité suppose une légitimation des structures de pouvoir de bas en haut plutôt que de haut en bas. Ainsi, la mise en œuvre effective de ce principe peut renforcer le partage des pouvoirs entre les différents niveaux de gouvernement et la légitimité démocratique de l'État et de son régime politique. Le principe de subsidiarité a joué un rôle important dans le processus d'intégration européenne. L'UE estime que dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, l'Union doit prendre des mesures conformément au principe de subsidiarité si et seulement si les objectifs de la mesure proposée ne peuvent être suffisamment réalisés par les États membres et peuvent par conséquent, en raison des dimensions et des effets de la mesure proposée, peuvent être mieux réalisés par l'UE. Il est important de relever que le principe de subsidiarité de l'UE concerne non seulement l'État mais vise aussi à garantir la protection des autorités infra-étatiques, régionales et locales des États membres. Le concept de subsidiarité peut également être perçu comme une division du pouvoir et un partage de la souveraineté entre les niveaux supranational (UE), État membre (national) et infra-étatique au sein de l'UE.

Le principe de subsidiarité est consacré dans la Constitution marocaine de 2011 en son article 140, lequel stipule que les collectivités territoriales ont des compétences propres et d'un pouvoir réglementaire défini par la Constitution. L'article 143 de la Constitution établit le rôle important de la région en matière d'élaboration et de développement des schémas d'aménagement du territoire.

Un des enjeux majeurs porte sur la question de savoir comment trouver un juste équilibre entre les ressources financières locales de la RAS et les ressources de péréquation nationale. Une transition s'impose pour passer d'une dépendance massive des ressources de péréquation nationale à un modèle de développement plus autonome et plus durable pour les provinces du Sud. Un nouveau modèle d'organisation économique tenant compte des caractéristiques socioéconomiques, politiques, culturelles et géographiques des provinces du Sud doit être conçu et mis en œuvre dans le cadre du processus de régionalisation en cours au Maroc. Cette nouvelle stratégie de développement économique peut englober tant les secteurs privé que public du Maroc ainsi que les

⁶ "Modèle de développement régional pour les provinces du Sud", Note de cadrage, décembre 2012.

⁷ Ibid, p.15.

investisseurs étrangers. Cette stratégie vise à doper l'emploi dans les provinces du Sud, à renforcer la protection sociale, l'efficacité et la transparence dans la gestion des ressources naturelles, ainsi qu'à valoriser le patrimoine culturel de la région en tant que composante structurante de son identité et levier de création de richesse.⁸ D'une manière générale, cette nouvelle stratégie de développement économique vise à améliorer la viabilité financière des provinces du Sud et ainsi réduire leur dépendance vis-à-vis des ressources de péréquation nationale. Ce nouveau modèle de développement reposera sur des ressources et une dynamique endogènes ainsi que sur le concours de la puissance publique et l'articulation avec d'autres provinces du Maroc. En outre, les provinces du Sud pourront aussi renforcer leurs interactions avec le sous-ensemble régional du grand Nord-Ouest africain et ainsi constituer un trait d'union entre l'Afrique et un pôle régional de coopération, de prospérité et de paix.⁹

Réflexions sur les expériences espagnole, française et canadienne de la péréquation

Le Professeur Duran-Cabré souligne que l'approche espagnole de la péréquation territoriale est des plus complexes, peu transparente et qu'elle débouche sur une répartition plutôt arbitraire des ressources financières.¹⁰ Ce système de financement est inefficace car il pénalise les régions les plus riches telles que la Catalogne, ce qui contribue à alimenter les sentiments nationalistes et sécessionnistes dans la région. Le système de péréquation espagnol est considéré comme injuste faute de produire des résultats clairs: certaines régions riches ont davantage bénéficié du régime que d'autres et ses retombées sur les régions plus pauvres sont aussi à l'origine de disparités.¹¹ À partir des enseignements tirés de la politique de péréquation espagnole, le Professeur Duran-Cabré recommande que les Communautés autonomes disposent d'un pouvoir fiscal suffisant, lequel devra être utilisé de manière transparente et être assorti d'un contrôle démocratique effectif par les citoyens de ces Communautés. Il est par ailleurs important de réévaluer périodiquement l'efficacité et l'impact des politiques de répartition des ressources et de les adapter à la situation socio-économique changeante de l'Espagne. S'agissant du projet d'autonomie marocain, il est important de relever que la reconnaissance d'un statut d'autonomie est certes une décision politique, mais que pour garantir le bon fonctionnement du régime d'autonomie, des questions techniques doivent aussi être réglées. À titre d'exemple, comme le souligne le Professeur Duran-Cabré, des questions techniques majeures liées à la décentralisation de la perception des taxes et des politiques d'audit devraient être réglées au titre de la capacité de la région autonome de gérer efficacement ces questions. Le consensus entre le gouvernement et l'entité régionale joue aussi un rôle important non seulement en phase de lancement mais aussi pour le bon fonctionnement futur des mécanismes de péréquation.

Le Professeur Michel Bouvier affirme que le concept de péréquation devrait être reconsidéré à la lumière de l'expérience française: l'interprétation et la mise en œuvre strictes de la péréquation en tant que système comptable des finances publiques ne correspond pas aux défis et à la dynamique actuels de la France notamment depuis la crise économique et financière de 2008.¹² Cette crise a entraîné une diminution de la capacité redistributive de l'État et a eu une incidence majeure sur ses politiques de péréquation. En outre, des mesures financières assez strictes ont été imposées par le Traité de Maastricht de 1992 afin de réduire le déficit et l'endettement public des États membres de l'UE. Le Pacte de Stabilité de l'UE de 2012 a renforcé cette politique alors que plusieurs États

⁸ Ibid, p. 15.

⁹ Ibid, p. 14.

¹⁰ Jose M. Durán-Cabré, "Péréquation fiscale entre les régions espagnoles", document présenté à l'occasion du Séminaire international de recherche "Statuts d'autonomie et régionalisation: Solidarité et péréquation entre les régions", 1^{er} juillet 2013.

¹¹ Ibid.

¹² Michel Bouvier, *Les péréquations financières locales en France: réalité et enjeux dans un contexte de crise*, document présenté à l'occasion du Séminaire international de recherche "Statuts d'autonomie et régionalisation: solidarité et péréquation entre régions".

européens, dont la France, devaient faire face aux conséquences de la crise économique grave encore en cours. Comme le fait valoir le Professeur Bouvier, il est important à la lumière de ces contraintes de repenser le principe selon lequel la péréquation est un facteur de réglementation et d'harmonisation du système local ainsi qu'un instrument permettant une réorientation des circuits financiers et la restructuration du réseau financier local.¹³ En outre, le concept de péréquation devrait trouver sa place dans la logique de l'autonomie financière, en d'autres termes être associé à la responsabilité et à l'autonomie accrues de la région visée. L'idée est de faire en sorte que les collectivités locales les plus défavorisées ne s'installent pas dans l'assistanat et que ces entités infra-étatiques renforcent leur capacité de puiser dans leurs propres ressources pour améliorer leur développement socioéconomique. Selon le Professeur Bouvier, cette nouvelle forme de gestion publique centrée sur le principe de responsabilité des entités territoriales infra-étatiques peut consolider la notion de bonne gouvernance et pourrait être un point de départ utile à la mise en œuvre et au bon fonctionnement de la politique d'attribution des ressources dans le contexte du Projet marocain d'autonomie pour la région du Sahara.

Le Professeur Jean-Louis Roy affirme que bien que permanent du fait de son inscription dans la Constitution, le mécanisme de péréquation du Canada a évolué pour s'adapter au contexte économique changeant des provinces canadiennes.¹⁴ La province de l'Ontario a connu une récession économique grave ces dernières années du fait de la dépréciation du dollar canadien qui a eu une incidence négative sur ses exportations et entraîné un déclin de son secteur manufacturier. Ce ralentissement économique a eu un effet préjudiciable sur la perception des recettes fiscales en Ontario. Par ailleurs, d'autres provinces, notamment du fait de l'augmentation du prix des ressources naturelles comme le pétrole dans le cas de l'Alberta, pourraient bien mieux faire face au renchérissement de la devise canadienne et pourraient préserver leur prospérité économique. Pour les exercices 2009 et 2010, le Gouvernement fédéral du Canada a imposé un mécanisme de plafonnement qui a débouché sur une limitation des transferts au titre de la péréquation en affirmant qu'une province ne pouvait bénéficier d'un transfert si elle est plus riche que la moyenne des provinces bénéficiant de la péréquation. Jusqu'aux exercices 2009-2010, l'Ontario était la seule province à n'avoir jamais perçu de paiements de péréquation. Du fait de la récession économique, l'Ontario a perçu en 2009 et 2010 347 millions de dollars canadiens et 3,16 milliards pour 2013-2014. Le glissement de l'activité économique vers les provinces de l'Ouest et la relative récession économique de l'Ontario auront une incidence considérable sur les négociations de péréquation 2014, en particulier sur la question de savoir quelles provinces pourront prétendre bénéficier du mécanisme de péréquation.¹⁵ À la lumière du Projet marocain d'autonomie pour la région du Sahara, il est important de noter qu'en dépit des changements et de l'évolution constante du mécanisme de péréquation canadien, les paiements de péréquation aux provinces contribuent à garantir des niveaux raisonnablement comparables de soins de santé, d'éducation et de bien-être dans toutes les provinces en vertu du principe d'égalité de tous les citoyens.

¹³ Ibid.

¹⁴ Jean-Louis Roy, "Statut d'autonomie et régionalisation; solidarité et péréquation entre régions: la politique et la pratique dans la fédération canadienne": document présenté à l'occasion du Séminaire international de recherche "Statuts d'autonomie et régionalisation: Solidarité et péréquation entre régions", 1^{er} juillet 2013.

¹⁵ Ibid.