

*Mission Permanente du
Royaume du Maroc auprès
des Nations Unies
New York*



*Permanent Mission of the
Kingdom of Morocco to the
United Nations
New York*

CONFERENCE ACADEMIQUE INTERNATIONALE

MODELES D'AUTONOMIE TERRITORIALE : POINTS COMMUNS ET DIFFERENCES

**2 - 3 juillet 2018
Dakhla, Maroc**

Table of content

PREFACE	3
M. Omar Hilale, Ambassadeur, Représentant Permanent du Royaume du Maroc auprès des Nations Unies à New York	
INTRODUCTION	4
M. Marc FINAUD, Conseiller principal, Centre de Politique de Sécurité, Genève (GCSP), Suisse	
NOUVEAUX DÉFIS POUR LES ÉTATS PLURINATIONAUX EN VUE D'ÉCLAIRER LE PROJET MAROCAIN D'AUTONOMIE DE LA RÉGION DU SAHARA	11
Dr Alain-G. GAGNON, Titulaire de la Chaire de recherche du Canada en études québécoises et canadiennes, Université du Québec à Montréal, Canada	
Introduction : « La perspective internationale »	23
Dr Anne MANDEVILLE, Directrice, Centre de Politique Internationale et d'Analyse des Conflits, Université de Toulouse, France	
ASPECTS INTERNATIONAUX: LA REGION DES CARAIBES ET LES ETATS JUMELES	27
Prof Rose-Marie Belle ANTOINE, Doyenne, Faculté de Droit, Université des Antilles, Trinidad & Tobago	
DEFIS ET ENSEIGNEMENTS DE L'EXPERIENCE PORTUGAISE DE L'AUTONOMIE REGIONALE	30
Dr Carlos Eduardo PACHECO AMARAL, Professeur de philosophie sociale et politique, Département d'Histoire, Université des Açores, Portugal	
UN POUVOIR FINANCIER REGIONAL DANS UN MONDE EN TRANSITION	35
Prof Michel BOUVIER, Professeur de Finances publiques, Université Paris 1, France	
REUNION-DEBAT: LES ASPECTS INTERNATIONAUX	39
Dr Gyula CSURGAI, Directeur académique, School for International Training, Genève, Suisse	
COMPARAISON DE DIFFÉRENTES AUTONOMIES: LE GROENLAND ET LA REGION DU SAHARA	42
Dr Lise LYCK, Directrice, Center for Tourism and Culture Management, Copenhagen Business School, Copenhagen, Danemark	
MODÈLES D'AUTONOMIE TERRITORIALE	56
Prof Stephen G. TOMBLIN, Professeur de sciences politiques, Université du Newfoundland, St. John's, Canada	
BIOGRAPHIES DES CONFERENCIERS	60

PREFACE

La conférence académique internationale organisée à Dakhla, au Royaume du Maroc, les 2 et 3 juillet 2018, sous le thème « Modèles d'autonomie territoriale : points communs et différences », a été l'occasion de faire un bilan synthétique des travaux d'une douzaine de séminaires académiques organisés depuis 2009, à Dakhla, New York et Genève, sur les similarités et différences entre l'Initiative Marocaine d'Autonomie et les expériences d'autonomie régionale mises en œuvre dans plusieurs pays.

En effet, depuis que le Maroc a présenté, le 11 avril 2007, au Secrétaire Général de l'ONU, M. Ban Ki-moon, l'Initiative Marocaine d'Autonomie, la Mission Permanente du Royaume du Maroc auprès de l'ONU a organisé, annuellement, des séminaires internationaux, en vue de permettre un débat académique et scientifique sur les différents aspects juridique, institutionnel, économique, social et culturel de l'Initiative Marocaine d'Autonomie, tout en permettant une comparaison analytique avec les expériences d'autonomie territoriale de nombreuses régions du monde.

A cet égard, une cinquantaine d'experts internationaux de renommée, provenant des cinq continents, ont participé à cette série de séminaires instructifs, pour présenter leurs vues sur les expériences d'autonomie dans le monde, faire des analyses comparatives des dispositions proposées par le Maroc pour l'autonomie de la région du Sahara avec d'autres expériences d'autonomie, échanger les bonnes pratiques et les leçons tirées et formuler des recommandations.

Les conclusions tirées par les experts internationaux ont consacré la conformité de l'Initiative Marocaine d'Autonomie aux standards internationaux en matière des droits de l'Homme et de démocratie, grâce, notamment, à ses dispositions, son inclusivité et son réalisme. Ce qui permet non seulement de régler le différend politique sur la région du Sahara, mais, également, conforter le développement socio-économique de cette région, en consultation avec ses populations, de ses différentes composantes politiques, tribales, professionnelles, générationnelles et de genre.

Il importe de conclure que l'Initiative Marocaine d'Autonomie, présentée par le Maroc afin de dépasser l'impasse et parvenir à une solution politique négociée du différend régional sur le Sahara, a suscité beaucoup de commentaires et d'appréciations positifs au sein de la communauté internationale. Elle a été favorablement accueillie par le Conseil de Sécurité de l'ONU, qui l'a qualifiée, dans ses dernières résolutions, de « sérieuse et crédible ».

Omar Hilale

**Ambassadeur, Représentant Permanent du Royaume du Maroc
auprès des Nations Unies à New York**

INTRODUCTION

Marc Finaud¹

Depuis que le Maroc a présenté au Secrétaire général des Nations Unies, le 11 avril 2007, son plan d'autonomie pour la région du Sahara comme moyen de règlement du conflit en cours, une douzaine de séminaires académiques ont été organisés en vue de comparer les expériences d'autonomie territoriale de nombreuses régions avec l'Initiative Marocaine d'Autonomie. La Conférence d'aujourd'hui a pour objectif d'en tirer une synthèse et des leçons utiles non seulement pour le Maroc et le Sahara, mais pour l'ensemble des pays dans lesquels ce mode de gouvernance peut apporter une solution aux conflits existants. On peut penser ici à des pays ethniquement, culturellement ou religieusement fragmentés tel que l'Ukraine, le Mali, l'Irak, la République Démocratique du Congo, l'Afghanistan, le Myanmar, la Libye, la Syrie ou le Yémen, qui souffrent de guerres civiles fratricides, mais aussi à des pays aujourd'hui en paix où la tentation sécessionniste de certaines régions n'a pas disparu (comme la Catalogne, l'Ecosse, la Flandre, la République serbe de Bosnie-Herzégovine, la Casamance au Sénégal, ou les provinces tamoules du Sri Lanka).

Les séminaires passés sur les différents aspects de l'autonomie territoriale ont couvert les domaines suivants.

1) Le **6 octobre 2009** à Genève, le thème : « **L'autonomie satisfait-elle au droit à l'autodétermination ?** » dont les résultats ont été présentés lors d'un séminaire au Palais des Nations, le **21 septembre 2010**. Y ont été étudiés notamment les cas de l'Irlande du Nord, du Kurdistan irakien, de la Voïvodine en Serbie et de la Nouvelle-Calédonie. Il en a été conclu que :

- Dans la plupart des cas, **l'autonomie permet l'auto-détermination** et est compatible avec la souveraineté d'un Etat central, comme démontré en Espagne, en Irlande du Nord, à Aceh en Indonésie, en Adjarie au sein de la Géorgie, ou en Voïvodine.
- Dans d'autres cas, l'autonomie ne peut respecter le droit à l'auto-détermination que si les parties font preuve d'un **sens du compromis pour trouver ensemble une solution au conflit** en réduisant l'incertitude à l'égard de l'avenir.
- Les méthodes pour réaliser l'autonomie doivent tenir compte des **narratifs identitaires**, du symbolisme des élites, du rôle éventuel de médiateurs, et de la nature des négociations.
- Il importe d'être pleinement conscient des **raisons profondes qui expliquent un mouvement sécessionniste**. S'il s'agit du prestige et de l'affirmation de l'identité, il est possible de les satisfaire par un statut d'autonomie.
- Quant aux **relations entre le pouvoir central et les autorités autonomes**, elles sont affectées par d'importantes dimensions économiques (développement conjoint ou séparé, partage des ressources, etc.), mais aussi juridiques (normes internationales, droits des minorités).
- S'agissant des **garanties institutionnelles et constitutionnelles**, les bonnes pratiques incluent la représentation proportionnelle au sein d'une assemblée constituante (comme en Afrique du Sud ou au Népal).

Trois séries de recommandations en ont été formulées :

- Rendre **l'unité du pays attractive** afin d'éviter la séparation et le conflit armé ;
- A cette fin, générer des '**dividendes de la paix**' économiques et sociaux ;

¹ Conseiller principal, Centre de Politique de Sécurité de Genève (GCSP). L'auteur s'exprime à titre personnel.

- Finalement, reconnaître l'importance des **mécanismes favorisant le dialogue, le compromis et l'innovation** (y compris en s'inspirant de l'expérience d'autres régions), l'objectif étant de construire un avenir commun en trouvant des formes de gouvernance résultant d'un consensus.

2) Le **22 mars 2012** à Genève, sur « **La gouvernance dans les statuts d'autonomie : institutions et mécanismes** », séminaire qui a permis de comparer les cas d'Aceh en Indonésie, de la Catalogne, du Groenland, de la Nouvelle-Calédonie, et de Porto Rico. Ses principales conclusions ont été les suivantes :

- La mise en place d'un statut d'autonomie peut résulter de **l'histoire et de traités anciens** (Groenland) ; elle peut constituer une solution à un **conflit interne à un Etat**, c'est à dire entre certaines populations de cet Etat et les autorités publiques (Nouvelle-Calédonie), ou représenter une solution à un **conflit international** qui ne concerne pas seulement les populations locales, mais aussi d'autres Etats (Sahara), appelant un rôle pour l'ONU. Le problème peut concerner une région périphérique (Nouvelle-Calédonie, Porto Rico, Groenland) ou une région au cœur de l'Etat métropolitain (Catalogne). Le statut d'autonomie peut être spécifique à une région (Nouvelle-Calédonie, Aceh), ou commun à l'ensemble des territoires de l'Etat (Espagne). Le statut d'autonomie peut constituer un aboutissement ou une étape, s'inscrire dans une logique de transition ou dans celle de la permanence (Sahara).
- Certains principes communs doivent être respectés mais peuvent subir des aménagements : **le principe démocratique** (aménagé en Nouvelle-Calédonie pour stabiliser le corps électoral) ; **la prise en compte du statut d'autonomie par la Constitution** (le pouvoir constituant national, le peuple ou ses représentants, dispose du pouvoir de décision) ; **la protection des droits fondamentaux** (qui doit rester une prérogative nationale, ces droits s'appliquant à tous les citoyens, y compris ceux des entités autonomes) ; **la reconnaissance d'une autonomie politique** (l'attribution d'un pouvoir législatif à l'autonomie autonome, voire de compétences juridictionnelles comme pour le Sahara).
- **Le contrôle de la répartition des compétences** entre l'Etat et les régions autonomes doit pouvoir être assuré par une Cour constitutionnelle ou une Cour suprême nationale (Espagne, Porto Rico).
- **Les compétences de l'entité autonome** peuvent être dévolues par un transfert progressif (Nouvelle-Calédonie).
- **La maîtrise des ressources naturelles est importante** (à Aceh, le partage de ces ressources a été à l'origine de nouveaux conflits, alors que le projet marocain accorde aux populations du Sahara une large maîtrise de leurs ressources).

3) Le **4 juin 2012** à Genève sur « **La gestion des ressources naturelles dans les statuts d'autonomie** », qui s'est penché de nouveau sur les cas de la Nouvelle-Calédonie, d'Aceh et du Groenland, mais aussi du Kurdistan irakien et du Québec, qui a permis de dégager les orientations suivantes :

- Les **modes de gestion des ressources naturelles** peuvent s'appuyer sur le partage des compétences entre l'Etat central et les entités autonomes (en Nouvelle-Calédonie, ils visent à faire bénéficier la population locale des revenus tirés de l'exploitation de ces ressources). Au Sahara, la question de la gestion des ressources naturelles peut constituer une façon d'avancer dans la gestion du conflit.
- La **répartition des compétences** devrait être consacrée dans une Constitution à l'élaboration de laquelle toutes les parties devraient être associées.

- Dans le domaine de l'économie, le gouvernement central devrait commencer par allouer les **budgets nécessaires au développement** de la région et le secteur des services, y compris l'éducation, devrait être sa préoccupation première.
- Ces solutions n'ont de sens que si une **confiance mutuelle** est instaurée entre le gouvernement central et la population, les parties ou les organisations qui représentent la région. Le problème du Sahara, tout comme tout autre problème similaire, ne peut être réglé que par la négociation et des pourparlers directs entre les parties concernées. L'autonomie pleine et entière, si elle est acceptée par les différentes parties, pourrait être une bonne occasion d'entamer des négociations.
- Le statut autonome de la Région du Sahara inclut les points de comparaison suivants (notamment avec le Canada) : la reconnaissance de **l'importance des ressources naturelles** comme source de revenus et de développement et comme potentiel stratégique à long terme ; la volonté de concilier les **besoins de développement autonome des populations locales et la préservation des compétences régaliennes de l'État central** ; la nécessité d'accroître les ressources accordées à la région autonome par un éventuel **complément de ressources fiscales provenant de la « solidarité nationale »** ; la politique du gouvernement central de négocier la responsabilité la plus large possible de la gestion des ressources naturelles par les populations autonomes et leurs institutions.
- Une **autonomie bien négociée** est la meilleure réponse et le cadre idéal pour consolider la paix, l'unité et le développement (comme pour le Groenland). L'avenir de la région autonome dépend d'un développement économique et culturel important permettant de tirer le plus grand parti, et de façon durable, des ressources disponibles, dans le cadre d'un processus pacifique.
- Les recommandations tirées du cas d'Aceh incluent les suivantes : **définir clairement ce qui est partagé**, et comment ; faire en sorte que **les négociations soient suffisamment souples** afin, si nécessaire, de laisser en suspens la question de l'appropriation des ressources et permettre ainsi d'avancer ultérieurement sur la question du partage des recettes ; produire des **informations sur les richesses tirées des ressources naturelles** pour aplanir les disparités et gérer les attentes ; les négociations sur le partage des recettes peuvent **modifier la relation entre les parties** et inciter à surmonter les animosités entre des groupes ; conclure un accord de qualité sur le partage des recettes ne garantit pas **la reprise économique post-conflit**.

4) Le **21 mars 2013** à Genève sur « **Représentativité et légitimité dans les négociations d'autonomie** », avec l'examen des cas de l'Europe centrale, d'Aceh, et de la Nouvelle-Calédonie. Principales conclusions :

- Au niveau de la **représentativité et de la légitimité démocratiques**, l'Initiative Marocaine d'Autonomie va dans le bon sens, en s'appuyant notamment sur une base territoriale de la revendication d'autodétermination et non pas sur une définition ethnique ou politico-idéologique.
- La proposition d'autonomie constitue une voie pour dépasser le problème majeur et commun à nombre de conflits d'autodétermination, « **qui est le peuple ?** »
- La négociation sur l'autodétermination exige d'utiliser le « **bon sens** » et un état d'esprit nécessaire au succès : les parties doivent réaliser qu'il est davantage dans leur intérêt de négocier que de continuer à s'opposer.
- Enfin, il faut « **repenser l'autodétermination** » : la très grande variété de formes d'États, mais aussi du contenu possible des autonomies impose de faire preuve d'innovation.

5) Le **1^{er} juillet 2013** à Genève sur « **Statuts d'autonomie et régionalisation : solidarité et péréquation entre régions** », avec l'étude des exemples de l'Espagne, de la France, des pays membres du Conseil de l'Europe, et du Canada. Les conclusions tirées ont été les suivantes :

- Les régions autonomes devraient bénéficier, en matière de fiscalité, d'une **autorité suffisante et pleinement transparente**, soumise au contrôle démocratique, et dont l'impact doit être régulièrement réévalué en fonction de l'évolution des conditions économiques tant de la région que de l'Etat central ;
- L'interprétation et l'application du **concept de péréquation** doit être révisé, surtout depuis que les crises économiques ou financières réduisent la capacité de redistribution de l'Etat central ou de l'Union européenne : la péréquation doit être autant un facteur de réglementation et d'harmonisation d'un système local qu'un instrument de réorientation des circuits financiers et de restructuration des finances locales.
- La péréquation doit s'insérer dans la **logique d'autonomie financière**, c'est-à-dire de responsabilité et d'autorité dans la région autonome : celle-ci doit passer d'un état de dépendance financière à la capacité d'améliorer son propre développement socio-économique, ce qui exige une **bonne gouvernance**.
- La promotion de la **démocratie régionale et de l'autonomie locale** peut accroître la stabilité des Etats (cas du Conseil de l'Europe), en définissant les droits et obligations des entités locales et régionales sur la base des principes de subsidiarité, de cohésion territoriale et de solidarité.
- Même si le **mécanisme de péréquation** est inscrit dans la Constitution (comme au Canada), son application peut s'adapter à l'évolution des conditions économiques (par exemple quand les cours de la ressource naturelle locale diminuent et que la région doit bénéficier de la solidarité nationale). Les transferts de l'Etat central vers la ou les régions autonomes doivent assurer des niveaux comparables de santé publique, d'éducation et de bien-être social pour tous les citoyens.

6) Le **25 mars 2014** à Genève sur « **Quel modèle de développement pour les régions autonomes ?** » avec la comparaison des cas des Açores et de Madère, du Kurdistan irakien, du Mindanao musulman aux Philippines et de la Wallonie. Leçons tirées :

- Pour être efficace, le modèle de développement doit rompre avec les pratiques contre-productives du passé, notamment en **décentralisant la prise de décision** et en promouvant la participation des citoyens et l'Etat de droit, en remplaçant l'économie de rente par une croissance générée par les entreprises locales.
- Afin d'éviter une forme de dépendance de la région autonome, les **transferts d'assistance aux populations vulnérables** doivent prévoir des conditionnalités et une responsabilité des bénéficiaires mais aussi favoriser le développement des capacités locales par l'éducation et la formation professionnelle.
- Le modèle doit aussi, comme le montre l'action du Maroc au Sahara, inclure une dimension de protection du **patrimoine culturel et de l'environnement** ainsi que la promotion de l'égalité des genres.
- L'expérience des Açores et de Madère au Portugal a montré que l'autonomie peut résulter à la fois d'une identité régionale forte et d'une identité nationale aussi forte. Un modèle de développement décentralisé n'exclut pas un **investissement de l'Etat central** et permet aux régions autonomes de contribuer au plan national de développement. La Constitution nationale identifie le développement social et économique de ces régions comme l'un des objectifs fondamentaux de leur autonomie.
- Le développement durable à long terme de régions autonomes telles que le Kurdistan irakien dépend de plusieurs facteurs : la délimitation claire et acceptée des **limites territoriales**, la répartition juste des **ressources naturelles**, les compétences attribuées

aux **forces de sécurité**, les capacités au sein de **l'administration régionale**, et la **confiance mutuelle** entre les autorités régionales et centrales.

- Comme l'a montré l'exemple du Mindanao musulman aux Philippines, il importe pour l'avenir économique de la région autonome que l'accord fondateur inclue des dispositions précises sur la **répartition des compétences**, les mécanismes transitoires, le partage des ressources, et les mécanismes de négociation et de dialogue permanent pour harmoniser les processus de développement.
- Enfin, comme dans le cas de la Wallonie en Belgique, la clé du succès dans le développement économique réside dans les **institutions politiques** qui assurent la légitimité démocratique des autorités régionales et leur confère le pouvoir de gérer les secteurs de l'économie dévolus à la région et de rendre compte à leurs citoyens.

7) Le **30 juin 2014** à New York sur « **Les Commissions régionales des Conseils nationaux des droits de l'Homme dans les régions autonomes : bonnes pratiques et défis** », qui a examiné les exemples du Québec, de l'Italie, du Mexique, du Mindanao musulman aux Philippines, et de Zanzibar et a relevé les conclusions suivantes :

- Toutes les situations ayant donné lieu à des statuts d'autonomie résultent d'**influences historiques**, de l'héritage colonial (Philippines, Tanzanie) ou de structures préexistantes à l'Etat central (comme en Italie).
- Quelles que soient les structures, la mission des Commissions nationales et régionales des droits humains est la même : **protéger et promouvoir les droits humains** dans toute leur étendue (tant civils et politiques qu'économiques, sociaux et culturels, conformément aux normes internationales) grâce à l'information du public et à la formation des personnels concernés.
- De même, dans la plupart des régions autonomes, les Commissions régionales sont aussi **indépendantes vis-à-vis des autorités régionales** que les Commissions nationales le sont à l'égard des autorités nationales : elles contrôlent les gouvernements et instruisent des plaintes des citoyens. Cette indépendance peut s'assurer par une nomination des membres des Commissions par le Parlement (Mexique, Québec) ou un collège de hautes personnalités (Tanzanie) ou par une nomination par décret précédée d'une large concertation sur la base de qualifications exigeantes et non renouvelable (Maroc).
- Le fonctionnement des Commissions varie selon les traditions nationales et régionales, mais vise à assurer leur **représentativité la plus large** en incluant souvent des critères de participation (égalité hommes-femmes, jeunes, personnes en situation d'handicap, diverses catégories socio-professionnelles).
- Le plus important est la possibilité, offerte par la relation entre le niveau national et le niveau régional, d'assurer la **concertation la plus large avec la société civile** et ses composantes, surtout si la région autonome représente une minorité à l'intérieur de l'Etat ou compte une ou plusieurs minorités en son sein.

8) Le **1^{er} juin 2015** à New York sur « **La société civile et les organisations non gouvernementales dans les régions autonomes : rôle et responsabilités** », qui a permis la comparaison des expériences d'autonomie dans le Nord-Est indien, sur la Côte Atlantique du Nicaragua, en Voïvodine et en Andalousie.

- Malgré les différences historiques, on **peut établir une similitude** entre ces expériences et avec la situation du Sahara : la volonté partagée au niveau central et au niveau régional de trouver un équilibre des pouvoirs qui permette à la fois le maintien des populations de la région autonome au sein d'une communauté nationale et la gestion directe par ces populations du domaine le plus large possible de leurs affaires, y compris le respect de leurs droits spécifiques.

- Même si les statuts ou le cadre constitutionnel, législatif et réglementaire apparaissent théoriquement appropriés pour atteindre l'équilibre ci-dessus mentionné, **c'est leur mise en œuvre pratique qui importe le plus**, et qui est souvent affectée par des évolutions politiques internes soit au plan national soit au plan régional. Il n'en est que plus important que la société civile soit mise en mesure, à travers ses organisations, d'exercer sa vigilance et son contrôle sur ce processus qui doit être sans cesse amélioré.
- Même si les instruments de dévolution du pouvoir central vers la région autonome sont variables selon les cas (structure fédérale comme en Inde, Etat unitaire comme au Nicaragua, en Serbie, en Espagne ou au Maroc), **on peut constater des tensions et des remises en cause** se traduisant par des degrés divers de coopération ou de compétition entre les niveaux national et régional. Il apparaît donc crucial que le statut d'autonomie soit garanti dans la Constitution nationale et difficile à remettre en cause, comme ce serait le cas pour la région du Sahara.
- Dans la plupart des cas, **les organisations de la société civile ou non gouvernementales (ONG) de la région autonome apparaissent comme les « gardiens » de l'autonomie** en faveur de laquelle elles ont lutté (comme au Nicaragua). Toutefois apparaît parfois un conflit d'intérêts lorsque les dirigeants de ces ONG deviennent membres officiels d'institutions étatiques au plan régional. Il importe donc que leur indépendance soit garantie, comme le prévoit l'Initiative Marocaine d'Autonomie.
- S'agissant des **rôles que les organisations de la société civile sont appelées à jouer** dans l'instauration et la mise en œuvre de statuts d'autonomie régionale, on a pu en distinguer trois catégories : les activités liées à la *gestion et à la résolution du conflit* ; l'action de protection et de promotion des *droits humains et des libertés démocratiques* ; les *services à la communauté* dans les divers domaines de la vie économique, sociale et culturelle.
- Enfin, dans la plupart des cas intervient une **dimension internationale** : pour la garantie de respect des *droits humains et des libertés démocratiques* à travers les mécanismes internationaux ; *l'assistance aux ONG régionales* et le développement de leurs capacités par des ONG internationales ou des pays étrangers ; le rôle des ONG régionales dans la *coopération transnationale*, en particulier avec des groupes ethniques similaires dans des Etats voisins.

9) Le **2 mai 2016** à New York sur « **Les relations extérieures des régions autonomes et la coopération transfrontière** », séminaire qui s'est penché sur les cas du Québec, des Etats insulaires « jumeaux » des Caraïbes et de plusieurs pays européens, en notant les conclusions suivantes :

- **Une région autonome peut fonctionner efficacement**, y compris dans ses relations extérieures, quel que soit le système constitutionnel (fédéral, Commonwealth, ou Etat unitaire décentralisé comme dans le cas du Maroc).
- Deux **catégories de critères** peuvent justifier un statut d'autonomie, également sur le plan des relations extérieures : critères relatifs aux identités linguistiques, religieuses, ethniques ou géographiques ; critères historiques ou coloniaux.
- **L'étendue des prérogatives internationales** de la région autonome peut être large (Québec) ou plus restreinte (Caraïbes) ou s'insérer dans un courant plus large de décentralisation (Europe). L'Initiative Marocaine d'Autonomie de la région du Sahara va loin : l'Etat central devra consulter la région sur les affaires internationales la concernant et la région pourra se prononcer sur les accords internationaux affectant ses intérêts.

- Les **domaines de coopération** des régions autonomes avec les pays ou régions voisins peuvent aussi dépendre des critères évoqués (linguistiques, relatifs à l'héritage colonial) ou porter sur leurs intérêts économiques, commerciaux, touristiques ou culturels.
- Le développement des relations extérieures des régions autonomes reflète le **processus de mondialisation** caractérisé par un rôle croissant des entités non étatiques et de la société civile dans des partenariats avec les gouvernements des Etats.
- Tout processus d'autonomie exige une interaction constante, des consultations, des négociations, et la recherche du consensus entre la région et l'Etat central reposant sur des règles claires de répartition des pouvoirs, en particulier la répartition des ressources et des revenus.

10) Le **3 juillet 2017** à New York sur « **Régionalisation et autonomie territoriale : différences, singularités, complémentarités** », séminaire qui a étudié des expériences en Asie du Sud-Est, en Europe occidentale et au Canada.

- Dans la plupart de ces situations, l'autonomie est apparue comme un moyen efficace et durable de **règlement de conflits** ou de litiges entre des groupes différents et souvent opposés, ou entre le pouvoir central de l'Etat et des minorités aspirant à gérer elles-mêmes leurs affaires et à protéger une forte identité.
- Le degré de succès d'un système d'autonomie territoriale ou de régionalisation est lié aux **mécanismes mis en place pour partager le pouvoir** et les ressources naturelles. Quelles que soient les institutions résultant de la négociation, elles ont en commun l'acceptation et le respect de la souveraineté de l'Etat (unitaire ou fédéral) par sa ou ses composantes autonomes, souvent sur la base de la subsidiarité.
- Même dans les pays développés largement décentralisés tels que le Canada, les litiges entre provinces autonomes ou entre elles et le gouvernement fédéral ne disparaissent pas pour autant. Un gouvernement central peut toujours être tenté de revenir sur des compétences accordées à des régions autonomes, surtout lorsque le pouvoir central est exercé par un groupe ethnique ou religieux dominant, comme en Asie du Sud-Est. C'est pourquoi il est crucial pour le succès des statuts d'autonomie que soient constamment pratiqués le **dialogue, la concertation, la négociation**, non seulement pour la mise en place initiale du statut, mais **tout au long de la mise en œuvre des accords d'autonomie**. A cet égard, l'Initiative Marocaine d'Autonomie de la région du Sahara se compose désormais d'un « paquet » incluant le plan de 2007 pour la négociation d'un statut d'autonomie, la régionalisation avancée, la réforme constitutionnelle et le « nouveau modèle de développement ». Ces éléments combinés répondent aux critères de succès et de durabilité ci-dessus évoqués.

NOUVEAUX DÉFIS POUR LES ÉTATS PLURINATIONAUX EN VUE D'ÉCLAIRER LE PROJET MAROCAIN D'AUTONOMIE DE LA RÉGION DU SAHARA

Alain-G. Gagnon²

Le Maroc a entrepris un vaste projet de développement économique, social et politique dans la région du Sahara. Il s'agit d'un programme ambitieux en vue à la fois d'étendre les responsabilités régaliennes du Royaume du Maroc sur ce territoire, de développer les infrastructures portuaires et terrestres, d'exploiter les ressources naturelles et de repeupler le territoire.

A la lumière des travaux que j'ai déjà publiés sous différentes formes, mon travail consiste à identifier les principaux mécanismes institutionnels dont le Maroc pourrait vouloir s'inspirer pour doter la région des éléments essentiels à la cohésion sociale et à une meilleure intégration avec les institutions que le gouvernement du Maroc a mises en place sur l'ensemble du territoire. L'objet du texte n'est donc pas ici d'apprécier la marge de manœuvre dont dispose le gouvernement pour agir sur le territoire mais plutôt d'apprécier les options pouvant être mises en profit pour encourager la participation la plus large possible des populations évoluant sur le territoire et ainsi les impliquer dans le développement futur de la région.

Le texte qui suit se décline autour de trois principales sections³. **Dans un premier temps**, nous explorerons les deux principales traditions qui se font concurrence dans les études sur le fédéralisme. Nous avons choisi d'emprunter cette route puisque pour nous la façon la plus avancée permettant de limiter le pouvoir des groupes en position de domination demeure la formule fédérale. **Dans un deuxième temps**, nous défendrons l'idée pour les nations en contexte minoritaire de proposer des projets politiques et d'instaurer des politiques favorables à la mise en place d'une citoyenneté active. L'expérience du Québec nous servira de toile de fond pour avancer un projet fondé sur la confiance mutuelle bien que conditionnelle des nations en présence. **Dans un troisième temps**, nous développons l'argument qu'il est essentiel pour les contemporains de repenser les rapports politiques et, par extension, les rapports sociaux en approfondissant une démarche plurinationale sans quoi les membres des nations minoritaires ne peuvent tout simplement pas bénéficier des mêmes conditions de vie et des mêmes possibilités émancipatrices sur les plans culturel, social, économique et juridique. Dans une très large mesure, la stabilité politique des régimes politiques en place dépend de la capacité étatique des ensembles multinationaux à être sensible aux besoins et aux attentes des nations minoritaires (Requejo et Gagnon, 2010).

Deux principales traditions

Le concept de fédéralisme revêt des sens pouvant varier de façon significative selon l'endroit et le moment où il est évoqué. Les deux principales traditions connues sont celles d'inspiration américaine et suisse. La tradition américaine fondée sur un équilibre entre le pouvoir exécutif,

² Titulaire de la Chaire de recherche du Canada en études québécoises et canadiennes, Université du Québec à Montréal.

³ Ce texte reprend des portions importantes de mon analyse intitulée « La Gobernanza multinivel et la reconfiguración del espacio político » et publiée dans Guy Lachapelle et Pablo Onate, dir., *Federalismo, Devolution y Gobernanza Multinivel*, Valence, Tirant lo Blanch, 2017, pp. 87-100. Une version anglaise est en préparation par les mêmes directeurs de publication et paraîtra chez Barbara Budrich à l'automne 2018.

le pouvoir législatif et le pouvoir judiciaire est celle qui domine le champ des études fédérales. Bien qu'elle mette en échec une vision absolutiste du pouvoir, cette tradition fait fi de la diversité nationale à la base même du pacte fédéral et propose l'avènement d'une nation homogène et uniformisée dans le but de garantir la stabilité politique. Cette tradition ne reconnaît qu'un seul *pouvoir constituant* et elle s'est construite, du moins aux États-Unis, au prix de conflits armés en niant en particulier aux nations autochtones leurs droits de représentation et d'autoreprésentation les plus fondamentaux. Les spécialistes décrivent habituellement la tradition américaine comme étant l'expression la plus avancée du fédéralisme territorial. Il semble évident que cette tradition exerce une influence marquée sur la façon dont la nation majoritaire en Espagne souhaite voir évoluer les relations de pouvoir et ce même avec la sortie du régime franquiste et l'avènement de l'État des autonomies.

La tradition helvétique du fédéralisme se distingue de la tradition américaine de deux façons : elle a été érigée sur le principe de l'autonomie politique des États membres fondant la (con)fédération et sur celui de la non-superposition des pouvoirs entre ordres de gouvernement. Cette tradition a connu beaucoup de succès auprès des sociétés démocratiques complexes en reconnaissant les nations fondatrices comme autant de *pouvoirs constituants*. Le plus grand défi de cette école de pensée a été de ré-imaginer sur une base continue et évolutive les rapports de pouvoir sans préjudice pour les communautés politiques et les nations historiques à l'origine du pacte fondateur. Cette tradition a pris diverses formes à travers le temps et est généralement reconnue comme étant l'expression la plus avancée du fédéralisme pluraliste (Smith, 1995 ; Caminal, 2002) – certains universitaires dont Ramon Maiz (2008) y voient les bases mêmes du fédéralisme multinational avancé par une école de pensée émergente (Gagnon et Tully, 2001 ; Seymour et Gagnon, 2012) en pleine croissance dans plusieurs pays démocratiques traversés par la diversité nationale.

L'État des autonomies en Espagne, - à l'image de l'expérience canadienne - porte en son sein ces deux traditions avec le gouvernement de Madrid qui cherche à s'imposer comme seul pouvoir constituant alors que les nations historiques, en particulier celles de la Catalogne et des Pays basques, se pensent et se projettent comme étant autant de pouvoirs constituants avec lesquels le centre politique doit composer. Cela a donné lieu à divers soubresauts politiques et a même incité plusieurs autres communautés autonomes à chercher à convoiter le statut de nation historique (Communauté valencienne, Andalousie, Îles canaries, etc.) et profiter de leur nouveau statut pour faire des gains politiques. Deux des principales nations historiques ont souhaité par ailleurs concrétiser au cours de la dernière décennie leur statut de *pouvoir constituant* en cherchant à consulter directement leur population par la voie d'une consultation populaire, ce qui leur a été refusé jusqu'à ce jour par le plus haut tribunal du pays.

Quarante ans après l'aboutissement d'une réforme constitutionnelle haute en importance mais toujours inachevée (Fossas, 2007 ; Joan Romero, 2012), l'Espagne est aujourd'hui arrivée à une nouvelle croisée des chemins. On peut imaginer quatre principaux cas de figure dont les chances de succès varient : le statu quo politique et constitutionnel ; la recentralisation des pouvoirs à Madrid accompagnée de la re-symétrisation des pouvoirs entre les communautés autonomes ; la réactualisation et l'élargissement des statuts d'autonomie ; la sécession de certaines communautés autonomes historiques.

Le statu quo politique et constitutionnel est devenu impossible à envisager de la part de certaines communautés autonomes qui ne trouvent plus l'oxygène nécessaire dans un système politique qui s'est sclérosé et qui s'est délesté de grands principes (fédéraux) ayant présidé à sa refondation après la mort de Franco et le retour de la démocratie en Espagne. Rappelons que *l'État des autonomies* prenait sa source d'abord et avant tout de la tradition fédérale helvétique en ce qu'elle permettait la reconnaissance de plusieurs *demos*, tout en défendant l'idée d'une nation espagnole indivisible.

Or, au fur et à mesure où *l'État des autonomies* a été mis en place, on a pu constater que le gouvernement central a cherché à imposer la tradition américaine d'un fédéralisme territorial et mono-national et a porté de moins en moins attention à la protection et la promotion de la diversité nationale. Ce faisant l'Espagne s'est uniformisée et s'est ainsi défédéralisée en proposant des pratiques d'inspiration jacobine.

Deux voies avaient été imaginées au moment de la transition vers la démocratie en vue d'accommoder à la fois les nations historiques et les autres communautés autonomes. Les nations historiques de la Catalogne, de la Galice et des Pays basques pourraient rapidement exercer d'importants pouvoirs alors que les autres communautés pourraient en faire une acquisition partielle sur un horizon beaucoup plus long. Or, dans le but d'amoindrir l'impact politique du *hecho diferencial* le gouvernement de Madrid n'a eu de cesse de chercher à imposer les mêmes règles à toutes les communautés selon le principe bien connu en Espagne du *café para todos*. Ce faisant, le nationalisme espagnol a pris de l'ascendance sur les pratiques fédérales et le nationalisme des nations historiques a été fouetté. Cela a contribué à inciter des régions comme celles des Pays basques et de la Catalogne à réfléchir à des voies de sortie de l'Espagne uniformisatrice (Requejo et Nagel, 2011; Requejo et Gagnon, 2011) qui devenait de plus en plus insensible à la diversité nationale et faisait de l'égalité entre les communautés autonomes un principe non négociable.

Aussi, en réponse à l'avènement d'une culture politique de moins en moins fédérale en Espagne, plusieurs communautés ont exigé de revoir en profondeur leur statut d'autonomie afin de conserver (sinon d'accroître) leur marge de manœuvre et ainsi donner à leurs citoyens la possibilité de vivre pleinement dans leur culture d'origine au sein d'une Espagne plurinationale. Plusieurs universitaires chevronnés, en provenance de toutes les régions et de toutes les familles politiques, se sont investis dans la conceptualisation du fédéralisme multinational pour en faire une voie de compromis acceptable pour tous. Les travaux érudits de Joxerramon Bengoetxa, Miquel Caminal, Enric Fossas, Ferran Requejo, Ramon Maíz, José Maria Sauca et d'Eduardo Vieyetz en sont de belles illustrations.

Un bras de fer s'est ensuivi entre le gouvernement de Madrid (appuyé le plus souvent par plusieurs communautés autonomes sous l'égide du Parti populaire) et les deux principales nations historiques qui ont cherché à se démarquer (Catalogne, Pays basques). Le manque d'ouverture du centre à l'endroit des nations historiques a eu pour conséquence d'aliéner davantage les habitants de ces nations à l'égard de *l'État des autonomies* tel que mis en place par Madrid et les a conduit à envisager un scénario pouvant aller jusqu'à se retirer de l'État

espagnol à la faveur d'un référendum constitutionnel (Tierney, 2013 ; Kraus et Vergés Gifra 2017).

À défaut de pouvoir conserver leur caractère distinct, la Catalogne et le Pays basque en sont ainsi venus à différents moments à envisager la possibilité de se retirer de l'État espagnol. Comment expliquer une telle situation ? Les principales raisons expliquant l'affaiblissement des liens entre les nations historiques et la nation espagnole sont de trois ordres et s'inscrivent sur une longue trame historique : la difficulté pour les régions historiques de faire progresser leur propre régime linguistique dans un pays où la langue espagnole a été imposée comme langue commune ; la perte graduelle d'influence des régions autonomes au sein du gouvernement de Madrid et le l'influence décroissante des partis politiques régionaux dans la gouverne de l'État central ; la contribution fiscale disproportionnée (Boix, 2003) des régions les plus prospères au profit de la région-centre et des régions moins nanties.

Ces raisons n'expliquent pas toutes les tensions politiques en Espagne mais elles permettent de mieux comprendre pourquoi le lien de confiance qui avait pu s'établir au moment de fonder *l'État des autonomies* s'est graduellement effrité au gré des crises politiques et sociales qui ont secoué l'Espagne ces dernières années. Dans la mesure où l'on peut imaginer une sortie à la présente crise politique, il faudra envisager sans détour un redressement majeur de la part des acteurs sociaux, économiques et politiques comme je le développe dans *L'Âge des incertitudes*.

Il importe de repenser les voies de la réconciliation communautaire sur des bases nouvelles, tout en remontant aux sources même du « pactisme » pour en identifier les avenues les plus porteuses d'une véritable réforme constitutionnelle respectueuse des nations fondatrices. Il importera aussi de faire évoluer le système politique actuel, enclin à défendre une nation surplombant toutes les autres et présentement inspiré par un fédéralisme de façade, par un fédéralisme authentiquement multinational. À ce chapitre, les travaux d'un James Tully (1999), d'un Ramon Maiz (2008) ou d'un Juan Romero (2012) seront d'un important secours étant donné leur sensibilité aux principes de réciprocité et de reconnaissance mutuelle propres aux théories relevant du constitutionnalisme. Enfin, il faudra aussi réfléchir à l'implantation d'un fédéralisme par traités (hérité des Premières Nations en Amérique) pour rétablir le lien de confiance faisant présentement tant défaut aujourd'hui en Espagne.

En somme, la réconciliation entre les principaux partenaires au sein d'une Espagne pluraliste et plurinationale ne pourra se faire que dans la mesure où les nations seront non seulement reconnues et respectées mais qu'elles seront habilitées à promouvoir leur langue, leur culture, leurs traditions et leurs institutions propres. Ce qui m'amène à discuter de la transition nécessaire de la *politie* en tant que nation intégratrice et assimilatrice en un État-nation(s) beaucoup plus accommodant et surtout plus respectueux de la diversité nationale au sein d'un État devant être plus complexe mais surtout plus démocratique.

Diversité nationale et modèles étatiques complexes : le cas québécois en contexte international

Plusieurs modèles de gestion de la diversité ont été proposés au sein des démocraties libérales dans le but de répondre à la fois aux attentes des citoyens et, plus récemment, au besoin de

reconnaissance identitaire exprimé par les représentants des nations minoritaires ou lors de séances de consultation et d'audiences publiques. Plusieurs formules ont été proposées pour redresser certaines iniquités existant entre les communautés nationales, pour repenser les rapports entre les citoyens ou encore pour refaire le lien de confiance entre les citoyens et les institutions politiques. Parmi ces modèles de gestion de la diversité dans les sociétés libérales complexes, il y a bien sûr l'État des autonomies en Espagne, le modèle de la consociation propre aux petits États européens, de même que les formules fédérales de nature territoriale (par exemple les États-Unis) et celles de nature multinationale (par ex. la Belgique). Puis, il y a le cas canadien, qui constitue un modèle hybride de fédéralisme territorial *de jure* et multinational *de facto*.

Quelques mots sur le Québec, État-membre fondateur de la fédération canadienne, qui constitue pour nombre de spécialistes des nations dites sans État (Guibernau 1999, Keating 2001) un cas dont il faudrait s'inspirer pour faire progresser plusieurs autres démocraties libérales plurinationales souhaitant démocratiser leurs pratiques politiques.

Le Québec cherche à innover au sein de la fédération canadienne en mettant en valeur les principes propres au constitutionnalisme, que ce soit en misant sur la continuité historique, en valorisant le consentement des communautés nationales ou en exigeant la réciprocité de la part des acteurs politiques et sociaux. Ces éléments constituent en quelque sorte les fondements du vivre-ensemble et dotent la *politie* canadienne d'une constitution informelle – laquelle complète la constitution formelle – à laquelle les institutions politiques ne peuvent être insensibles dans leur prise de décision sans quoi elles perdront une bonne partie de leur légitimité politique. Cette constitution informelle offre un cadre d'action beaucoup plus large que la constitution formelle et invite la classe politique à se montrer réceptive face aux luttes menées à divers échelons d'intervention par les communautés nationales. D'importantes luttes pour la reconnaissance et l'habilitation ont été menées au Canada par les Premières Nations de même que par les nations acadienne et québécoise. Ces luttes représentent des défis majeurs à relever pour la réussite d'un projet d'édification d'une fédération fondée sur la diversité nationale. Dans le cas canadien, les changements constitutionnels n'ont pas donné les résultats attendus de la part des nations minorisées qui se sont senties prises pour acquises par la nation majoritaire. Cela fait en sorte que les partis politiques doivent tous élaborer des éléments de politique constitutionnelle en vue de répondre aux prochaines revendications qui ne manqueront de refaire surface un jour.

Dans le but de contrer (plutôt que la prendre en compte de façon authentique) la diversité nationale et imposer son propre modèle de gestion territoriale de la diversité, le gouvernement central au Canada a misé sur l'implantation d'une politique multiculturelle dont un des buts était de représenter les populations de diverses origines tout en dotant le pays d'une nouvelle image de soi. Cette politique a beaucoup été critiquée en ce qu'elle a contribué à ethniciser les rapports sociaux (Abu-Laban et Stasiulis, 1992) et à retarder la participation des membres des diverses communautés culturelles à l'une ou l'autre de deux grandes sociétés d'accueil au pays. Il s'agit en quelque sorte de l'implantation d'une citoyenneté passive. Passive, parce que le multiculturalisme se veut essentiellement l'expression d'un fait inscrit dans la constitution canadienne plutôt que l'expression de pratiques résultant de l'interaction entre les groupes ou

les communautés politiques elles-mêmes. Dans le contexte canadien, et cela ressemble étrangement à ce qui se passe en Espagne, le lien de confiance est pensé à partir du centre (constitution canadienne) et se projette vers la périphérie (les groupes communautarisés, ethnicisés ou « racisés »). Presque tout émane du centre (Parlement, Cour suprême) et la mobilisation faite au sein des groupes consiste à obtenir la reconnaissance des autorités centrales dans le but justement de faire monter leurs revendications dans l'échelle des priorités, tout en amoindrissant et en relativisant la prégnance des demandes provenant des communautés nationales fondatrices.

En réponse au modèle multiculturel, le Québec a fait la promotion de son propre modèle fondé sur l'*interculturalité* au cours des trente dernières années et a misé sur la construction d'une citoyenneté active (Gagnon, 2011) qui se veut en constante évolution (Bouchard, 2012). Cette pratique invite en outre les membres des communautés culturelles non pas à se fondre dans un grand tout mais à venir inscrire publiquement leurs différences et à chercher à démocratiser encore davantage la prise de décision en se dévoilant au groupe majoritaire et en forçant de ce dernier à prendre en compte ses attentes (Gagnon et Iacovino, 2007). Il s'agit d'une forme très avancée d'auto-représentation et d'auto-projection communautaire en contexte de pluralisme identitaire et de diversité nationale. L'implantation de ce mode de vie communautaire traduit une volonté de transformation profonde. Il s'agit au premier chef d'une volonté de déjudiciariser les rapports sociaux hérités entre autres de la Charte canadienne des droits et libertés et de redonner sens au champ politique comme espace public pour les grands arbitrages culturels, politiques et sociaux. Il s'agit ici d'inciter la population à l'action politique en s'engageant activement sur la scène publique en vue de faire voter des politiques publiques au diapason avec les attentes citoyennes. C'est dans le cadre de ces interactions que le lien de confiance se révélera grâce aux échanges intercommunautaires et aux tensions créatrices que ces échanges feront naître. Cette manière de voir et de faire permet d'entrevoir la consolidation du lien social en misant sur le débat public et en créant des occasions de rencontres interculturelles. La confiance ainsi obtenue ne sera jamais inconditionnelle. Cette confiance se méritera mais surtout sa quête forcera les membres du groupe majoritaire à faire tout en leur pouvoir pour chercher à se mériter l'estime de l'ensemble des citoyens.

En bref, la démocratie doit pouvoir s'ériger sur les bases d'une confiance mutuelle et conditionnelle. C'est dans cet esprit qu'il faut agir pour repenser les rapports Québec/Canada (ou encore ceux entre les communautés autonomes et l'État central en Espagne) de façon franche et avérée sur des bases plus justes et plus égalitaires. La santé de la démocratie au Québec et au Canada, et à bien plus grande échelle naturellement, dépend de la qualité de cet engagement à la délibération et du respect des choix faits aux divers échelons de la *politie*. Tournons-nous maintenant vers l'analyse des défis que devront relever les nations majoritaires si elles aspirent à conserver leur légitimité auprès de l'ensemble des communautés formant la *politie*.

Plaidoyer pour une démocratie multinationale

Si le nombre des États-nations était seulement de 51 au moment de la fondation des Nations Unies en 1945, nous n'en dénombrons pas moins de 197 en 2018. Les nations minoritaires ont

souvent des attentes quant à leur reconnaissance et à leur volonté de s'autodéterminer à l'interne faute de quoi elles tenteront parfois à s'autodéterminer à l'externe. Ces sorties de régime ne sont pas encouragées en règle générale par la communauté internationale bien que leur légitimité soit fréquemment admise. D'ailleurs dans l'Avis de la Cour internationale de justice sur le Kosovo et la stabilité des fédérations, on peut lire le passage suivant :

« Au cours de la seconde moitié du XXe siècle, le droit international, en matière d'autodétermination, a évolué pour donner naissance à un droit à l'indépendance au bénéfice des peuples des territoires non autonomes et de ceux qui étaient soumis à la subjugation, à la domination ou à l'exploitation étrangères. Un très grand nombre de nouveaux États sont nés par suite de l'exercice de ce droit. Il est toutefois également arrivé que des déclarations d'indépendance soient faites en dehors de ce contexte. La pratique des États dans ces derniers cas ne révèle pas l'apparition, en droit international, d'une nouvelle règle interdisant que de telles déclarations soient faites » (Cour internationale de justice, 2010 : article 79).

Il existe évidemment de nombreuses nations qui aspirent à obtenir le statut d'État-nation. À cet égard, Allen Buchanan nous rappelle qu'il importe de différencier le droit légal du droit moral de sécession (Buchanan, 1992 : 162). Il n'est pas possible d'arrêter tous les critères permettant de déterminer si telle ou telle nation a des aspirations légitimes à l'obtention d'un tel statut. Formulé autrement, les nations majoritaires doivent, en faisant appel aux étalons internationaux les plus élevés, faire aussi la démonstration que les attentes légitimes des nations minoritaires sont comblées de façon satisfaisante et respectueuse au sein des États constitués. Les attentes des nations minoritaires seront remplies en bonne partie dans la mesure où ces dernières ne verront plus leurs préférences⁴ simplement subordonnées à celles de la nation majoritaire. L'usage de la formule fédérale peut contribuer à rapprocher les communautés et à enrichir le lien de confiance intercommunautaire. Cela pourra se réaliser dans la mesure où trois conditions minimales seront rencontrées :

- que les représentants de la nation majoritaire et des nations minoritaires s'engagent dans un authentique processus de délibération et de dévoilement ;
- que la nation majoritaire évite de faire usage de ses pouvoirs coercitifs (menaces, intimidation, sanctions, cours de justice, recours à l'armée) à des fins de fermeture à l'autre. Le droit de consulter la population constitue au demeurant un outil démocratique légitime auquel le gouvernement (central) peut faire appel pour éclairer sa position ;
- que les nations minoritaires ne menacent pas de rompre les pourparlers à tout moment mais acceptent plutôt d'entretenir un lien agonique avec leur vis-à-vis. Le droit de consulter la communauté politique (canton, province, communauté autonome) constitue au demeurant un outil démocratique légitime pouvant être utilisé par les représentants politiques des communautés nationales.

Dans la mesure où ces conditions seront respectées, et cela ne devrait pas poser problème en contexte de démocratie libérale avancée, le fédéralisme multinational offre selon nous les

⁴ Jack Minz et Richard Simeon (1982) proposent une distinction intéressante entre les conflits au chapitre des revendications et ceux au chapitre des valeurs, voir leur article publié au moment du rapatriement de la constitution canadienne.

conditions optimales en vue d'une gestion responsable et équitable des relations intercommunautaires devant prévaloir entre les nations évoluant au sein d'États démocratiques multinationaux complexes (Parent, 2011 ; Gagnon et Keating, 2012).

La formule fédérale (sinon celle du respect des pratiques fédérales) constitue une forme plus avancée de l'exercice démocratique en ce qu'elle permet de fragmenter la souveraineté étatique et peut ainsi rapprocher les citoyens de lieux de pouvoir où les communautés dont ils relèvent en premier lieu pourront remplir leurs obligations de représentation et de promotion de leurs valeurs, de leurs manières de voir et de leurs intérêts. C'est le cas par exemple des cantons en Suisse ou des communautés autonomes historiques en Espagne, lesquels agissent comme interface première entre les citoyens à ces échelons territoriaux distincts et l'État central. Cette idée n'est pas sans rappeler les propos de John Emerich Acton au sujet des théories portant sur l'unité et la liberté du sujet politique : « *La présence de nations différentes dans une même souveraineté (...) permet de se garantir contre l'asservissement qui se développe à l'enseigne d'une autorité politique unique, en équilibrant les intérêts, en multipliant les associations, et en donnant au sujet la retenue et l'appui d'une opinion conjointe. (...) La liberté entraîne la diversité, et la diversité protège la liberté en fournissant les moyens de l'organiser* » (Lord Acton, cité dans Himmelfarb, 1949, notre traduction). Aujourd'hui les Catalans, les Québécois, et plusieurs autres nations, aspirant à être pleinement reconnues, se réclament des propos de Lord Acton et exigent des institutions politiques plus en lien avec les pratiques démocratiques les plus affirmées.

Le fédéralisme plurinational offre des avenues à explorer pour les nations minoritaires. D'une part, il favorise la reconnaissance de ces nations et leur permet de s'autogouverner à l'échelle de leur propre nation et, d'autre part, il constitue un bouclier contre toute tentative d'intrusion dans les domaines de compétence relevant de plein droit (ou par *dévolution*, comme c'est le cas avec les statuts d'autonomie) des entités constituantes, tout en valorisant une citoyenneté de proximité.

Le Canada, la Grande-Bretagne ou l'Espagne ne peuvent plus aujourd'hui se soustraire au défi de la diversité nationale (Gagnon, 2012). Dans chacun de ces cas, la nation majoritaire est invitée à poursuivre plus avant ses échanges intercommunautaires en respectant les traditions nationales des uns et des autres en vue de la mise en place de régimes politiques plus conviviaux et de régimes de citoyenneté complémentaires. Le renvoi de la Cour suprême du Canada, rendu public en août 1998, concernant le droit du Québec de faire sécession s'inscrit dans ce processus d'ouverture et d'écoute des besoins des diverses communautés nationales. La décision du gouvernement Cameron au Royaume-Uni d'accepter la tenue d'un référendum en Écosse s'inscrit aussi dans cette ouverture à l'autre, en ce que le gouvernement central accepte d'entendre les arguments démocratiques favorables à la sécession (Tierney, 2012) d'un partenaire important de son *Union d'États* (Forsyth, 1981). À ce chapitre, l'Espagne, insensible aux enseignements de Lord Acton, s'oppose toujours à faire montre d'autant de liberté pour ses nations constituantes et privilégie plutôt le maintien de son autorité sur toutes les communautés autonomes quel que soit leur statut au sein du nouvel ordre constitutionnel – négocié rappelons-le dans un contexte fort difficile – convenu au moment de la transition vers la démocratie, il y a de cela 40 ans.

Dans le cas des sociétés plurinationales, il faut comprendre que le rôle du système judiciaire est crucial. Les cours de justice de dernière instance ont des responsabilités majeures dans le maintien du lien de confiance devant prévaloir entre les membres des diverses communautés vivant en contexte de pluralisme identitaire. Ces cours ont comme obligation première non pas de prendre parti pour le gouvernement central ou pour les États membres mais d'agir comme « juridiction suprême appelée à trancher les conflits de compétence susceptibles de s'élever entre [les États-membres] et le pouvoir central ou entre elles-mêmes » (Ergec, 1994 : 42). En d'autres termes, la Cour de dernière instance a plusieurs prérogatives, mais elle n'a surtout pas celle d'être partisane à défaut de quoi, elle viendrait remettre en cause sa propre légitimité. À ce chapitre, plusieurs juristes (Viver, 2010 ; Vieyetz, 2011) ont noté que le Tribunal constitutionnel en Espagne avait plus à cœur la défense des intérêts de l'État « espagnol » que ceux de ses composantes.

Quelques défis à relever

Les démocraties libérales avancées, tant par leurs façons de concevoir la souveraineté que d'imaginer son implantation, constituent des lieux riches d'innovation politique et de liberté. Toutefois, et ce même en contexte de démocraties libérales, les défis auxquels sont confrontés les nations minoritaires (Guibernau, 2007 ; Requejo et Gagnon, 2010) demeurent multiples : la continuité historique, la quête de reconnaissance, l'affirmation identitaire, les exigences de dignité et de liberté, la capacité d'accueil des immigrants, la prospérité économique, le développement social, l'insertion dans les réseaux et la projection internationale constituent des objectifs à atteindre. Dans le but de trouver des réponses permettant des rapprochements entre les nations majoritaires et minoritaires, il importe donc d'imaginer la mise en place de certains rééquilibres au chapitre du partage des pouvoirs, de la prise en compte des préférences politiques des communautés nationales composant la *politie* et permettant d'élargir et d'approfondir les pratiques démocratiques essentielles à l'avènement des sociétés pluralistes démocratiques.

La formule fédérale, en ce qu'elle se doit d'être négociée et non pas imposée, possède selon nous les qualités intrinsèques essentielles à la stabilité des régimes politiques dans la mesure où ces régimes se feront un devoir de reconnaissance des nations sur lesquelles ils fondent leurs actions politiques. C'est en ce sens que la capacité de reconnaissance des nations majoritaires à l'égard des nations minoritaires viendra contribuer à étoffer et à enrichir le lien de confiance intercommunautaire faisant si souvent défaut à certains pays qui sont trop facilement enclins à imposer les lois favorisant la nation majoritaire (Karmis et Rocher, 2012).

Cette quête de rééquilibrage au sein des démocraties plurinationales demeure un objectif clé à parfaire sans cesse. Cette recherche d'équilibre se veut le gage d'une démocratie active et aguerrie et doit être au diapason des revendications légitimes des nations en présence.

Le cas de l'Espagne constitue un exemple révélateur de la volonté des nations minoritaires à revoir leurs rapports avec le gouvernement central en revisitant les statuts d'autonomie consentis au moment de faire entrer l'Espagne dans une ère de transition démocratique. Force est de constater qu'au moment de fonder l'État des autonomies et d'enclencher le processus de démocratisation, l'ensemble des communautés autonomes étaient prêtes à faire d'importantes

concessions quant aux objectifs à atteindre dans l'immédiat pensant que, dans la longue durée, il serait possible de revoir divers éléments sous-tendant les statuts propres à chacune des communautés.

Cette transition en Espagne a été possible parce que les élites en place en étaient arrivées à certains consensus sur des enjeux fondamentaux. Ces nouveaux consensus « mettaient en cause des dispositions constitutionnelles particulières qu'il ne devrait pas être permis de contester. De tels engagements des élites semblent être ce qui permit les accords sur la nouvelle constitution espagnole [de 1978]. Ils reflètent l'accent que met J.A. Corry sur la 'moralité constitutionnelle' – l'auto-répression et la prise de conscience des majorités qu'elles ne doivent pas user de leur pouvoir pour assujettir les minorités si une réussite à long terme doit être achevée (Banting et Simeon, 1985 : 20). »

L'Espagne, à l'époque de la transition démocratique, avait prévu de doter les diverses communautés autonomes de pouvoirs spécifiques et de statuts particuliers, tout en soulignant la spécificité de la Catalogne, de la Galice et du Pays basque en leur reconnaissant le statut de nations historiques. Or, et souvent à l'instigation du gouvernement central qui souhaita imposer graduellement le principe de l'égalité des communautés autonomes, plusieurs gouvernements autonomes sont parvenus à convaincre leurs commettants qu'il ne s'agissait là que de privilèges et non pas de droits historiques. C'est ainsi que le pacte de 1978 commença à s'effriter et que les nations historiques virent d'autres régions obtenir un statut identique ce qui contribuerait à faire disparaître *el hecho diferencial*.

Les États plurinationaux évoluant au sein des démocraties plurinationales avancées se doivent de répondre de façon juste et sans détour aux demandes de reconnaissance émanant des nations minoritaires (Seymour et Laforest, 2011). Trop souvent la nation majoritaire prend sur elle de voir à la reproduction des rapports de force et tient trop peu compte des revendications légitimes émanant des nations minoritaires. Il importe à présent d'ouvrir la voie aux débats intercommunautaires, d'inciter les partenaires politiques en engageant la conversation internationale et de faire croître une société inspirée par *l'éthique de l'hospitalité* pour reprendre la belle formule de Daniel Innerarity. Une telle pratique permettrait à tous de se sentir pleinement libres au sein des espaces plurinationaux qu'ils ont en partage et de repenser les fondements constitutionnels de leur État-nation(s) sur des bases respectueuses des grands principes du constitutionnalisme que sont la continuité historique, le consentement, la réciprocité et pourrait-on ajouter la modération.

En ce sens, l'Initiative marocaine faisant l'objet de ce séminaire peut donc s'appuyer sur une vaste littérature favorable au vivre ensemble. Nous pouvons dès lors penser les conditions (1) invitant l'ensemble des acteurs régionaux à se faire entendre et (2) incitant les acteurs gouvernementaux à imaginer des modèles de gouvernance partagée à la hauteur des attentes soulevées par la présente Initiative.

Références

- ABU-LABAN, Yasmeen et Daiva STASIULIS, « Ethnic Pluralism Under Siege : Popular and Partisan Opposition to Multiculturalism » in *Analyse de politiques*, vol. 18, no 4, 1992, p. 365-86.
- ACTON, John Emerich, « Nationality » dans Gertrude Himmelfarb, dir., *Essays on Freedom and Power*, Glencoe, Free Press, 1949.
- BANTING, Keith et Richard SIMEON, « Introduction : The Politics of Constitutional Design » dans *Redesigning the State : The Politics of Constitutional Change in Industrial Nations*, Toronto, University of Toronto Press, 1985.
- BOIX, Carles, *Democracy and Redistribution*, New York, Cambridge University Press, 2003.
- BOUCHARD, Gérard, *L'interculturalisme. Un point de vue québécois*, Montréal, Boréal, 2012.
- BUCHANAN, Allen, « Les conditions de la sécession » in *Philosophiques*, vol. 19, no 2, 1992, 159-168.
- CAMINAL, Miguel, *El federalismo pluralista. Del federalismo nacional al federalismo plurinacional*, Barcelona, Ediciones Paidós Ibérica, 2002.
- COUR INTERNATIONALE DE JUSTICE, Conformité au droit international de la déclaration unilatérale d'indépendance relative au Kosovo, Avis consultatif du 22 juillet 2010.
- DUNN, John, *Democracy*, New York, Atlantic Monthly Press, 2005.
- FORSYTH, Murray, *Unions of States. The Theory and Practice of Confederation*, Leicester, Leicester University Press, 1981.
- FOSSAS, ENRIC, « Autonomie et plurinationalité en Espagne : vingt-cinq ans d'expérience constitutionnelle » dans Alain-G. GAGNON, et al. dir., *Les nationalismes majoritaires contemporains : identité, mémoire, pouvoir*, collection *Débats*, Montréal, Québec Amérique, 2007, pp. 291-306.
- GAGNON, Alain-G. *L'Âge des incertitudes : essais sur la diversité nationale et le fédéralisme*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 2011.
- GAGNON, Alain-G. et Raffaele IACOVINO, *Quebec, Federalisme i el Quebec : la multinacio a debat*, Barcelone, Centre d'Estudis de Temes Contemporanis, 2007.
- GAGNON, Alain et Michael KEATING, *Political Autonomy and Divided Societies : Imagining Democratic Alternatives in Complex Settings*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2012.
- GAGNON, Alain-G et James TULLY, dir., *Multinational Democracies*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001.
- GUIBERNAU, Montserrat, *Nations without States. Political Communities in a Global Age*, Cambridge, Polity Press, 1999.
- KARMIS, Dimitrios et François ROCHER, dir., *La dynamique confiance/méfiance dans les démocraties multinationales. Le Canada sous l'angle comparatif*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 2012.
- KEATING, Michael, *Plurinational Democracy. Stateless Nations in a Post-Sovereign Era*, Oxford, Oxford University Press, 2001.
- KRAUS, Peter A. et Joan VERGÉS GIFRA, dir., *The Catalan Process : Sovereignty, Self-Determination and Democracy in the 21st Century*, Barcelone, Institut d'Estudis de l'Autogovern.
- MAIZ, Ramon, *La frontera interior. El lugar de la nacion en teoria de la democracia y el federalismo*, Murcia, Tres Fronteras Ediciones, 2008.

- MINZ, Jack et Richard SIMEON, « Conflict of Taste and Conflict of Claim in Federal Countries », Kingston, Institute of Intergovernmental Affairs, 1982.
- PARENT, Christophe, *Le concept d'État fédéral multinational*, collection *Diversitas*, Bruxelles, Peter Lang, 2011.
- REQUEJO, Ferran et Klaus-Jürgen NAGEL, dir., *Federalism beyond Federations. Asymmetry and Processes of Resymmetrisation in Europe*, Farnham, Ashgate 2011.
- REQUEJO, Ferran et Alain-G. GAGNON, dir., *Nacions a la recerca de reconeixement. Catalunya i el Quebec davant el seu futur*, Barcelone, Institut d'Estudis Autònoms, 2010.
- ROMERO, Joan, « Espana inacabada. Organizacion territorial del Estado, autonomia politica y reconocimiento de la diversidad nacional » in *Documents d'Anàlisi geogràfica*, vol. 58, no 1, 2012, pp. 13-49.
- ROMERO, Juan Gonzalez, « Spain's State of Autonomies. Political Autonomy and National Diversity – The (Im) Possible Multinational Federalism » in *The International Journal of Community Diversity*, vol. 12, no 1, 2013, pp. 37-50.
- RUIZ VIEYTEZ, Eduardo J. *Juntos pero no revueltos. Sobre diversidad cultural, democracia y derechos humanos*, Madrid, Maia Ediciones, 2011.
- SAUCA, JOSÉ MARIA, *Identidad y derecho. Nuevas perspectivas para viejos debates*, Valence, Tirant lo Blanch, 2012.
- SEYMOUR, Michel et Alain-G. GAGNON, dir., *Multinational Federalism. Prospects and Problems*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2012.
- SEYMOUR, Michel et Guy LAFOREST, dir., *Le fédéralisme multinational. Un modèle viable ?* Collection *Diversitas*, Bruxelles, Peter Lang, 2011.
- SMITH, Eivind, *Constitutional Justice under Old Constitutions*, La Haye, Londres, Kluwer Law International, 1995.
- TIERNEY, STEPHEN, *Constitutional Law and National Pluralism*, Oxford, Oxford University Press, 2004.
- TIERNEY, Stephen, *Constitutional Referendums. The Theory and Practice of Republican Deliberation*, Oxford, Oxford University Press, 2012.
- TULLY, James (1999), *Une étrange multiplicité. Le constitutionnalisme à une époque de diversité*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 1999.
- VIVER I PI-SUNYER, Carles, « El reconeixement de la plurinacionalitat de l'Estat en l'ordenament jurídic espanyol » in Ferran REQUEJO et Alain-G. GAGNON, dir., *Nacions a la recerca de reconeixement. Catalunya i el Quebec davant el seu futur*, Barcelone, Institut d'Estudis Autònoms, 2010, pp. 213-35.

INTRODUCTION: « LA PERSPECTIVE INTERNATIONALE »

Anne Mandeville⁵

Lors de la première conférence sur l'Initiative d'Autonomie lancée à Genève en 2009, il nous avait été donné de réfléchir de manière comparative à cette problématique alors nouvelle sur le règlement du conflit territorial et l'édification d'une société moderne au Sahara marocain. La démarche engagée par le Royaume du Maroc était à la fois originale et essentielle en ce sens qu'elle se situait dans une compréhension des « nouvelles » relations internationales, notamment en termes de gestion des conflits, à savoir une préoccupation nouvelle des Etats, après la fin de la guerre froide, pour la sécurité et la défense et la préservation d'un ordre international de plus en plus menacé et instable. Le Maroc, emmené par SM le Roi Mohammed VI, a fait preuve dans ce domaine, depuis le lancement de l'Initiative d'Autonomie, d'un réalisme politique évident. Comme l'ont rappelé l'ambassadeur Omar Hilale et Marc Finaud dans leur présentation, les enjeux de l'Initiative d'Autonomie sont l'édification d'une société démocratique et moderne, mais aussi le règlement d'un conflit territorial épineux.

La perspective internationale doit ainsi être abordée comme cadre d'analyse et de gestion d'une conflictualité qui peut s'avérer – l'expérience nous le montre – extrêmement violente. Cette perspective d'analyse part de l'idée que les conflits très complexes qui se produisent dans le système international relèvent de plusieurs causes, et que celles-ci peuvent être repérées à différents « niveaux » de ce système international. Ce domaine d'analyse s'insère dans le débat fondamental des sciences sociales sur la pertinence du choix entre les approches holistes (ou systémiques) et individualistes (ou réductionnistes). La paternité de l'expression même de « niveaux d'analyse » revient à Kenneth Waltz⁶, l'auteur bien connu du fameux ouvrage *Man, the State and War*, dans lequel il analyse la littérature classique sur la guerre et la classe en trois « images » explicatives, chacune se plaçant à un niveau spécifique d'explication du phénomène de la guerre : la première « image » (ou premier niveau d'analyse) est celle de la nature humaine ; la deuxième est celle de la nature des Etats ; la troisième enfin celle de la nature du système international. Dans l'analyse de Waltz, l'accent est mis sur l'importance du système international en tant que tel (c'est-à-dire en tant que tout distinct de ses composantes) comme source d'explication du phénomène de la guerre. Différents auteurs ont proposé d'élargir l'approche des niveaux d'analyse, en distinguant notamment les niveaux en tant qu'unités ou acteurs du système (système, Etats, bureaucraties, individus, etc.) et les niveaux en tant que sources d'explication : la capacité d'interaction, les structures, les processus sont par exemple pour Barry Buzan les types de variables qui expliquent le comportement de telle ou telle unité.

Ainsi, étudier les aspects internationaux de l'Initiative d'Autonomie implique que l'on envisage la question à différents « niveaux d'analyse »⁷ : alors que les questions examinées et discutées dans les trois panels précédents se situent essentiellement à ce que l'on appelle le niveau « local » ou encore « sociétal », la problématique internationale doit donc être posée aux trois « derniers » niveaux d'analyse utilisés en théorie politique, à savoir celui de l'Etat d'une part, celui des sous-systèmes régionaux d'autre part, et enfin celui du système international. En conséquence,

⁵ Maître de conférences à l'Université de Toulouse Capitole (France).

⁶ Kenneth WALTZ, *Man, The State and War*, Columbia University Press, New York, 1954, 1959.

⁷ Voir à ce sujet la contribution de Barry BUZAN, « The Level of Analysis Problem in International Relations Reconsidered », in Ken BOOTH & Steve SMITH, eds., *International Relations Theory Today*, The University of Pennsylvania University Press, 1995, pp. 198-216. Voir aussi K. W. DEUTSCH, *Politics and Government*, Boston, Houghton Mifflin, 1974 (2^e édition), mais aussi David SINGER, « The level of analysis problem in International relations », in KNORR & VERBA, *The International System : Theoretical Essays*, Princeton University Press, 1961, pp. 77-92, et enfin Martin HOLLIS and Steve SMITH, *Explaining and Understanding International Relations*, Clarendon Press, Oxford, 1992 (pp. 9 et s.).

pour tenter d'appréhender tel ou tel conflit, nous nous préoccupons d'identifier et de déterminer les facteurs, les acteurs, les forces, et leurs interactions et leurs manifestations, mais nous essayons aussi de prendre en compte les différents mouvements dans le système international, à ces différents « niveaux ».

Et précisément, en octobre 2009, à Genève, lors du séminaire fondateur organisé par le GCSP, dont le thème était « L'autonomie satisfait-elle le droit à l'autodétermination ? »⁸, nous avons tracé ensemble un cadre fondamental et nécessaire pour considérer aujourd'hui la question de l'autodétermination : **le cadre des transformations contemporaines du système international**.⁹ Les participants à ce séminaire avaient eu pour tâche d'examiner de manière comparative la nature et le fonctionnement des dispositifs d'autonomie politique et constitutionnelle pour le règlement des conflits territoriaux.

En effet, dans notre monde contemporain composé d'Etats-nations souverains, il existe une tension permanente entre le principe (et le désir) d'autodétermination des peuples, qui provient d'un *sentiment d'appartenance identitaire*, et le principe de souveraineté, qui correspond quant à lui à un *principe d'organisation* de la « société internationale ». D'un point de vue global, le premier principe est potentiellement producteur de « désordre » (c'est-à-dire d'instabilité)¹⁰, alors que le second vise à produire de l'« ordre » (c'est-à-dire de la stabilité) dans un système fondamentalement anarchique.

L'examen de nombreux cas historiques et contemporains a montré tout d'abord, s'il en était besoin, que le désir d'autodétermination était aussi vieux que la société politique elle-même¹¹, et qu'il ne pouvait, donc, en particulier dans une société internationale qui se veut démocratique et politiquement libérale, être tout simplement nié ou écarté, et ceci même s'il n'a pas à être considéré comme un « droit absolu », dans le sens positif du terme. Sous des masques divers, et par des manifestations contrastées selon les espaces politiques concernés, la revendication de la participation à la prise de décision, au pouvoir, peut ainsi être considérée comme le dénominateur commun à des événements récents et à des revendications d'autodétermination qui peuvent être beaucoup plus anciennes¹².

Mais ce que nos discussions de Genève avaient également et particulièrement souligné est un sentiment, une idée, qui se fait jour depuis quelques années – et certainement depuis le début du XXI^e siècle – à l'intérieur de la « communauté internationale » : nous ne devons plus nécessairement confondre autodétermination avec processus d'accession à l'indépendance et création d'un nouvel Etat « souverain »¹³. En effet, dans l'ère d'extrême instabilité qui est la nôtre, permettre à l'intérieur d'un espace anarchique comme le système international, la formation de structures politiques faibles – à la fois d'un point de vue sécuritaire, économique, et démocratiques – peut se révéler au mieux irresponsable, au pire criminel, si l'on considère la propension de ces espaces à dégénérer en zones de conflits violents et incontrôlables.

Depuis la fin des guerres mondiales, et surtout depuis la décolonisation, ainsi qu'au cours d'un processus de mondialisation plus récent, nous avons oublié que la revendication «

⁸ *L'autonomie peut-elle satisfaire le droit à l'autodétermination ?*, Geneva Paper No 12, Geneva Centre for Security Policy (GCSP), 6 octobre 2009.

⁹ Voir à ce sujet Anne MANDEVILLE, Rapport pour la Table ronde organisée par la Mission permanente du Maroc à Genève dans le cadre de la 15^e session du Conseil des Droits de l'Homme, 21 septembre 2010, Palais des Nations, Genève.

¹⁰ Voir le regretté Samuel HUNTINGTON, in *Political Order In Changing Societies*, Yale University, 1968, et *The Clash of Civilizations*, Harvard University Press, 1996.

¹¹ Carlos AMARA a parlé d'ailleurs lors de cette dernière session de la conception fondatrice de la Grèce.

¹² Voir Hussein AGHA et Robert MALLEY, « La fin du monde arabe », *LeMonde.fr*, 19 février 2011.

¹³ Anne MANDEVILLE, in : *L'autonomie satisfait-elle au droit à l'autodétermination ?* Geneva Paper No. 12, *op.cit.*

démocratique » des minorités n'existait pas dans le vide. Et qu'elle n'était que l'un des plateaux de la balance de la démocratie internationale : celle-ci, pour exister, a besoin non seulement de l'expression des peuples et du respect de leurs droits, mais aussi de l'établissement de leur sécurité : la démocratie c'est aussi la protection des peuples. Les exemples les plus « contemporains » en Europe (qui sont en réalité très anciens, et ré-émergent régulièrement à la faveur des « crises »), comme la Catalogne, l'Ecosse, la Belgique... sont là pour nous le rappeler, ainsi que ces conflits qui préoccupent depuis deux ou trois décennies la « communauté internationale » – conflits ou « terrorisme » à fondement religieux et ethnique : la « société internationale » ne peut être qu'une société d'Etats-nations souverains et suffisamment puissants pour être à même de jouer dans le jeu global et à même de **participer** à sa régulation et à sa sécurité, et donc à celle des peuples. Rappelons tout de même que Daesh a été vaincu par des Etats, des Etats puissants, et non pas grâce au « droit des peuples à disposer d'eux-mêmes ».

C'est ainsi que l'on a progressivement remis en cause la validité de ce qui avait été considéré, notamment par certaines instances internationales depuis 1945, comme une sorte de droit positif international, dans une approche volontariste mais finalement utopiste, et au mépris de la réalité du jeu des acteurs et des équilibres régionaux et globaux. Les discussions entre universitaires et praticiens au cours des différents séminaires organisés depuis 2009, que ceux-là soient juristes, politologues ou économistes, ont permis de faire le constat du caractère insoluble et finalement peu constructif de l'obstination à appliquer le principe d'autodétermination de manière rigide dans le contexte international contemporain. Cet état d'esprit, que tous s'accordent à mesurer comme de plus en plus perceptible dans les dernières années, est vu par certains comme un « nouveau paradigme » dans le champ de l'autodétermination, ce paradigme voyant la fin de l'autodétermination vue comme indépendance et sa transformation en « autodétermination démocratique », mettant l'accent sur le respect du droit à la participation des peuples en tant qu'acteurs politiques dans le respect de l'intégrité territoriale des Etats existants. L'émergence de ce paradigme est notamment la manifestation d'une crise de la souveraineté territoriale dans le système international, au Sud comme au Nord.

Ce constat d'une sorte de crise contemporaine aiguë de la territorialité est assez généralement accepté dans la communauté internationale ; et il est exact de dire que dans de nombreux cas, l'application du principe d'autodétermination en tant qu'indépendance a donné naissance à ce qu'il est aujourd'hui commun d'appeler des « Etats faillis » (*failed states*), dans le sens où ces entités politiques se sont révélées incapables de remplir leurs obligations envers leurs ressortissants : la sécurité, le bien-être, la liberté, ... en réalité les droits de l'homme et du citoyen¹⁴... Mais ce qui est au moins aussi grave du point de vue de la communauté internationale est le constat que ces « Etats » puissent devenir des sources d'insécurité pour d'autres Etats, voire pour des régions entières, en devenant, du fait de leur faiblesse congénitale, des lieux privilégiés de développement d'une violence souvent endémique, du terrorisme des trafics en tous genres, et ceci malheureusement du fait de l'incapacité à produire des structures de défense contre ces fléaux. Ainsi, par la déstabilisation des Etats, la recherche de l'autodétermination à tout prix sape-t-elle aujourd'hui les principes fondamentaux de l'ordre politique international – ceci pousse aujourd'hui encore plus qu'hier à réfléchir en termes de souveraineté étatique **réelle** (par rapport à la considération de la souveraineté **formelle**), c'est-

¹⁴ « Nous tenons pour évidentes pour elles-mêmes les vérités suivantes : tous les hommes sont créés égaux ; ils sont doués par le Créateur de certains droits inaliénables; parmi ces droits se trouvent la vie, la liberté et la recherche du bonheur. Les gouvernements sont établis parmi les hommes pour garantir ces droits, et leur juste pouvoir émane du consentement des gouvernés », *Déclaration d'indépendance des Etats-Unis d'Amérique de 1776* (traduction de Thomas JEFFERSON). « Le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'Homme. Ces droits sont la liberté, la propriété, la sûreté, et la résistance à l'oppression », *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, 1789, Article 2*.

à-dire celle de la solidité du cadre étatique institutionnel ainsi que des moyens concrets de l'Etat d'assumer ses missions fondamentales.

Nous devons donc bien comprendre – et c'est d'ailleurs pourquoi ceci a été répété par nombre de participants, qu'ils soient universitaires ou politiques – que dans ce domaine, la pratique de l'Etat-acteur est essentielle (déclinée dans tous les domaines, institutionnel, économique, culturel, social, sécuritaire...). Et c'est dans ce sens que l'Initiative marocaine d'autonomie est profondément originale et remarquable : on peut en effet la considérer non seulement comme un modèle de règlement de la conflictualité (ou en tous cas une vraie force de proposition), mais aussi comme un modèle d'affirmation étatique : le Royaume du Maroc est aujourd'hui un leader régional (en Afrique), mais aussi international (à l'ONU). En réalité, ce que montre la comparaison entre tous ces différents processus de règlement des conflits est que, au-delà des principes fondamentaux, juridiques et moraux – qui constituent bien sûr le cadre général de gestion internationale de ces processus – l'autonomie est une dialectique concrète permanente entre l'Etat-nation souverain et l'expression démocratique mesurée des spécificités « culturelles » présentes sur tous les continents.

En conclusion, je voudrais rappeler une remarque qu'avait faite l'une des participantes au séminaire de 2013 à Genève sur le thème « Représentativité et légitimité dans les négociations d'autonomie ». Shadia Mahraban en effet, une praticienne indonésienne de la négociation et de l'autodétermination, avait insisté sur la nécessité de l'utilisation du « bon sens », et sur le fait que les parties devaient notamment absolument réaliser qu'il était davantage **dans leur intérêt** de négocier que de continuer à s'opposer¹⁵.

Je crois que cette idée, largement interprétée, de la réalisation profonde par chacun de ses intérêts, est une règle qui n'est pas assez méditée. En ce sens, le principe de liberté est le principe moteur de la dialectique de la résolution des conflits territoriaux : liberté pour les acteurs finalement dans la façon de « repenser l'autodétermination »¹⁶ sans se laisser enfermer dans la rigidité, que cela soit celle des normes, des idéologies, ou des discours, tout en restant dans le respect réaliste des autres mais aussi des contraintes de l'environnement international.

¹⁵ Shadia MARHABAN, « Etude comparative de systèmes autonomes : Aceh et la Région du Sahara », in *Représentativité et légitimité dans les négociations d'autonomie*, Séminaire international, Palais des Nations, Genève, 21 mars 2013, Royaume du Maroc, pp. 37-55.

¹⁶ Voir Gyula CSURGAÏ, « De l'Etat-nation à l'Etat multinational : quelques réflexions sur le concept et les pratiques d'autonomie en Europe dans une perspective géopolitique et sur les leçons tirées de ces expériences », *Représentativité et légitimité dans les négociations d'autonomie*, Séminaire international, Palais des Nations, Genève, 21 mars 2013, Royaume du Maroc, pp. 7-26.

ASPECTS INTERNATIONAUX LA REGION DES CARAÏBES ET LES ÉTATS JUMELES

Rose-Marie Belle Antoine¹⁷

L'expérience des Caraïbes diffère de bien d'autres. La région ne connaît ni guerre ni conflit. Les États autonomes sont le fruit d'accidents de l'histoire liés à nos colonisateurs, le Royaume-Uni, pour des raisons de commodité administrative. Ils n'avaient pas grand-chose en commun avec les États jumelés. À titre d'exemple, Tobago est une île caractérisée par ses plages alors que Trinité a du pétrole.

Les trois pays dotés de régions autonomes (ou États jumelés comme nous pouvons les appeler) sont Trinité-et-Tobago, Antigua-et-Barbuda et Saint-Kitts-et-Nevis.

Ils ont toujours connu une certaine harmonie, même s'ils ne sont pas particulièrement homogènes. La diversité y est un atout et l'identité différente de la région autonome est mise en avant.

En dépit de la philosophie qui sous-tend la relation, la reconnaissance de la survie de ces petits États insulaires est le ciment qui assure la cohésion de ces territoires. On s'accorde à reconnaître que les petits États ont du mal à survivre seuls. C'est pour cette raison que l'autonomie perdure et non pas pour résoudre un conflit. Ainsi donc, tout comme dans le cas de l'Écosse, au moment du referendum relatif à son indépendance, Saint-Kitts-et-Nevis ont voté pour demeurer jumelés.

La situation a également ceci de paradoxal que le désir d'indépendance a grandi avec la réussite financière et le contrôle de la région. En effet, Nevis était plus riche que le territoire central de Saint-Kitts. Lorsqu'ils ont pris conscience que l'indépendance signifiait que l'État devrait négocier pour lui-même à l'échelle mondiale, les ardeurs ont été refroidies.

Dans la région le degré d'autonomie varie, Saint-Kitts-et-Nevis jouissant de l'autonomie la plus grande, Trinité-et-Tobago de la plus limitée. Cette dernière est ce que j'appellerai une « autonomie défavorisée » et ce modèle suscite de nombreuses récriminations. L'autonomie financière est inexistante, tout comme le pouvoir de légiférer, et il n'a aucune représentation au niveau de l'État. L'autonomie en termes de gouvernance amène cependant, à terme, à davantage de réussite.

Il existe des similitudes avec le Maroc. Je me concentrerai sur trois évolutions qui soulèvent des difficultés mais pourraient être sources d'enseignements pour le Maroc relativement aux caractéristiques de l'autonomie des petits États.

- 1) La capacité du territoire autonome à faire face aux menaces extérieures telles les catastrophes, le changement climatique etc.;
- 2) La capacité d'assurer la gestion non uniquement des ressources naturelles mais aussi des secteurs des services essentiels tels le transport, moteurs de l'économie.
- 3) La question de l'uniformité de la Constitution.

¹⁷ Doyenne, Faculté de Droit, Université des Antilles, Trinidad & Tobago. Elle est titulaire de la Chaire de Droit du travail et de Droit fiscal extraterritorial à l'Université des Antilles.

Ces trois questions renvoient aux relations avec le monde extérieur sur la scène internationale. Je dois dire d'emblée que la région n'a dans aucun cas la possibilité de nouer des relations officielles au plan international. En termes *de jure*, ils n'ont pas le statut juridique pour le faire. Cette considération a en fait été portée devant la justice dans le cas de Saint-Kitts-et-Nevis. Bien que la loi accorda à Nevis une autonomie financière, un conflit a éclaté entre Nevis et Saint Kitts, cette dernière souhaitant restreindre certains contrats. La question a été portée devant une instance d'arbitrage international qui a estimé que Nevis ne pouvait pas se représenter en tant qu'entité distincte. Elle n'avait pas *locus standi* étant donné que des questions d'intérêt national étaient en jeu et que seul le gouvernement central était souverain pour la représenter.

Plusieurs similitudes ressortent de la comparaison de l'exemple des Caraïbes et de celui du Maroc. Le modèle marocain pour la région du Sahara est toutefois beaucoup plus généreux et vaste que ce qui existe actuellement dans les Caraïbes. Qui plus est, le niveau d'investissement réalisé atteste déjà de la « volonté » de l'autorité centrale d'accorder l'autonomie et peut grandement contribuer à instaurer la confiance. J'ai été frappée par le développement dynamique et l'investissement dans la région du Sahara. Tel a été une des grandes lacunes dans les Caraïbes et une source de vives tensions. De même, au Maroc les dispositions prises en termes de représentation sont meilleures.

L'absence d'investissements à Tobago a entraîné une importante dégradation de l'économie. Lorsque l'ensemble du territoire s'est trouvé menacé, par exemple lors de la chute des prix du pétrole, c'est Tobago qui a souffert en l'absence d'équité, comme ce fut le cas dans un passé récent. La région autonome n'étant pas officiellement représentée, sa voix n'a pas été prise en compte.

S'agissant des évolutions les plus récentes:

1) Conséquences du changement climatique: les Caraïbes ont récemment été frappées par deux ouragans dévastateurs. Antigua est ressortie indemne mais Barbuda a été dévastée. Les relations se sont ainsi tendues, notamment relativement à la propriété foncière, aux titres fonciers et à leur utilisation. Des siècles durant, les Barbudiens jouissaient de droits fonciers collectifs dans un contexte respectueux de l'environnement. Après l'ouragan, le gouvernement central a souhaité rebâtir à grand renfort d'hôtels de grande hauteur, ce à quoi ils se sont opposés. Le gouvernement s'est dit qu'il pouvait saisir les terres puisqu'il n'existait pas de titre de propriété individuel et qu'elles appartenaient officiellement à l'État. La loi était peu claire sur ce point et la question reste aujourd'hui en souffrance.

Le gouvernement central souhaite se protéger contre de nouvelles catastrophes naturelles. Des tensions et des différends philosophiques demeurent cependant, qui amènent à s'interroger sur le degré d'autonomie de l'État autonome et sur ce qu'il a à dire dans la façon dont est dirigé le pays. Il existe de profondes divergences de vues relativement au type de développement souhaitable, aux préoccupations environnementales, etc.

Ceci nous montre que l'équilibre peut rapidement être mis à mal si ces questions ne sont pas réglées en droit et dans les politiques suivies. Jusqu'ici, Barbuda était autonome dans le domaine foncier mais pas s'agissant des questions d'intérêt national comme l'a révélé la situation d'urgence vécue. Il s'agit là d'autant de zones grises qui peuvent poser problème si elles ne sont pas clairement définies. Le Maroc pourrait potentiellement présenter les mêmes vulnérabilités.

2) Les difficultés économiques récemment rencontrées à Trinité-et-Tobago ont entraîné l'effondrement du secteur des transports. Tobago n'a aucun contrôle sur les transports alors

même que ce secteur lui est indispensable sachant que l'économie de l'île repose sur le tourisme. De la même manière, Dakhla a un nombre de défis à affronter en matière de transport. Ceux-ci peuvent avoir des conséquences majeures sur l'économie intérieure. Il convient non seulement de se préoccuper de la gestion des ressources naturelles mais aussi de la gestion des secteurs connexes tels celui des transports.

3) A Trinité-et-Tobago, les tensions ont débouché sur un nouveau projet de loi de réforme législative. Espérons qu'il offre davantage d'autonomie, d'indépendance financière et une meilleure représentation. Il est une disposition importante qui octroie à Tobago davantage de contrôle sur la Constitution. L'île sera libre d'adopter des lois relatives aux droits de la personne. La question est de savoir si cela va dans le sens d'une autonomie harmonieuse. Dans quelle mesure une région autonome devrait-elle être habilitée à s'écarter des normes internationales en matière de droits de la personne comme dans la Constitution des États unitaires? Peut-elle survivre si les normes constitutionnelles de base sont différentes? Disposer d'un pouvoir judiciaire distinct est une chose, disposer de normes constitutionnelles différentes en est une autre. Faut-il tendre vers davantage de cohérence? Autant de questions essentielles pour les entités autonomes.

DEFIS ET ENSEIGNEMENTS DE L'EXPERIENCE PORTUGAISE DE L'AUTONOMIE REGIONALE

Carlos E. Pacheco Amaral¹⁸

Il importe de garder à l'esprit que le concept d'autonomie a vu le jour dans la Grèce Antique, tout d'abord dans le domaine des relations internationales, pour caractériser et définir les *polis* qui n'étaient ni indépendantes, ni sous le joug de tiers. Plus tard, l'autonomie dans les relations internationales devait se retrouver dans le domaine des sciences politiques, employée pour décrire ces parties de la *polis* qui jouissaient de libertés particulières en tant que partie du tout auquel elles appartenaient et étaient habilitées à se doter du système de droits appelé à régir leur existence. Dans les deux cas, l'autonomie représentait un *troisième genre*, l'expression d'une sorte de fédéralisme asymétrique permettant l'intégration de communautés individualisées sans amalgame. En résumé, l'autonomie était l'apanage d'une entité qui était simultanément une communauté à part entière et une partie d'un ensemble plus vaste. Elle était ainsi l'expression de deux choses fondamentales: premièrement, le droit d'une communauté, considérée comme une entité individuelle, dotée d'une identité propre, d'être son propre maître et, par conséquent, de se doter de son propre système juridique et politique en fonction de son identité propre; deuxièmement, le droit d'une communauté, considérée comme un élément constitutif d'un ensemble plus grand, de participer à la vie de cet ensemble et de partager son système juridique et politique particulier.

Cette conception de l'autonomie, forgée par les Grecs, s'est avérée si efficace qu'elle devait non seulement survivre à l'Antiquité mais aussi prospérer au Moyen-Âge, jusqu'à sa disparition, à l'ère de la modernité, avant d'être remplacée par l'alternative de la souveraineté.

Dans le monde occidental, l'idée de l'autonomie refait surface au siècle dernier, précisément pour faire de la place à la diversité, au pluralisme et, par conséquent, permettre le partage du pouvoir politique au sein d'États jadis souverains. L'autonomie ressortit des oubliettes de l'histoire parce qu'elle se présentait comme un instrument précieux garantissant l'intégrité des États pluralistes. Autoriser des pans d'États à détenir et exercer suffisamment de pouvoir politique pour réaliser leur identité propre était le prix à payer pour préserver l'unité nationale. C'est ainsi qu'est apparu le régime d'autonomie des îles finlandaises d'Åland, des *nationalités historiques* espagnoles, des régions italiennes à statut spécial, des îles danoises et des archipels portugais dans l'Atlantique.

Si l'on songe à l'expérience de l'autonomie portugaise et, de manière plus générale, européenne, je dirais qu'elle repose sur deux principes essentiels et interdépendants. Premièrement, la volonté. L'autonomie exige, en effet, une volonté double: celle de l'État, qui doit reconnaître l'individualité et les droits de l'entité infra-étatique appelée à en jouir et, parallèlement, celle de l'entité infra-étatique de faire partie de l'État et de demeurer en son sein. Deuxièmement, la confiance. La confiance mutuelle entre l'État considéré comme un tout, et la région autonome appelée à demeurer en son sein. C'est dans ce sens que l'autonomie prend enracine dans la volonté de partager une vie commune et un destin commun avec ceux en qui nous avons confiance. C'est également là que les valeurs inhérentes à l'autonomie, telles que la solidarité et la subsidiarité, trouvent leur justification.

Avec votre permission, j'aimerais m'attarder un instant sur ces éléments car, à mon sens, ils sont absolument essentiels - à telle enseigne qu'en leur absence, l'autonomie n'est guère plus

¹⁸ Professeur de philosophie sociale et politique, Département d'Histoire, Université des Açores, Portugal

qu'une simple trêve ouvrant la voie vers quelque chose d'autre, à savoir la désintégration de la multiplicité des souverainetés, comme ce fut le cas avec certaines des îles danoises, et comme cela risque de se produire en Écosse, en Catalogne, ou en Flandre, par exemple.

Volonté et confiance.

Il s'agit là d'un élément mis en exergue dans la Constitution portugaise qui ancre l'autonomie des Açores et de Madère dans les « aspirations historiques » des populations insulaires. L'autonomie a fonctionné pour les deux archipels car elle correspondait à la volonté de ses peuples respectifs. Qui plus est, l'autonomie fonctionne lorsque, plutôt que d'être imposée, ou transférée, elle est le fruit d'une négociation entre l'État et l'entité appelée à devenir autonome. À tel point que lorsque cette négociation est inexistante ou s'étiolle, l'autonomie connaît le même sort. Les expériences italienne, espagnole et portugaise semblent à cet égard en être l'illustration parfaite. Preuve en est, par exemple, l'accord constitutionnel conclu relativement à l'autonomie des régions spéciales d'Italie et qui, dans le cas de la Sicile, a précédé la Constitution. En Espagne, il semblerait que ce principe soit au cœur même de la problématique catalane. Ou alors, dans mon pays, preuve en est la forte présence d'élus insulaires au sein de la classe politique portugaise. La commission constitutionnelle établie en 1975 pour rédiger le chapitre consacré aux régions autonomes appelées à voir le jour était présidée par un Açoréen et les deux grands partis politiques portugais siégeant au Parlement étaient représentés par des Açoréens au sein de cette commission. Au lieu d'être perçue comme un cadeau, ou quelque chose d'imposé aux îles depuis l'extérieur, l'autonomie a toujours été revendiquée comme une conquête des îliens eux-mêmes. À ce jour, les îliens ont le monopole des initiatives législatives destinées à la réviser et à la réformer.

Était présente la volonté des Açoréens et des Madériens d'être autonomes, ancrée dans leur volonté d'être Portugais. Ainsi que la confiance, la confiance mutuelle et la reconnaissance. Bien entendu, ce n'est pas toujours simple, mais ces ingrédients doivent toujours être cultivés car ils sont l'assurance de l'unité de l'État.

Au plan institutionnel, le thème de la réflexion qui nous occupe, l'autonomie, se déploie autour de deux axes essentiels au niveau européen, ainsi que dans le cas de l'expérience portugaise: l'un extérieur à l'entité autonome, l'autre interne. L'axe extérieur s'entend de deux jeux d'institutions. Premièrement, tout l'éventail des institutions qui permettent à l'entité autonome de participer à la définition et à la mise en œuvre de la volonté politique de l'État dont elle fait partie intégrante. Deuxièmement, les institutions qui permettent à la région de projeter sa volonté par-delà les frontières, nationales et internationales. Au plan interne, je songe aux institutions sur lesquelles elle compte pour énoncer sa volonté et la mise en œuvre en toute autonomie.

S'agissant du **plan extérieur**, je dirais que dans la mesure où les régions autonomes sont considérées comme faisant partie de l'État, elles doivent être autorisées à participer à l'énonciation de sa volonté souveraine. Dans le cas du Portugal, divers instruments ont été employés. En tant que citoyens du pays, bien entendu, les citoyens des régions autonomes participent à la vie législative de la nation. En outre, dans le cas du Portugal, les régions autonomes font partie, au plan national, du Conseil d'État et du Conseil supérieur de la défense nationale. Au plan externe, elles font aussi partie du Comité des représentants permanents (COREPER), et comptent chacune un membre dans la délégation nationale à Bruxelles chargée de représenter le Portugal auprès du Conseil de l'Union européenne (UE). La Constitution leur confère aussi le droit de prendre part aux négociations d'accords internationaux portant sur des

questions les intéressant, ainsi que le droit de jouir des avantages qui en découlent. En d'autres termes, avant que le Portugal négocie avec un pays étranger, ou avec l'UE, sur des questions intéressant les régions autonomes, il doit auparavant négocier avec ses régions autonomes et intégrer leurs membres dans les délégations nationales. L'on peut citer trois ou quatre exemples emblématiques dans lesquels les régions portugaises autonomes ont ainsi été représentées: les négociations, aux Nations Unies (ONU), de la Convention sur le droit de la mer, les négociations par le Portugal avec les États-Unis et la France de concessions portant sur des bases stratégiques dans les Açores et les négociations avec l'UE, à commencer par la rédaction du Traité d'adhésion et, dans ce traité, des régimes propres aux archipels puis, par la suite, de la politique du Portugal vis-à-vis de l'UE sur les questions intéressant ses régions.

Outre cet accès indirect des Açores et de Madère aux affaires européennes et aux relations internationales, de par leur présence dans les délégations nationales, les régions autonomes portugaises disposent aussi d'un éventail significatif d'instruments leur permettant un accès direct aux affaires internationales. C'est notamment le cas dans deux domaines, comme en dispose la Constitution portugaise: les affaires européennes et la coopération régionale. Le Portugal reste loin du célèbre principe belge *in foro externo ex foro interno*, qui confère aux régions et aux communautés autonomes le droit de participer aux relations internationales et d'entretenir les relations diplomatiques qu'elles jugent pertinentes dans les domaines qui, au plan interne, relèvent de leur compétence et dans lesquels elles sont habilitées à légiférer. Cependant, les pouvoirs exécutifs et législatifs régionaux portugais ont pu nouer des relations étrangères, en particulier avec l'État archipel du Cabo Verde (avec lequel elles sont actuellement en train de retrouver avec un sentiment de communauté au côté des îles Canaries au sein de la grande région de la Macaronésie) et les États dans lesquels, du fait de siècles d'immigration, elles comptent d'importantes diasporas, en particulier les États-Unis, le Canada et le Brésil. Nous trouvons dans la plupart d'entre eux des *maisons des Açores* et des *maisons de Madère*, qui font office d'embryons de délégations étrangères. Tout ceci vient, bien entendu, en sus du droit constitutionnel qui leur est reconnu d'entretenir des contacts directs et de conclure des accords, négociés directement, tant avec les institutions européennes qu'avec d'autres entités étrangères de nature similaire, d'autres régions.

Contrairement au régime prévu en Italie, par exemple, ou au Moldova, au Portugal, si les régions autonomes des Açores et de Madère ont accédé au parlement national, elles n'ont pas officiellement accès à l'exécutif national. Les présidents de régions n'ont pas accès au Conseil des ministres, même si les contacts et la coopération entre le pouvoir exécutif national et régional demeurent fréquents - bien qu'*ad hoc* et même si l'expérience portugaise n'a rien à voir avec les conférences nationales/régionales typiques des fédérations, telles l'Allemagne et l'Autriche, ou des états régionalisés tels que l'Italie ou l'Espagne.

Au plan législatif, l'intégration européenne a signifié une coopération plus étroite entre les pouvoirs législatifs régionaux et nationaux. L'autonomie s'est initialement traduite par une division des compétences entre l'État et les régions. Aucune coopération particulière n'était requise entre les pouvoirs législatifs régionaux et nationaux dans la mesure où ils légiféraient sur des questions différentes. À telle enseigne que l'autonomie impliquait rien moins que le transfert de compétences du Parlement national et du gouvernement vers leurs homologues régionaux respectifs. Et pourtant, dès lors que l'intégration européenne se traduit par un transfert de compétences de la nation et de la région vers l'UE, des accords et une coopération entre les institutions nationales et régionales - Parlement y-compris - deviennent une nécessité. Le Traité de Lisbonne soulignait cette exigence avec l'introduction d'un mécanisme d'association entre les parlements nationaux et régionaux et les mécanismes décisionnels européens, y compris la capacité régionale d'assurer la transposition des directives ainsi que les

mécanismes de vérification de la subsidiarité et de la proportionnalité des politiques européennes.

Qui plus est, l'accès de la région à l'UE est également garanti par la présence systématique de membres açoréens et madériens au sein du Parlement européen et par le bureau conjoint dont disposent ces régions auprès des institutions européennes, en plus de leur présence au sein de la mission portugaise près de l'UE.

En bref, si l'autonomie était considérée comme un instrument permettant de séparer de la nation portugaise les domaines dont on estimait qu'ils présentaient un *intérêt spécifique* pour chacun des archipels et, par conséquent, de les retirer des institutions et instances de pouvoir nationales pour les réserver aux régions dont les pouvoirs législatifs et exécutifs étaient libres de les gérer, il est rapidement apparu que l'autonomie exigeait aussi une coopération étroite entre les organes et institutions nationaux et régionaux, ainsi qu'européens. Il est rapidement ressorti qu'aucun des domaines réservés par la Constitution aux régions autonomes ne pouvait efficacement être géré par elles seules et qu'une coopération étroite était nécessaire au plan législatif, exécutif et administratif entre les institutions au niveau régional, national et européen. Ceci ne signifie nullement que les différends et les controverses sont inexistantes. À mon sens, l'océan, les droits sur ses eaux, les ressources halieutiques et en minerais des fonds marins, sont le domaine dans lequel les conflits s'annoncent toujours plus nombreux.

S'agissant à présent du **plan interne**, il importe de souligner le cadre institutionnel conçu pour assurer la mise en œuvre effective de l'autonomie régionale des archipels portugais. De type occidental traditionnel caractérisé par un pouvoir politique à trois niveaux (législatif, exécutif et judiciaire), je dirais que le Portugal a opté pour une forme de région fondamentalement différente des collectivités locales (traitées dans un autre chapitre de la Constitution), une sorte d'embryon d'État ou d'État incomplet: une entité partageant certaines des prérogatives de l'État mais pas toutes. Parmi les trois pouvoirs de l'État, les régions autonomes ne partagent que les deux premiers, le législatif et l'exécutif, mais pas le judiciaire. Et bien que lié à la Constitution nationale, le régime autonome ne peut être modifié, si ce n'est à l'initiative des régions elles-mêmes. L'autonomie est confrontée aux limites de la révision constitutionnelle.

Au Portugal, le système judiciaire demeure unitaire, chapeauté par une Cour constitutionnelle unique agissant comme tribunal de dernière instance pour l'ensemble du pays. Chacune des régions possède néanmoins son propre pouvoir législatif et son propre pouvoir exécutif. La Constitution ne fait pas mention de *citoyenneté açoréenne* ou *madérienne*, pas plus que de *citoyens açoréens* ou *madériens* - bien qu'elle autorise clairement les Açores et Madère à se doter de leur propre système de droits. Les Açoréens et les Madériens s'entendent de simples citoyens portugais résidant dans l'un ou l'autre des archipels. Et c'est tout naturellement qu'un Portugais du continent qui s'installerait dans l'un ou l'autre des archipels deviendrait à son arrivée citoyen de plein droit, jouissant de tous les droits inhérents à la citoyenneté régionale active et passive.

Chaque région élit, au suffrage universel, sa propre Assemblée législative, laquelle fait office de Parlement régional à part entière, chargée d'élaborer les politiques de la région, lesquelles ont valeur de loi. Sur un mode purement parlementaire, les exécutifs régionaux sont le fruit d'élections régionales. Ils sont nommés par le représentant de la République, lui-même nommé par le Président de la République - auquel je reviendrai dans un instant - et ils répondent au plan politique uniquement à leur Parlement régional respectif.

En résumé, l'autonomie produit deux effets. Premièrement, la séparation d'un ensemble de domaines, recensés dans la Constitution nationale ainsi que dans les Statuts régionaux (qui sont

devenus des constitutions régionales à part entière), des institutions du pouvoir nationales (législatives et exécutives). Deuxièmement, le transfert effectif de ces compétences aux régions. C'est précisément pour permettre leur exercice effectif que la Constitution prévoit la création d'institutions régionales autonomes: législatives et exécutives.

En conclusion, et à en juger par près d'un demi-siècle d'une expérience portugaise pertinente, permettez-moi de relever deux points supplémentaires qui se sont avérés particulièrement problématiques et contestés dans l'expérience portugaise de l'autonomie régionale: la représentation institutionnelle de l'État dans les régions et la forme de l'État portugais dans son ensemble.

Lorsque le système a été adopté, la figure du Ministre de la République a été retenue pour chacune des régions. Celui-ci s'est vu confier cinq fonctions principales: 1) la représentation de la souveraineté nationale sur la région en question; 2) être le maillon officiel de la chaîne de communication entre les institutions et organes de pouvoir régionaux autonomes et leurs homologues nationaux, en particulier au niveau de l'exécutif; 3) la tutelle, politique et juridique, de la législation régionale; 4) l'autonomisation des pouvoirs exécutifs régionaux devant l'assemblée parlementaire régionale, compte tenu des résultats des élections législatives, et la délivrance des diplômes régionaux; 5) le contrôle des services non transférés à la région et qui, par conséquent, relèvent de la compétence du gouvernement central, pour s'assurer que l'exécutif national les fournisse comme il se doit.

Cette personnalité a suscité bien de l'animosité et a systématiquement été contestée. Ainsi donc, lors des révisions constitutionnelles successives organisées depuis l'adoption de la Constitution de 1976, ses compétences ont systématiquement été rognées et elle a été rebaptisée Représentant de la République. Il joue actuellement un rôle de représentation sans réel pouvoir. Ses compétences sont limitées à l'autonomisation de l'exécutif régional devant l'Assemblée régionale et bien qu'il continue de délivrer les diplômes régionaux et qu'il puisse, s'il le souhaite, les renvoyer à l'Assemblée régionale pour réévaluation ou les transférer à la Cour constitutionnelle, son pouvoir de veto s'est pour ainsi dire envolé. Au Portugal, la question est à présent de savoir comment s'en défaire purement et simplement, pour laisser aux seules autorités régionales le soin de représenter l'État, comme cela se fait dans le reste de l'Europe. Si, au commencement du régime d'autonomie, cette figure était justifiée pour faire contrepoids aux exigences régionales et aux menaces séparatistes, elle n'a aujourd'hui plus lieu d'être.

Un dernier mot au sujet de la forme de l'État. La Constitution portugaise continue de définir le Portugal comme un État unitaire, bien que les modifications qui y ont ultérieurement été apportées aient ajouté « avec les régions autonomes ». Le fait est que les concepts d'*autonomie* et d'*État unitaire* sont totalement contradictoires. En résumé, si l'idée de l'État unitaire ne permet qu'un seul système de droits au sein de l'État, l'autonomie exige le partage du pouvoir politique et la cohabitation, sur le territoire de l'État, de systèmes de droits différenciés. Qui plus est, au Portugal la revendication de la notion d'état unitaire a été utilisée de manière plus ou moins systématique par la Cour constitutionnelle pour contrer la capacité législative régionale. À mon sens la solution est simple: il s'agit de revoir la classification du Portugal pour le considérer comme un État régionalisé asymétrique. Asymétrique car la solution retenue pour les archipels des Açores et de Madère ne semble guère faire d'adeptes dans l'imaginaire des populations du continent; régional car le Portugal est en effet organisé en deux régions politiquement et administrativement autonomes, en plus du continent.

UN POUVOIR FINANCIER REGIONAL DANS UN MONDE EN TRANSITION

Michel Bouvier¹⁹

Au Maroc et en France, la structure régionale n'a été érigée que tardivement en tant que collectivité territoriale.

- En France : la région a fait son apparition en tant qu'unité administrative en 1972 ; ce n'est qu'en 1982 qu'elle est a été érigée en collectivité territoriale ; les premiers Conseils régionaux ont été élus en 1986.
- Au Maroc : création de 7 régions économiques par un *dahir* du 6 juin 1971 et adoption le 2 avril 1997 de la première loi organisant les régions en tant que collectivités locales (loi 47-96) ; c'est la réforme de la régionalisation avancée lancée en 2008 qui en a constitué le moteur. Puis la Constitution de 2011.

Régions, un double enjeu : développement économique et social et soutenabilité des finances publiques :

- Années 1960 : développement vertical, exogène.
- Crise de 1970: décentralisation et développement local endogène. Principe de subsidiarité. Désengagement de l'Etat. Libéralisation. Autonomie financière locale.
- Aujourd'hui : soutenabilité des finances publiques globales ; réforme budgétaire de l'Etat (Loi organique relatives à la Loi de Finances - LOF) ; responsabilisation, des acteurs et nouvelle gestion publique.
- Pas de responsabilisation sans sources de financement et autonomie de gestion.

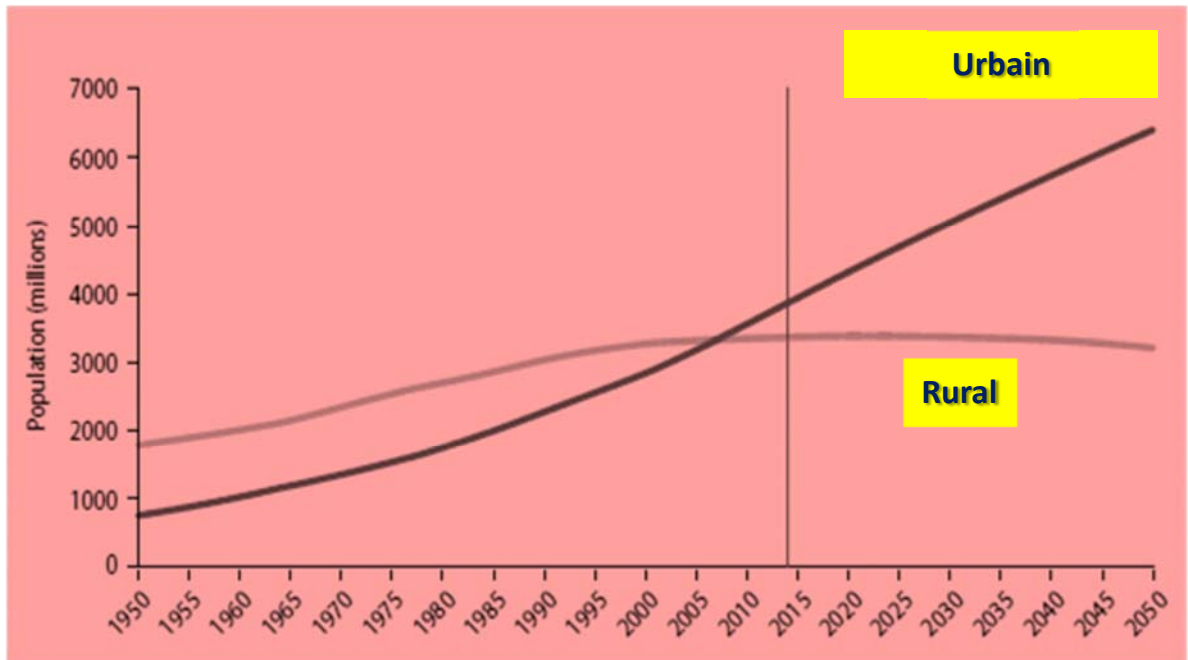
Trois éléments essentiels à prendre en compte au regard de la régionalisation : contexte, autonomie financière, péréquations.

1) Le contexte : la régionalisation dans un monde en transition : que s'est-il passé depuis 45 ans ? Séismes et mutations.

1973/2018 : depuis 45 ans un monde qui se métamorphose : mutations de l'économie / mutation des finances publiques. Mondialisation + Révolution numérique : on passe d'un modèle économique et politique national à un modèle économique et politique mondial. Réseaux horizontaux nationaux et internationaux : des réseaux interconnectés d'entreprises et un archipel de métropoles internationales.

Les transformations de la population mondiale d'ici 2050 : 10 milliards d'habitants (Chine : 1,35 milliard ; Inde : 1,70 milliard ; Afrique : 2,5 milliards ; Europe : en baisse sauf France, Belgique, Royaume-Uni, Pays Bas, Autriche) ; Maroc en hausse : 27%).

¹⁹ Professeur à l'Université Paris I Sorbonne, Président de FONDAFIP (www.fondafip.org), Directeur de la *Revue Française de Finances Publiques*.



Une urbanisation galopante : en 1950, 30 % de la population mondiale est urbaine. En 2014 : 54 %. En 2050 : 66 %.

Les chocs du futur : le choc démographique ; l'environnement ; le choc de la métropolisation ; le choc de l'automatisation et de l'intelligence artificielle ; le choc fiscal : fracture sociale ; pauvreté ; sécurité ; fracture territoriale : Mouvements de populations ; territoires intelligents.

2) L'autonomie financière locale :

Tout pouvoir, pour être autonome, nécessite des moyens et donc des ressources.

a) Des collectivités locales sous tutelle :

- Relais de l'Etat
- Contrôles a priori
- Subventions spécifiques
- Emprunt encadré

b) La responsabilisation financière des acteurs locaux :

- L'essor de l'autonomie de gestion: de la subvention spécifique à la subvention globale, du prêt spécifique au prêt global, l'extension des compétences, le développement du management local.
- L'essor de l'autonomie fiscale : une fiscalité propre aux collectivités locales, liberté de voter les taux d'imposition
- Autonomie de gestion + autonomie fiscale = autonomie financière.
- Un contrôle a posteriori.

- c) La libre administration des collectivités territoriales :
 - Au Maroc et en France le processus de régionalisation s’inscrit dans principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales :
 - Art. 136 de la Constitution de 2011 pour le Maroc : « *L’organisation régionale et territoriale repose sur les principes de libre administration, de coopération et de solidarité.* »
 - Art. 72 de la Constitution de 1959 pour la France : « *Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s’administrent librement par des conseils élus et disposent d’un pouvoir réglementaire pour l’exercice de leurs compétences.* »
 - Elle suppose une définition, des finances, et une certaine autonomie financière
- d) Quelle autonomie financière?
 - Quelles sources de financement? Impôts, subventions, produits du domaine, redevances, emprunt.
 - Quel type d’autonomie ? fiscale ou de gestion ? ou les deux ?

France et Maroc: la libre administration des collectivités territoriales n’implique pas l’autonomie fiscale ; elle n’est pas formulée par la Constitution. Au Maroc l’article 141 se contente d’indiquer dans une formulation à caractère général que les collectivités territoriales bénéficient de ressources propres et de ressources affectées par l’État. Dans les deux pays, la notion de ressources propres est associée à la libre administration et par suite à l’autonomie financière. Mais la notion de ressources propres peut recouvrir des réalités très différentes qui ont nécessairement un impact sur le degré d’autonomie financière des collectivités.

- Art. 140 : « *Sur la base du principe de subsidiarité, les collectivités territoriales ont des compétences propres, des compétences partagées avec l’État et celles qui leur sont transférables par ce dernier. Les régions et les autres collectivités territoriales disposent, dans leurs domaines de compétence respectifs et dans leur ressort territorial, d’un pouvoir réglementaire pour l’exercice de leurs attributions.* »
- Art. 141 : « *Les régions et les autres collectivités territoriales disposent de ressources financières propres et de ressources financières affectées par l’État. Tout transfert de compétences de l’État vers les collectivités territoriales doit s’accompagner d’un transfert des ressources correspondantes.* »

3) Quelles péréquations financières ?

- Péréquations verticales ou horizontales ?
- Adopter des indicateurs synthétiques.
- Retenir des critères de richesse et de charges.
- Retenir des critères objectifs de répartition tenant compte du cadre géographique spécifique à chaque région.
- Prendre appui sur une identification précise du milieu.
- Exemples: population, impôts sur le revenu, routes, revenu par habitant, nombre

personnes âgées, effort fiscal, habitat social, charges causées par la proximité de communes industrielles, etc.

- Maroc : importance des disparités régionales : le PIB par habitant du grand Casablanca est le double du PIB par habitant moyen. Création de fonds pour corriger les disparités entre régions (art.142 Constitution et Loi de Finances 2016). Financement : mobilisation de ressources fiscales Etat (2 % de l'impôt sur les sociétés, 2 % de l'impôt sur le revenu, taxe sur les contrats d'assurance : 20 %). Inscrire les régions dans la répartition de 30 % de la TVA aux collectivités locales ?
- France : Fonds national des ressources perçues par les régions.
- Art. 142 de la Constitution du Maroc : *« Il est créé, pour une période déterminée, au profit des régions, un fonds de mise à niveau sociale destiné à la résorption des déficits en matière de développement humain, d'infrastructures et d'équipements. Il est créé, en outre, un fonds de solidarité interrégionale visant une répartition équitable des ressources, en vue de réduire les disparités entre les régions. »*
- Décrets du 4/12/2017 au Maroc :
 - Critères relatifs au Fonds de mise à niveau sociale: PIB par habitant, nombre d'habitants en milieu rural, volume des investissements de l'État et des établissements publics réalisés dans la région, vulnérabilité de la région, nature des projets que la région veut financer.
 - Critères du Fonds de solidarité interrégionale: indice de développement humain, PIB par habitant, nombre de chômeurs, nombre d'habitants des zones rurales, nombre d'habitants des banlieues urbaines, nature des projets financés selon les priorités des politiques publiques.

Conclusion :

La péréquation doit permettre aux collectivités les plus défavorisées, non pas de s'installer dans l'assistanat, mais d'avoir la capacité à terme d'offrir par leurs propres moyens des services à leurs administrés et d'agir par elles-mêmes sur les origines des inégalités. Le cadre dans lequel il convient de l'inscrire doit être empreint d'une logique d'évaluation des résultats et non plus d'une « logique de guichet ».

REUNION-DEBAT: LES ASPECTS INTERNATIONAUX

Rapporteur : Dr Gyula Csurgai²⁰

Les participants à cette table ronde se sont penchés sur les aspects internationaux de la question de l'autonomie. Après l'introduction du Dr Gyula Csurgai, le Professeur Anne Mandeville et le Professeur Rose-Marie Belle Antoine ont exposé leur point de vue sur la question à l'examen. Les exposés ont été suivis d'une discussion.

Dans son introduction, le Dr **Gyula Csurgai** a déclaré que le processus de fragmentation découlant des conflits sécessionnistes pouvaient considérablement menacer la stabilité des États au sein du système international actuel. La situation dans laquelle se trouve actuellement l'Europe illustre ce phénomène: l'évolution de la situation en Catalogne peut avoir des conséquences importantes sur les autonomies et les mouvements séparatistes en Europe et elle pourrait avoir une influence politique en dehors de l'Europe. Le Dr Csurgai a insisté sur le fait que l'interprétation « absolutiste » des concepts d'autodétermination et de souveraineté devrait être revue. Il a affirmé que la mise en œuvre de différents types d'autonomie pouvait répondre à deux objectifs principaux: le respect de l'intégrité territoriale d'un État donné et l'intégration de tout l'éventail des identités collectives des communautés de l'État en question.

Selon le Dr Csurgai, les facteurs *géopolitiques* extérieurs devraient être pris en considération dans le cadre des autonomies, les motivations géopolitiques des États voisins et d'autres États de la région, conjuguées aux rivalités de pouvoir de puissances extra-régionales, ayant tendance à exercer une influence sur les autonomies. Le Dr Csurgai a ensuite mis en évidence la dimension *géoeconomique*, affirmant que l'intégration couronnée de succès d'une partie d'un pays dans l'économie mondialisée pouvait aboutir à la prospérité économique, ce qui pouvait accroître l'attrait d'une autonomie renforcée pour la région en question. Selon le Dr Csurgai, les exemples du Tyrol du Sud (en Italie) et du Tessin (en Suisse), entre autres, le confirment. Le Dr Csurgai a aussi déclaré que les petites unités telles que les régions autonomes pouvaient aisément trouver leur place au sein d'unités économiques de plus grande taille, ce qui met en exergue l'importance de l'intégration régionale - comme l'illustre l'intégration européenne.

Le Professeur **Anne Mandeville** a affirmé que l'étude des aspects internationaux des autonomies exige l'intégration de trois niveaux d'analyse différents allant au-delà de la dimension locale et sociétale: l'État, le sous-système régional, et le système international. Selon le Dr Mandeville, l'étude d'un conflit donné, de ses différents facteurs, acteurs, forces, et de leurs interactions, exige une analyse à ces trois niveaux.

Le Professeur Mandeville a souligné que le système international, fondamentalement anarchique, se caractérisait par des tensions entre le principe d'autodétermination et le principe de souveraineté des États-nations. Selon le Dr Mandeville, le principe d'autodétermination peut potentiellement être à l'origine de troubles au sein du système international et il devrait donc être limité. Elle a fait valoir que bien que l'autodétermination soit reconnue dans le système international, ce principe ne devrait pas toujours être confondu avec le droit absolu d'acquérir la qualité d'État indépendant pour empêcher toute nouvelle déstabilisation du système international actuel.

Le Dr Mandeville a par ailleurs déclaré que le système international devrait reposer sur des États-nations souverains et dans le cadre de ces États-nations les différentes autonomies peuvent être considérées comme un élément important du règlement des conflits et de la reconnaissance

²⁰ Directeur académique, School for International Training, Genève, Suisse

démocratique des minorités. Le Professeur Mandeville a conclu en disant que l'Initiative d'autonomie marocaine pour la région du Sahara est un outil important de règlement du conflit et que, en outre, l'initiative lancée par l'État marocain atteste de l'importance du système international basé sur l'État.

Le Professeur **Rose-Marie Belle Antoine** a présenté les aspects internationaux des autonomies de la région des Caraïbes, en se concentrant sur trois États composés « d'îles jumelles » et de régions autonomes: Trinité-et-Tobago, Antigua-et-Barbuda, et Saint-Kitts-et-Nevis. Elle a fait valoir que la diversité des régions autonomes est considérée comme une force et que l'idée même de l'autonomie survit car les petits États peuvent éprouver des difficultés à fonctionner seuls dans la région des Caraïbes. Le Dr Rose-Marie Belle Antoine a abordé les trois grandes questions ayant une incidence sur les autonomies des petits États:

- 1) La capacité à faire face aux menaces extérieures telles les catastrophes naturelles et le changement climatique;
- 2) La capacité à maîtriser non seulement les ressources naturelles mais aussi les secteurs de services clefs tels le transport, et
- 3) Une constitution uniforme.

Le Professeur Belle Antoine a souligné que les récents ouragans dévastateurs avaient exacerbé la relation d'autonomie entre Antigua et Barbuda, le gouvernement central désirant construire des hôtels de grande hauteur alors que la population de Barbuda s'y oppose. Selon le Dr Belle Antoine, la situation illustre le fait que la gestion de l'aide extérieure peut être problématique, notamment après une catastrophe naturelle, lorsque des questions environnementales, philosophiques et juridiques se posent entre le gouvernement central et une région autonome relativement au développement et à l'utilisation du foncier.

Le Professeur Rose-Marie Belle Antoine a souligné l'importance non seulement de la maîtrise des ressources naturelles mais aussi de la gestion des secteurs connexes tels celui du transport. Elle a illustré son propos à l'aide de l'exemple de l'effondrement du secteur des transports qui a frappé l'économie de Tobago, qui n'a aucun contrôle sur ce secteur. Pour finir, le Professeur Belle Antoine a brièvement discuté d'une disposition conférant à Tobago une plus grande maîtrise de la Constitution pouvant aboutir à l'adoption de lois portant atteinte aux droits de l'homme. Dans ce contexte, elle a mis en exergue le problème de la cohérence et de l'uniformité dans le cas d'une région autonome qui pourrait s'écarter des normes internationales en matière de droits de l'homme telles qu'elles apparaissent dans la constitution de l'État unitaire.

Les exposés ont été suivis d'une discussion. Différents points de vue ont été exprimés sur la question de savoir dans quelle mesure le système international actuel restait ou non basé sur l'État-nation. L'exemple des Açores et de Madère a été évoqué. Le statut politique de ces deux régions autonomes portugaises leur permet de négocier directement avec d'autres acteurs du système international. À titre d'exemple, les Açores et Madère ont négocié avec l'Union européenne (UE) pendant le processus d'adhésion du Portugal à l'UE. Enfin, la question des possibles manipulations du principe d'autodétermination par des acteurs extérieurs désireux de réaliser des objectifs géopolitiques a été brièvement abordée. Dans ce contexte, l'appui des États-Unis à la sécession et à l'indépendance du Kosovo a été mentionné.

Conclusions finales:

- Contrairement au sécessionnisme et à la multiplication des nouveaux États, l'implantation des autonomies peut être un facteur de stabilisation au sein du système international actuel.
- Les expériences des autonomies dans la région des Caraïbes peuvent offrir un éclairage utile pour la mise en œuvre d'autres autonomies, y-compris de l'Initiative marocaine pour l'autonomie de la région du Sahara.
- Les facteurs internationaux peuvent exercer une influence considérable sur les autonomies.

Recommandation: une conférence internationale dédiée pourrait être organisée dans l'avenir sur les aspects internationaux des autonomies.

COMPARAISON DE DIFFÉRENTES AUTONOMIES: LE GROENLAND ET LA RÉGION DU SAHARA

Lise Lyck²¹

1. Qu'est-ce que le Groenland?

- Territoire
- Population
- Autonomie
- Économie
- Système politique

2. Toile de fond

- Vikings
- La superpuissance danoise dans l'Atlantique nord et la mer baltique: Danemark, Norvège, Groenland, Îles Féroé, Suède, Finlande, pays baltes, Nord de l'Allemagne
- Angleterre - 1036
- Suède, Finlande et pays baltes - 1650
- Guerres napoléoniennes (Norvège)
- Territoires allemands du nord perdus et Allemagne en tant qu'état, 1864-1870
- 1920
- Islande, 1944

Aujourd'hui le Danemark n'est pas une superpuissance mais une économie riche, de petite taille, fondée sur l'aide sociale, dont la population est heureuse.

3. Réalisations et problèmes rencontrés aujourd'hui au Groenland

- Une économie moderne qui fonctionne bien
- Stabilité politique
- Distribution des revenus par trop inégale
- Quelques problèmes sociaux
- Niveau d'instruction trop bas (école obligatoire jusqu'à 10 ans, mais trop peu d'élèves suivent un enseignement supérieur)

4. Caractéristiques propres aux autonomies

- Problèmes de sécurité
- Intrants de production/minerais uniques
- Problèmes économiques/de financement
- Peuples autochtones/autres populations
- Langues

5. Enseignements tirés de l'expérience du Groenland

- Négociation et dialogue sont importants
- Fonctions autonomes
- Le développement prend du temps

²¹ Directrice du Center for Tourism and Culture Management (TCM) de la Copenhague Business School et une Economiste à l'université de Copenhague

- Trop peu de poids et de ressources alloués à l'éducation
- Le développement à l'international est essentiel

6. Enseignements par rapport à l'Initiative marocaine pour la région du Sahara

- La comparaison est toujours difficile lorsque le contexte et les conditions sont différents
- Néanmoins, allouer davantage de ressources à l'éducation est essentiel au développement
- Les institutions ayant plus d'influence au plan local (décentralisation) peuvent favoriser le progrès
- Instaurer un système économique local, basé sur les droits de la personne et la démocratie, est nécessaire

Introduction

Le présent article a pour but de présenter et d'analyser le Régime d'autonomie du Groenland (Greenland Home Rule) sous l'angle du gouvernement et de la gouvernance et de faire le lien avec l'Initiative marocaine pour la négociation d'un statut d'autonomie pour la région du Sahara afin de contribuer au règlement de ce différend.

Pour que l'exposé et l'analyse soient pertinents, un rappel du contexte historique et politique du développement des pays nordiques s'impose, de même qu'une rapide comparaison du contexte de la région du Sahara en gardant à l'esprit les différences entre les deux contextes politiques, sociaux, historiques et culturels. Il convient notamment de noter que si l'autonomie du Groenland est bien établie depuis de nombreuses années, la proposition relative au Sahara reste ouverte à la négociation entre toutes les parties et a été considérée par le Conseil de Sécurité des Nations Unies comme "sérieuse et crédible", ce qui devrait être considéré comme un encouragement à l'adresse de toutes les parties à l'utiliser comme point de départ de la négociation, et à élargir la portée des pouvoirs dévolus.

Un bref aperçu des modèles d'autonomie et de l'évolution des statuts d'autonomie est également nécessaire pour donner un aperçu des options offertes.

C'est dans ce contexte que sont présentés et analysés en profondeur le Modèle de régime d'autonomie du Groenland ainsi que la problématique gouvernement/gouvernance.

La pertinence pour l'Initiative marocaine pour la négociation d'un statut d'autonomie pour la région du Sahara de la forme juridique et de l'expérience du Groenland est évoquée, de même que les enseignements tirés du processus, en mettant en lumière les avantages et les inconvénients devant être pris en compte.

La dernière section contient une conclusion basée sur l'analyse présentée ainsi que plusieurs recommandations. L'objectif est de permettre aux parties intéressées d'utiliser ces informations pour poursuivre la discussion afin de trouver une solution à la question de l'autonomie de la région du Sahara.

Contextes historique et politique

Le Danemark est un royaume depuis plus de 1000 ans et était jadis une super puissance du Nord. Il englobait la partie occidentale de l'actuel Royaume-Uni, la Norvège, la Suède, la Finlande, les territoires côtiers de la Mer baltique et les îles de la Mer baltique (les Îles Aaland, entre autres, voir plus bas) et les îles situées au Nord de l'Écosse, les Îles Féroé, l'Islande, Svalbard et le Groenland. L'Atlantique nord était appelé Mare Nostrum ("notre mer" en latin).

Cependant, après l'Ère Viking, la partie du Royaume-Uni (à l'exception des îles) est sortie du Royaume du Danemark, de même que les parties situées au nord de la Mer baltique qui appartient aujourd'hui à l'Allemagne.

En 1397 un traité fut signé à Kalmar (l'Union de Kalmar), établissant que la Norvège, la Suède et le Danemark devaient constituer un royaume. La Reine Marguerite 1ère devint le premier monarque officiel de ce grand pays. Les intérêts économiques entre la Suède et le Danemark devinrent antagonistes et l'Union de Kalmar prit fin en 1526. La Suède devint un royaume et seul le sud de la Suède, y compris les provinces de Scania, Halland et Blekinge, sont restées dans le Royaume du Danemark. Mais les conflits continus entre le Danemark et la Suède amenèrent les deux pays à se faire la guerre de nombreuses années durant, notamment dans les années 1600 pendant lesquelles la Suède élargit son territoire au travers de guerres menées en Finlande, dans les territoires de l'est de la Mer baltique, dans l'actuelle Pologne et dans l'ancienne Allemagne de l'est. En 1648, les Suédois remportèrent la guerre avec le Danemark et les provinces de Scania, Blekinge et Halland situées au sud de la Suède furent intégrées à la Suède. Le Danemark tenta de récupérer ces provinces jusqu'à la fin de la Grande guerre nordique en 1721.

La Norvège et le Danemark demeurèrent un seul royaume jusqu'en 1814 tel que le prévoyait l'Union de Kalmar, en d'autres termes un seul et unique royaume pendant 417 ans (l'Union prit fin du fait des guerres napoléoniennes dans le cadre desquelles le Danemark s'allia à Napoléon et la Suède le combattit. Après la guerre, la Suède fut dirigée par un général français.) À cette occasion la Norvège passa sous souveraineté suédoise jusqu'en 1905, date à laquelle la Norvège devint un État souverain et se choisit pour roi un prince danois.

Le sud du Danemark englobait l'actuel "Bundesland" Schleswig-Holstein allemand. Avec le temps, lorsque le roi eut davantage de fils, le Schleswig-Holstein fut dirigé par son deuxième fils et un traité sur l'intégration du Schleswig-Holstein au Royaume du Danemark fut signé, lequel prévoyait que le Schleswig-Holstein ferait partie du Royaume du Danemark mais qu'il aurait ses propres taxes, lois, etc. Il est à l'origine des statuts d'autonomie de l'Islande, des îles Féroé et du Groenland.

Le Schleswig-Holstein de même qu'une partie du Danemark jusqu'à la rivière Kongeaen (de Kolding à Esbjerg) ont été intégrés à l'Allemagne après les guerres avec les Allemands dans les années 60. Après la Première Guerre mondiale un référendum a été organisé pour déterminer la nouvelle frontière entre le Danemark et l'Allemagne dont il est ressorti l'actuelle frontière. Lors de la paix de Kiel de 1814, les îles Svalbard furent simplement oubliées. C'est ainsi qu'elles furent les premières à obtenir leur autonomie en 1920, et ce dans le cadre d'un traité international, de nombreux pays ayant alors des intérêts économiques à Svalbard, mais sous souveraineté norvégienne.

Les îles Aaland de la Baie de Botnic, situées entre la Suède (à 40 km) et la Finlande (à 100 km), ont également obtenu leur autonomie en vertu d'un traité international conclu en 1921 (Société des Nations). La population de ces îles parle le suédois et souhaitait être rattachée à la Suède, mais elle obtint l'autonomie et se retrouva sous souveraineté finlandaise et fut démilitarisée. De fait, le fer en provenance du nord de la Suède était transporté vers l'Allemagne et utilisé pour fabriquer des canons et des armes pendant la Première Guerre mondiale.

Il convient de relever que les guerres, les règles relatives à l'héritage et, dans une certaine mesure, les cadeaux donnés à l'occasion de mariages royaux, constituent la toile de fond territoriale et constitutionnelle des gouvernements et de la gouvernance.

Tableau 1. Pays nordiques, gouvernements et gouvernance

États souverains	Souverain depuis	Population	Territoire	Forme
Danemark	910 (estimation)	5,5 millions	43 000 km ²	Royaume
Suède	1526	8,5 millions	449 904 km ²	Royaume
Norvège	1905	4,9 millions	385 252 km ²	Royaume
Finlande	1918 (autonomie Suède 1809, partie de l'Union soviétique 1917)	5,4 millions	338 424 km ²	République
Islande	1944	311 000	103 000 km ²	République

Autonomies

Svalbard	1920	1 850	62 050 km ²	Souveraineté norvégienne
Îles Aaland	1921	27 000	1 527 km ² (6527 îles, 60 habitées)	Souveraineté finlandaise

Home Rule

Îles Féroé	1948	49 257	1 399 km ²	Royaume du Danemark
Groenland	1979 (1721-1953 : colonie danoise)	56 000	2 175 600 km ² (dont 1 833 900 km ² de calotte glaciaire)	Royaume du Danemark

Le tableau 1 montre:

- Une histoire bien documentée
- D'immenses territoires
- Des populations relativement modestes
- L'obtention plus ou moins rapide de l'autonomie
- Les conséquences décisives des guerres
- Une évolution vers davantage d'autodétermination

Tableau 2: Le Sahara et les pays voisins

États souverains	Souverain depuis	Population	Territoire	Forme
Maroc	1956	32 728 000	446 550 km ²	Royaume
Algérie	1962	37 100 000	2 400 000 km ²	République
Libye	1947	5 700 000	1 759 541 km ²	République

Région du Sahara		200 000	266 060 km ²	
------------------	--	---------	-------------------------	--

Le contexte régional du Sahara diffère de celui des pays nordiques et se présente comme suit:

- Territoires immenses
- Populations plus nombreuses
- Obtention plus tardive de la souveraineté
- Des guerres, des conflits et de récentes et actuelles prises de contrôle militaires.
- Des questions constitutionnelles non résolues
- Un passé colonial
- Une société tribale

Par ailleurs:

- En termes de produit intérieur brut, les pays nordiques sont riches
- Les ressources naturelles et les minerais jouent un rôle décisif tant dans les pays nordiques qu'en Afrique du nord
- Dans les pays nordiques les populations sont plus homogènes qu'en Afrique
- Le niveau d'éducation est plus élevé dans les pays nordiques
- Les pays nordiques sont principalement de tradition chrétienne, alors qu'en Afrique la situation est plus hétérogène au plan religieux
- Les démocraties des pays nordiques sont établies de longue date.

La situation du Groenland et celle du Sahara, le régime d'autonomie et d'autres modèles de gouvernement et de gouvernance, doivent être examinés à la lumière de ce contexte.

Kacowicz (1995) a défini trois *zones de sécurité positive*:

- Un sous-système d'États dans les États satisfaits du statu quo, mais où des conflits sont susceptibles d'éclater et de déboucher sur une paix négative;
- Une communauté ou une société d'États-nation satisfaits du statu quo dans laquelle tout conflit interne ou international reste non violent, ce qui permet une paix stable;
- Une communauté sécuritaire pluraliste d'États-nation nourrissant des attentes de changement pacifique, dans laquelle les États membres sont tous démocratiques; ils partagent des institutions politiques communes et sont profondément indépendants.

Ces zones peuvent être définies plus avant (Clive Archer et Pertti Joenniemi, eds. 2003, p. 4), les pays nordiques étant considérés comme une "région pacifique". Clive Archer (1996) souligne que c'est non seulement le fait de vouloir éviter la guerre mais aussi une profonde culture du compromis et de la solidarité bâtie avec le temps qui ont permis d'instaurer la paix dans la région. Dans ses résolutions adoptées depuis 2008, le Conseil de sécurité a insisté sur le fait qu'il est essentiel que "toutes les parties fassent preuve de réalisme et d'un esprit de compromis" pour qu'aboutissent les négociations sur la région du Sahara.

Pour que la région du Sahara et les pays voisins puissent vivre en paix, ces éléments doivent être pris en considération. Les parties intéressées devront faire preuve de stratégie et adopter une approche progressive. À cet égard, quelques enseignements peuvent être tirés de l'expérience du Régime d'autonomie du Groenland présentée plus bas.

Les modèles autonomie et le Home Rule du Groenland

Les modèles d'autonomie confèrent certains droits et compétences 1) à la population vivant sur un territoire donné; 2) aux peuples; 3) à la population vivant dans une région donnée. Ainsi, l'autonomie peut reposer sur le lien entre la population et un territoire, l'ethnicité ou une combinaison de territoire et d'ethnicité.

Pour que l'autonomie obtienne une légitimité constitutionnelle, plusieurs conditions doivent être remplies: 1) elle doit être octroyée par le biais d'un traité international ou 2) être intégrée à une Constitution. Les modèles d'autonomie du Svalbard et des îles Aaland appartiennent à la première catégorie. L'autre catégorie a été utilisée par le Portugal et les Pays-Bas, par exemple.

Le modèle du Home Rule du Danemark pour les îles Féroé et le Groenland est parfois qualifié de modèle de quasi autonomie appartenant à la seconde catégorie car il n'est ni octroyé par le biais d'un traité international, ni inscrit dans la Constitution du Danemark. Le modèle d'autonomie des Îles Féroé date de 1948 et la Constitution danoise la plus récente date de 1953. En d'autres termes, le Régime d'autonomie des Îles Féroé aurait pu être intégré à la Constitution du Danemark.

De nombreuses suppositions et hypothèses ont été avancées pour expliquer le fait que le Home Rule du Groenland n'ait pas été inclus dans la Constitution danoise. Parmi les explications avancées figure la survenue de la Guerre froide qui suscita la peur d'un enracinement du communisme dans les îles de l'Atlantique nord. Autre explication proposée: le fait que l'autonomie dans l'État du Danemark - celui-ci étant décentralisé à l'extrême - devrait être considérée comme un élément de décentralisation. Troisièmement, d'autres ont spéculé sur le fait que le modèle d'autonomie pourrait être plus souple, plus dynamique et tourné vers l'avenir en termes de transfert de compétences si les changements n'étaient pas inscrits dans la Constitution étant donné qu'il est difficile de la modifier. En comparaison des modèles canadiens, il a aussi été souligné que la souplesse du Home Rule groenlandais permettait de l'adapter en fonction de l'évolution de la société, alors que les modèles canadiens qui exigent une référence claire aux droits passés et à l'histoire sont, à ce titre, passéistes.

Le point faible du modèle danois tient au fait qu'il peut être contesté si le transfert des droits est irréversible ou si l'État peut les reprendre, en d'autres termes si les modèles sont une forme de gouvernement ou de gouvernance. Ainsi, l'autonomie peut-elle être reprise en cas de changement dans la décentralisation ou par décision du gouvernement? La discussion est peut-être rhétorique mais il s'agit d'une question de droit constitutionnel versus le droit des peuples en droit international. Cependant, il est extrêmement peu probable que le modèle soit rendu réversible par le Parlement danois.

Le Régime du Home Rule du Groenland étant un modèle de quasi autonomie, il n'est pas la seule exception à la définition traditionnelle de l'autonomie intérieure. Songeons par exemple à l'Accord de Dayton qui mit un terme à un conflit de 3 ans ½ entre la Serbie et la Bosnie-Herzégovine qui fit 279 000 morts en 1995. Il s'agit d'un accord très particulier fondé sur des divisions ethniques, mais doté d'une structure de gouvernement-gouvernance unique. Il devrait vraisemblablement être considéré comme un type de modèle d'autonomie, n'est-ce pas? Il

semblerait qu'il existe de nouveaux modèles permettant de gérer les conflits sans passer par l'ONU et ses quelques 200 États souverains et 3500 peuples.

Du fait des changements dans la taille des États, la notion d'État souverain est devenue quelque peu hétéroclite. Après la Première Guerre mondiale, le monde comptait 51 États souverains. Après la Seconde Guerre mondiale, il n'existait plus que cinq micro-États (le Vatican, Monaco, San Marin, Andorre et l'Islande). Aujourd'hui, environ un quart des États sont des micro-États, qui reposent sur différentes combinaisons de structures de gouvernement/gouvernance. Entre la Première Guerre mondiale et aujourd'hui, de nombreux systèmes d'autonomie ont vu le jour, offrant un éventail de possibilités de structures de gouvernement/gouvernance.

Qui plus est, le système juridique des structures de gouvernement/gouvernance ne se limite plus au dispositif international institutionnalisé. De nouveaux modèles concurrents accordant la priorité aux droits de l'homme passant outre les procédures onusiennes sont en train de voir le jour. Nous l'avons constaté pendant la guerre en Iraq, lorsque les Américains ont eu Osama Bin Laden au Pakistan, à la base de Guantanamo, lors de l'intervention en Libye, etc. Toutes ces opérations ont montré qu'un veto au Conseil de Sécurité empêche d'intervenir si tous les membres ne sont pas d'accord. À partir de là, en ce qui concerne le Sahara, le règlement de la question ne saurait être retardé plus longtemps et la solution devra être particulièrement axée sur les droits de l'homme ainsi que sur un transfert des compétences au titre de l'autonomie. L'Initiative du Maroc, qui comporte un volet consacré aux droits de l'homme, répond à l'appel lancé par le Conseil de Sécurité des Nations Unies depuis 2004, demandant aux parties de coopérer pleinement entre elles et avec l'ONU afin de mettre un terme à ce différend de longue date. Les actuels défis sécuritaires dans la région, y compris le terrorisme, sont aussi un facteur clef en faveur d'un règlement rapide de la question.

L'autodétermination renvoie tant aux États qu'aux peuples (notamment autochtones). Il s'agit initialement d'un concept sociologique appliqué dans un contexte juridique donné à des sujets mal définis. Elle soulève des problèmes d'analyse (Harhoff, F. 1988). Cela dit, l'autodétermination implique de protéger les intérêts du groupe et des individus d'une institution plus puissante (État, société) en accordant des droits légaux aux individus/groupes. Les droits transférés peuvent être intérieurs et en rapport avec la culture, la religion, l'économie, l'ordre public, la politique, etc. de même qu'extérieurs et en rapport avec d'autres pays, y compris aussi avec la sécurité et l'armée. Rois, A. (1954) soulignait qu'il serait logique que les droits transférés prévalent tant à l'intérieur du pays qu'à l'extérieur. Le système n'est toutefois pas logique en ce sens que bien que les droits soient transférés, il est normal que l'État souverain conserve les droits relatifs aux questions extérieures dans la région transférée. Il convient de mentionner que la mondialisation actuelle semble modifier la donne, ajoutant une dimension externe au transfert des droits.

Le traitement réservé aux affaires externes dans les modèles d'autonomie présente souvent un intérêt particulier, étant donné que la question est souvent cruciale pour la mise en œuvre de l'autonomie. Hannum, H. 1988, nous donne un aperçu des solutions existantes à ce problème.

Le traitement réservé aux droits économiques varie lui aussi mais, pour autant que je le sache, il n'existe aucune vue d'ensemble cohérente des solutions disponibles. Les questions les plus

importantes concernent généralement la fiscalité ainsi que les droits naturels et minéraux. Les modèles d'autonomie existants présentent différentes solutions à la problématique susmentionnée.

Évolution du Régime du Home Rule du Groenland

Le Groenland était à l'origine peuplé d'Inuits et à partir de 950 par des Vikings provenant d'Islande. L'Islande était précédemment (autour de 850) peuplée de Vikings provenant de Norvège et du Danemark. Aux environs de 1400, les Vikings ont disparu du Groenland. Certains se rendirent en Amérique (Terre-Neuve) et d'autres perdirent la vie ou quittèrent le Groenland suite à ce que l'on a appelé la "petite ère glaciaire" pendant laquelle les températures chutèrent considérablement.

Dans les années 1600 et 1700, des expéditions ont été envoyées par le Roi du Danemark pour déterminer la situation au Groenland. Elles y ont trouvé des Inuits, mais aucun descendant de Vikings. C'est sur cette toile de fond de le Groenland devait devenir une colonie danoise en 1721. Le Groenland était une région reculée. D'un point de vue économique, la pêche à la baleine et certaines fourrures présentaient un intérêt, mais le Groenland n'était pas une économie cohérente par rapport au reste du monde. Ce n'est qu'après la Seconde Guerre mondiale qu'a débuté la modernisation du Groenland.

Au Danemark, l'idée que le pays était une puissance coloniale était jugée obsolète et la tendance à l'époque était à l'assimilation constitutionnelle. Terre-Neuve devint une province du Canada, l'Alaska devint un État des États-Unis et d'anciennes colonies ont commencé à devenir des États souverains. En vertu de la nouvelle Constitution danoise de 1953, le Groenland est devenu un comté du Danemark, et le statut de colonie tel que défini au chapitre 11 du Traité de l'ONU a disparu.

Pendant les années 60, la phase d'assimilation a été suivie par un regain d'intérêt pour les droits des peuples autochtones tant aux Nations Unies qu'à l'OIT, de même que les intérêts locaux pour les revendications territoriales au Canada et en Alaska (Alaska Native Claims Settlement Act (ANCAS) à partir de 1971).

Au Danemark, une commission composée de représentants du Danemark et du Groenland a été constituée en 1973 pour trouver un modèle d'autodétermination pour le Groenland. Il en est ressorti la Home Rule Act pour le Groenland de 1979. La question la plus épineuse à régler concernait les droits tréfonciers. Le Premier ministre de l'époque (un social-démocrate) a annoncé que si le Groenland devait jouir de ces droits, il devrait quitter le Royaume du Danemark. Chez les Inuits, un nouveau parti politique fut créé - le IA (Inuit Ataqatigiit) - dans le but premier de transférer les droits tréfonciers et miniers au Groenland. Le texte de la Home Rule Act se lit comme suit: "Le Groenland jouit des droits miniers et tréfonciers". Il ne s'agit pas d'un concept juridique mais de la continuité du travail réalisé dans le cadre de la Home Rule Act pour mettre la question de côté pour plus tard. La Home Rule Act a été adoptée par le Parlement danois et acceptée au Groenland à une très grande majorité.

Depuis lors, la loi a été mise en œuvre avec succès. Initialement prévue de 1979 à 1989, sa mise en œuvre s'est poursuivie au-delà. Depuis le transfert, d'autres faits sont survenus qui ont confirmé la nécessité de réviser la loi. Il convient ici de mentionner tout particulièrement le fait que la Home Rule dans les Îles Féroé en 1992 englobait les droits tréfonciers au titre d'un accord avec le Danemark. La nouvelle Home Rule Act de 2009 ne s'inscrit pas dans le cadre d'une délégation de compétences susceptible d'être révoquée avec l'ouverture vers la souveraineté mais le timing doit être déterminé par les politiques du Home Rule du Groenland.

Depuis des années, le Groenland a reçu une subvention annuelle du Danemark d'un montant de DKK 3/3,5 millions (soit environ € 500 000) et cela ne devrait pas changer dans un avenir proche. Si les politiques groenlandais devaient décider que le Groenland devrait devenir un État souverain, la décision coûterait cher au pays.

Gouvernement et gouvernance du Groenland : contenu

Premièrement, le régime du Home Rule concerne une population sur un territoire. Sanders, D. (1985) a écrit : « À mon sens, aucune autonomie digne de ce nom n'est possible sans base territoriale pour la population ». Cela va totalement dans le sens des principes qui sous-tendent ce modèle danois. En d'autres termes, il ne s'agit pas d'un modèle ethnique (non pas des peuples, mais une population sur un territoire).

Deuxièmement, il s'agit théoriquement d'un modèle de délégation, mais dans la pratique et dans le Home Rule de 2009, la Loi adoptée pour le Groenland est irréversible.

Troisièmement, il englobe un éventail complet d'instruments décisionnels et un transfert de compétences dans de nombreux domaines, notamment économique, exception faite de la politique en matière de taux de change et monétaire.

Quatrièmement, il est possible de ne pas souscrire aux accords internationaux auxquels le Danemark est partie, mais la participation aux accords internationaux auxquels le Danemark n'est pas partie est limitée ; elle peut dans certains cas être négociée avec l'État danois. Il convient ici de mentionner que le Groenland a tenu un référendum en 1982, comme promis par l'État danois dans le cadre des négociations du Home Rule dans les années 70. Le résultat du référendum a été NON à 53% et le Groenland a quitté la Communauté économique européenne (CEE) en 1985 et s'est vu accorder le statut de Pays et territoires d'outre-mer (PTOM) (Le Danemark est devenu membre de l'UE en 1973).

Cinquièmement, les droits miniers et tréfonciers n'ont pas été inclus dans le Home Rule Act de 1979 pour le Groenland. Le nouvel Home Rule 2009 accorde des droits au Groenland mais pas des droits exhaustifs.

Sixièmement, le Gouvernement autonome du Groenland bénéficie d'une subvention forfaitaire tel qu'indiqué plus haut jusqu'à ce que l'exploitation des droits miniers et tréfonciers dégage un produit de loin supérieur à la subvention forfaitaire.

Septièmement, la Cour suprême se situe à Copenhague et couvre l'intégralité du Royaume du Danemark.

Huitièmement, la population vivant au Groenland élit deux membres au Parlement danois (lequel compte au total 179 membres, dont deux représentant les Îles Féroé et deux le Groenland).

Neuvièmement, le modèle de Home Rule du Groenland est pragmatique et dynamique. Des négociations sont en cours entre le Premier ministre danois et les « Premiers ministres » du Groenland et des Îles Féroé.

Les compétences transférées en 1979 comprenaient :

- 1. Organisation du Home Rule au Groenland.**
- 2. Organisation du gouvernement local.**
- 3. Taxes directes et indirectes.**
- 4. L'Église et les communautés religieuses dissidentes.**
- 5. La pêche sur le territoire, la chasse, l'agriculture et l'élevage de rènes.**
- 6. La préservation.**
- 7. L'aménagement du territoire**
- 8. La législation commerciale et en matière de concurrence, y compris la législation en matière d'hôtellerie et de restauration, la réglementation des boissons alcooliques, la réglementation des horaires d'ouverture des magasins.**
- 9. Les prestations sociales.**
- 10. Les questions portuaires.**
- 11. L'éducation et la culture, y compris la formation professionnelle.**
- 12. Les autres questions liées au commerce et au soutien aux activités économiques.**
- 13. Les services de santé.**
- 14. La réglementation des loyers et l'administration du logement.**
- 15. L'approvisionnement en marchandises.**
- 16. Le transport intérieur de personnes et de marchandises.**
- 17. La protection de l'environnement.**

En 2004 a été décidée la création d'une commission chargée de réviser le Home Rule Act. Elle a pour mandat de prendre comme point de départ le Home Rule Act de 1979 et de veiller à respecter l'équilibre des droits. Une nouvelle proposition devrait être élaborée concernant les relations entre le Danemark et le Groenland. Une autre proposition devrait être élaborée sur la manière dont le Groenland pourrait obtenir sa souveraineté à l'unanimité entre le Gouvernement danois et le Gouvernement d'autonomie intérieure du Groenland. En d'autres termes, c'est la population du Groenland qui déciderait si elle souhaite ou non la souveraineté (paragraphe 21). La nouvelle loi est entrée en vigueur en 2009.

Le transfert de souveraineté pour se faire dans trente-deux domaines. Les principaux changements apportés sont les suivants :

1. Reconnaissance des Inuits en tant que peuple.
2. La langue inuit est devenue langue officielle au côté du danois.
3. Le peuple groenlandais jouit de droits de propriété sur les ressources foncières et maritimes situées sur le territoire groenlandais.
4. La subvention forfaitaire allouée au Groenland est maintenue tant que l'économie groenlandaise n'est pas autonome.
5. Amélioration du niveau d'éducation.
6. Davantage d'influence sur la politique étrangère.
7. Nouveau transfert de responsabilités sans financement du Danemark.

La Home Rule Act du Groenland de 1979 était plus détaillée que la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones qui consiste en 46 articles et 9 sections.

La Home Rule Act du Groenland de 2009 est plus complète encore en ce qui concerne le transfert de compétences et ouvre la voie vers le statut d'État souverain.

L'expérience du Groenland à la lumière de l'Initiative marocaine pour la négociation d'un statut d'autonomie pour la Région du Sahara

- Le Groenland compte quatre partis politiques et son développement politique a été stable. Les politiques groenlandais ont réussi à faire connaître leur pays sur la scène internationale. Au plan économique, la croissance du Groenland n'a pas été suffisante pour lui permettre de s'émanciper du Danemark et de se passer de ses subventions. La pêche est la principale source de revenus. L'extraction minière n'a guère contribué à l'économie. La contribution du tourisme au développement économique est relativement modeste. Le niveau d'éducation s'est amélioré. Le Groenland est devenu plus autonome dans un plus grand nombre de domaines.

- L'Initiative marocaine pour la négociation d'un statut d'autonomie pour la région du Sahara se divise en 35 points répartis en trois sections :

La première concerne l'engagement du Maroc en faveur d'une solution politique définitive. Il s'agit d'un engagement ouvert et positif de parvenir à un statut d'autonomie pour le territoire, conformément aux dispositions de la Charte des Nations Unies et dans le cadre de la souveraineté marocaine, les populations du Sahara gérant leurs affaires démocratiquement et un référendum étant prévu pour se prononcer sur la proposition. Elle garantit aussi à tous les Sahraouis sur le territoire et à l'extérieur une position privilégiée et un rôle de premier plan dans les instances et institutions, sans discrimination.

Comme dans le cas des Inuits au Groenland, les Sahraouis sont majoritaires dans la région du Sahara (représentant jusqu'à deux tiers de la population totale). Ce chiffre pourrait même augmenter avec le rapatriement de réfugiés et de la diaspora. Ceci peut être considéré comme un atout et ne devrait pas soulever de difficultés particulières en termes de droits des populations autochtones. En outre, l'intégration du statut d'autonomie dans la Constitution marocaine garantira l'irréversibilité des droits et compétences dévolus aux Sahraouis.

La principale différence tient au fait que par le passé le Sahara a été le théâtre de guerres, ce qui crée des difficultés particulières en termes de confiance et de crédibilité, lesquelles devront être surmontées pour parvenir à un résultat positif. À cet égard, les paragraphes 9 et 10 de l'Initiative marocaine en appellent à toutes les parties pour qu'elles « saisissent cette occasion d'écrire une nouvelle page dans l'histoire de la région » et insistent sur la disposition du Maroc à « s'engager dans une négociation sérieuse et constructive [...] ainsi qu'à apporter sa contribution à la création d'un climat de confiance. »

La seconde partie porte sur les éléments de base de la proposition du Maroc et précise les compétences devant être transférées. Les compétences transférées semblent proches de ce qui figure dans la Charte des Nations Unies mais moins étendues que la Home Rule Act du

Groenland de 1979 et de 2009. Les relations extérieures semblent tout particulièrement plus limitées, comparées à celles du Groenland. Il convient aussi de mentionner que le Groenland dispose de son propre drapeau en vertu de la Loi de 1979, et que sur celui-ci ne figure pas la croix que l'on trouve sur les autres drapeaux des pays du nord mais on y retrouve le rouge et le blanc du drapeau danois.

La portée des compétences transférées à la région du Sahara peut être analysée à la lumière de l'histoire du Moyen Orient et de l'Afrique du nord où la culture de la décentralisation n'est guère développée. La liste de ces compétences figure au paragraphe 12 de l'Initiative marocaine et inclut :

- L'administration locale, de la police locale et des juridictions de la Région ;
- Dans le domaine économique : le développement économique, la planification régionale, l'encouragement des investissements, le commerce, l'industrie, le tourisme et l'agriculture ;
- Le budget et la fiscalité de la région ; les infrastructures : l'eau, les installations hydrauliques, l'électricité, les travaux publics et le transport ;
- Dans le domaine social : l'habitat, l'éducation, la santé, l'emploi, le sport, la sécurité et la protection sociale ;
- Les affaires culturelles, y compris la promotion du patrimoine culturel sahraoui hassani;
- L'environnement.

En outre, le paragraphe 13 de l'Initiative contient la liste des ressources financières de la région du Sahara :

- 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.

Par ailleurs, la gouvernance est également liée à la structure et au fond des compétences transférées aux organes démocratiques de la Région du Sahara. À cet égard, l'Initiative marocaine insiste sur le fait que :

- Le Parlement de la Région autonome du Sahara sera composé de membres élus par les différentes tribus sahraouies, et de membres élus au suffrage universel direct par l'ensemble de la population de la Région.
- La composition du Parlement de la Région Autonome du Sahara devra comprendre une représentation féminine appropriée.
- Le pouvoir exécutif de la région autonome du Sahara sera exercé par un Chef de Gouvernement élu par le Parlement régional. Il est investi par le Roi.
- Le Chef du Gouvernement de la Région autonome du Sahara forme le gouvernement de la Région et nomme les administrateurs nécessaires pour exercer les pouvoirs qui lui sont dévolus en vertu du statut d'autonomie. Il est responsable devant le Parlement de ladite Région.

- Des juridictions peuvent être créées par le Parlement régional afin de statuer sur les litiges nés de l'application des normes édictées par les organes compétents de la Région autonome du Sahara. Leurs décisions seront rendues, en toute indépendance, au nom du Roi.
- Le Tribunal Régional Supérieur, la plus haute juridiction dans la Région autonome du Sahara, statue en dernier ressort, sur l'interprétation de la loi de la région, sans préjudice des compétences de la Cour suprême et du Conseil constitutionnel du Royaume.

La troisième section porte sur le processus d'approbation et de mise en œuvre du statut d'autonomie. L'Initiative marocaine prévoit la tenue de négociations entre les parties, une libre consultation référendaire, ainsi que l'incorporation du statut d'autonomie dans la Constitution du Maroc. Le paragraphe 27 stipule que : « Le statut d'autonomie de la Région fera l'objet de négociations et sera soumis à une Libre consultation référendaire des populations concernées. Ce référendum constitue, conformément à la légalité internationale, à la Charte des Nations Unies et aux résolutions de l'Assemblée Générale et du Conseil de Sécurité, le libre exercice, par ces populations, de leur droit à l'autodétermination. »

Conformément au paragraphe 29 « De surcroît, la Constitution marocaine sera révisée, le statut d'autonomie y sera incorporé comme gage de sa stabilité et de sa place particulière dans l'ordonnement juridique national. » Le paragraphe 31 ajoute que « ... le Royaume adoptera notamment une amnistie générale excluant toutes poursuites, arrestation, détention, emprisonnement ou intimidation de quelque nature que ce soit, fondées sur des faits objet de l'amnistie. » Ce paragraphe confirme encore que le point de départ est loin de celui du Groenland et de son Home Rule. Qui plus est, selon le paragraphe 25, « Les populations de la Région bénéficieront de toutes les garanties qu'apporte la Constitution marocaine en matière de droits de l'Homme tels qu'ils sont universellement reconnus. » Comme l'a conclu le Séminaire organisé à Dakhla en 2011 sur la démocratie et les droits de l'homme dans l'Initiative marocaine, cette proposition doit être examinée à la lumière de la dynamique politique actuelle en faveur d'une amélioration de la démocratie et de l'État de droit au Maroc.

Il est également positif de constater que l'Initiative reconnaît la nécessité de parvenir à une solution politique mutuellement acceptable et que seules des négociations permettront d'y parvenir. Le succès de la proposition du Maroc dépendra donc de la capacité des parties à entamer des négociations de bonne foi et dans un esprit de compromis et de réalisme. Une solution mutuelle acceptable à ce différend permettrait au Maghreb de devenir une région pacifique et favoriserait son intégration économique.

Reste aux négociateurs à déployer toutes leurs aptitudes et compétences pour instaurer la confiance et la crédibilité requises, ce qui a été fait des années durant dans le cas du Groenland.

Références

- Archer, C. (1996): "The Nordic Area as a Zone of Peace", *Journal of Peace Research*, vol. 33 (4), pp. 451-467
- Archer, C. (2003): "Introduction" in *The Nordic Peace* edited by Archer C. and Joenniemi, P., Ashgate Publishing Limited, Aldershot, UK

- Harhoff, F. (1988): “Constitutional and International legal Aspects of Aboriginal Rights”, Nordic Journal of International Law, Special issue on the Small Nations of the North, vol. 57, 1988 pp. 289- 295
- Hannum, H.: “The Foreign Affairs Powers of Autonomous Regions”, Nordic Journal of International Law, Special issue on the Small Nations of the North, vol. 57, 1988 pp. 273-289
- Kacowicz, A. M. (1995): “Explaining Zones of Peace: Democracies in Satisfied Powers?” Journal of Peace Research, vol. 32 (3), pp.263-276
- Lyck, L. (2003): “The Faroe Islands: The Birth of a New Microstate?” in The Nordic Peace edited by Archer C. and Joenniemi, P., Ashgate Publishing Limited, Aldershot, UK
- Lyck, L. (2003): “Greenland and the Challenges for the Danish Realm”, in The Nordic Peace edited by Archer C. and Joenniemi, P., Ashgate Publishing Limited, Aldershot, UK
- Roos, A. (1954): “Studiebog i Folkeret”, København
- Ross, A. “Dansk forfatningsret”, Nyt Nordisk Forlag, Copenhagen, 1966
- Sanders, D. (1986):”Is Autonomy a Principle of International Law? Nordic Journal of International Law 55(1-2):pp. 17-21
- The Greenland Home Rule Act 1979 and 2009 Nations Unies, Document S/2007/206 of 13 April 2007: Moroccan Initiative for Negotiating an Autonomy Statute for the Sahara Region (disponible à l’adresse : <http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFC9B-6D27-4E9C-8CD3-CFE6FF9%7D/MINERSO%2007206.pdf>)
- Démocratie et droits de l’homme dans l’Initiative marocaine pour la négociation d’un statut d’autonomie pour la Région du Sahara”, Séminaire international, Dakhla, 21-22 février, 2011.

MODÈLES D'AUTONOMIE TERRITORIALE

Dr Stephen Tomblin²²

1) La régionalisation:

- Un concept vague se prêtant à différentes acceptions.
- Peut impliquer à la fois centralisation et décentralisation.
- Implique de faire l'expérience de l'unité dans la diversité, de différentes formes d'autonomie, tout en respectant les différences culturelles et sans sacrifier la démocratie ou les pratiques optimales en matière de politiques.

2) Points saillants:

- Le système fédéral canadien - particulièrement décentralisé et concurrentiel.
- Les provinces se renforcent et jouissent d'une grande autonomie et de nombreuses capacités.
- Pas d'économie nationale: les échanges commerciaux des provinces sont plus nombreux avec l'extérieur que dans le pays.
- Les différends relatifs aux frontières persistent et hypothèquent le développement.
- Les décisions sont prises au plan bilatéral plutôt que multilatéral.

3) Développement/sous-développement:

- Des perspectives/cadres antagonistes relativement au régionalisme canadien; définition régionale.
- Théorie canadienne des principales ressources - des versions différentes (relationnelles/formelles) qui se concentrent sur les problèmes « internes » ou sur l'exploitation « externe ».
- La modernisation ne s'est pas avérée « inévitable » et a favorisé l'édification des provinces, les efforts destinés à assurer le contrôle des frontières, du milieu associatif, des institutions, et la mobilisation des intérêts.

4) Fonction versus forme:

- La grande question en matière de mise en commun des souverainetés est la suivante: où se situe le pouvoir et où devrait-il se situer?
- Les modèles de politique publique offrent différents éclairages sur le rôle des idées, des institutions, et des intérêts.

²² Professeur de sciences politiques, Université du Newfoundland, St. John's, Canada

- Pendant l'après-guerre les fonctionnalistes (mordus de politique) partaient du principe que la territorialité (frontières nation-état ou fédéralisme) s'essoufflerait - mais ces forces ne se sont pas essouffées.
- Les instruments de politique sont demeurés non contraignants: à titre d'exemple, le système fiscal fédéral canadien repose dans une grande mesure sur des transferts « sans condition ».

5) Équilibres entre territoire et fonctions:

- Pluralisme territorial, les formes d'antan ont été sous-estimées.
- Exemples: l'Amérique d'abord; le Brexit; l'ALENA; les conflits territoriaux au Canada relatifs aux gazoducs, au commerce, à la péréquation, au recul des sites multilatéraux, aux formes d'édification du savoir et à la montée en puissance des conflits bilatéraux à somme nulle.

6) Développement économique:

- Des problèmes persistent relatifs à la défense du territoire et aux compétences.
- En dépit des efforts déployés pour collaborer et éviter les conflits à somme nulle.
- Les provinces possèdent et contrôlent les ressources naturelles, y compris les ressources énergétiques.
- Le système a produit de puissants états provinciaux dépendants de leurs ressources naturelles dans des économies où l'emploi se concentre directement dans l'économie du savoir.
- Le Canada a appliqué trois politiques nationales, mais l'idée d'une politique nationale unique a été abandonnée dans les années 80 pour être remplacée par le libre-échange.
- Ces politiques nationales ont, au fil du temps, suscité une résistance considérable des provinces et des soupçons vis-à-vis des politiques fonctionnelles.
- Enseignement: éviter de brandir la politique publique comme une arme politique, trouver le moyen de se concentrer, d'impliquer les citoyens sur la base d'éléments probants, et bâtir des communautés fonctionnelles intégrées plutôt que des sociétés concurrentielles divisées au plan territorial.

7) Pan-canadianisme

- Le pan-canadianisme a été lancé en 1957.
- Politiques de développement régionales.
- Coordination fiscale.
- Péréquation (transferts budgétaires sans conditions destinés à encourager la modernisation sans crainte de domination).
- La péréquation demeure fortement controversée et les premiers ministres des provinces jouent pour des publics divers.

- Le fait que le dispositif n’implique aucune condition a encore renforcé l’autonomie des provinces.

8) La décentralisation tient bon:

- Le Canada est un des systèmes fédéraux parmi les plus décentralisés au monde.
- Il fonctionne davantage comme un système international.
- Les approches multilatérales, pan-canadiennes, se sont essouffées (tout comme les ressources allouées aux programmes populaires tels Medicare ont diminué).
- La concurrence territoriale, en particulier dans les secteurs de l’énergie et des ressources naturelles, a mené à la prise de mauvaises décisions et eu des effets négatifs.
- Les acteurs territoriaux (premiers ministres) demeurent très présents et isolés.
- Le déficit démocratique grandissant, l’incapacité à agir à l’échelle de tous les systèmes et par-delà les frontières tous azimuts (nord-sud/est-ouest).

ANNEXE

BIOGRAPHIES DES CONFÉRENCIERS

M. Marc FINAUD, Conseiller principal, Centre de Politique de Sécurité, Genève (GCSP), Suisse

Marc Finaud est un ancien diplomate français de carrière ayant l'expérience de postes bilatéraux (Leningrad, Varsovie, Tel-Aviv, Sydney) mais aussi de responsabilités multilatérales (à Madrid, Vienne, Genève et New York) en particulier dans les domaines des droits de l'homme et de la maîtrise des armements. Depuis 2004, il partage cette expérience avec de jeunes diplomates et officiers militaires de tous pays qui reçoivent une formation au Centre de Politique de Sécurité de Genève (GCSP) et mène des recherches sur le désarmement, le Moyen-Orient et le droit international humanitaire. En 2013-2015 il a également été Collaborateur scientifique de l'Institut des Nations Unies pour la Recherche sur le Désarmement (UNIDIR). Parmi ses publications on peut citer : "L'Autonomie peut-elle satisfaire le droit à l'autodétermination ?" (GCSP *Geneva Paper*, 2010); *Multilateralism and Transnational Security* (Genève : Slatkine, 2009); *Global Biosecurity* (Genève : Slatkine, 2008).

Dr Alain-G. GAGNON, Titulaire de la Chaire de recherche du Canada en études québécoises et canadiennes, Université du Québec à Montréal, Canada

Alain-G. Gagnon est professeur titulaire au Département de Science politique à l'Université du Québec à Montréal et titulaire de la Chaire de recherche du Canada en études québécoises et canadiennes (CREQC). Il est notamment l'auteur de *Regards sur la convention de la Baie James et du Nord Québécois* (Montréal, 2002) sur l'autonomie des communautés autochtones du Nord Québec. Il est directeur et membre fondateur du Groupe de recherche sur les sociétés plurinationales (GRSP) et directeur du Centre de recherche interdisciplinaire sur la diversité au Québec (CRIDAQ). Ses recherches portent principalement sur le fédéralisme, le nationalisme, la citoyenneté, les partis politiques, l'identité nationale, la diversité et la multination, avec une attention particulière à la dynamique Québec-Canada. Alain-G. Gagnon, s'est vu reconnaître pour son leadership en tant que chercheur de premier plan entre autres dans le cadre du programme des Chaires de recherche du Canada. Il occupe une place importante dans les débats publics au Québec et au Canada. À titre de coordonnateur des activités du GRSP depuis 1995, il a piloté plusieurs grandes initiatives en vue d'approfondir les connaissances tout aussi bien sur les questions identitaires et nationales que sur la citoyenneté et l'insertion sociale en Belgique, au Canada, en France, en Espagne et au Royaume-Uni. Ses travaux ont été publiés dans une dizaine de langues au cours des dernières années. En plus d'enseigner aux universités Queen's, Carleton et McGill de 1982 à 2003, il a été professeur invité à l'Institut d'études politiques de Bordeaux, à l'Université autonome de Barcelone et à l'Université Pompeu Fabra, de même que chercheur invité à l'Institut de recherche en politiques publiques (Montréal). Alain-G. Gagnon cumule aussi les fonctions de directeur de la collection « Débats » aux éditions Québec Amérique, de la collection « Trajectoires » chez Boréal ainsi que la collection « Diversitas » aux Presses interuniversitaires européennes-Peter Lang. Il a démontré une capacité à réunir des collègues dans des collaborations fructueuses, ainsi qu'un sens très élevé de l'organisation. En plus d'avoir dirigé le Programme d'études sur le Québec de l'Université McGill, il a collaboré avec plusieurs organismes, dont l'Institut de recherche en politiques publiques, le Fonds de solidarité du Québec et le Mouvement Desjardins (dans le cadre du programme d'études québécoises et des grandes conférences Desjardins). En 2010, Il s'est mérité le prestigieux Prix Trudeau pour l'envergure de son travail et le rayonnement de ses recherches.

Dr Anne MANDEVILLE, Directrice, Centre de Politique internationale et d'Analyse des Conflits, Université de Toulouse, France

Anne Mandeville est, depuis 2008, Directrice du Centre de Politique internationale et d'Analyse des Conflits (CDPIAC) de l'Université de Toulouse (France). Elle est titulaire d'un Doctorat en science politique de l'Université des sciences sociales de Toulouse (1994) pour sa thèse sur *Les autorités responsables du maintien de l'ordre public dans le Royaume-Uni - Eléments pour une analyse politique du système britannique de maintien de l'ordre*. Elle est aussi diplômée de l'Institut d'Etudes politiques de Toulouse (1981) avec une thèse sur : *Eléments pour une sociologie des magistrats de l'ordre judiciaire*. Elle enseigne sur la sociologie politique, les systèmes politiques comparés, l'analyse des conflits et la géopolitique. Ses principaux axes de recherche portent sur l'analyse des conflits, l'étude du maintien de l'ordre en tant que phénomène politique, la sociologie militaire comparée et la théorie des relations internationales. Elle participe à l'*Annual Teachers' Workshop* du Philipp Merrill Center for Strategic Studies, et enseigne comme professeur invité à l'Université de Dublin (UCD). Elle a été stagiaire à l'International Institute for Strategic Studies de Londres (IISS) (1988) et a participé au programme Harvard/MIT sur la dissuasion nucléaire et le contrôle des armements (1987). Entre 2005 et 2007, elle a dirigé le "Groupe Régional Sud-Ouest" pour le Séminaire des Formateurs de la Défense. Elle a été Vice-présidente de la Commission de spécialistes de science politique de l'UT1 (1996-2007), Membre extérieur de la Commission de spécialistes de science politique de l'Université de Perpignan (1996-2005), Membre du Conseil d'Administration de l'IEP de Toulouse de 1995 à 1999. Elle a publié de nombreux ouvrages et articles de sociologie politique dont : « La renaissance du système militaire comme acteur essentiel de la fonction de police globale contemporaine », avec Bertrand Cavallier, *Inflexions*, janvier 2007 ; « Le rapport Patten : Texte et contextes. Eléments pour une analyse politique et systémique de la réforme de la police en Irlande du Nord », *Etudes Irlandaises*, 2006, n° 30-1 ; *Europe's Old States in the New World Order* (dir.) avec J. Todd et J. Ruane, 2003 ; « La sécularisation du système politique nord-irlandais : le cas de l'Ulster Defence Regiment », in Paul Brennan, *La sécularisation en Irlande*, 1998.

Prof Rose-Marie Belle ANTOINE, Doyenne, Faculté de Droit, Université des Antilles, Trinidad & Tobago

Rose-Marie Belle Antoine est titulaire de la Chaire de Droit du travail et de Droit fiscal extraterritorial à l'Université des Antilles. Ses domaines d'expertise sont le droit financier extraterritorial, le droit du travail, le droit anti-discrimination, le droit public (droits humains, droit administratif et droit des services publics) ainsi que le droit comparé et les systèmes juridiques. Docteure en droit de l'Université d'Oxford, elle a enseigné dans plusieurs universités dans le monde. Elle a également occupé plusieurs postes officiels : conseiller juridique de l'Organisation internationale du Travail à Genève ; membre puis présidente de la Commission interaméricaine des Droits de l'Homme à Washington ; présidente de la Commission régionale de la CARICOM sur la Dépénalisation de la marijuana (depuis 2015) ; conseillère de plusieurs gouvernements (Caraïbes, Royaume-Uni, Venezuela, Etats-Unis, Canada) et organisations internationales ou régionales (UE, OEA, BIAD, Banque mondiale, CARICOM, OECO, UNICEF, OIT, UNIFEM, etc.). Elle est l'auteure de rapports sur des questions régionales, des lois dans divers domaines tels que le Code du travail de Sainte Lucie, et une douzaine d'ouvrages et des articles dans des revues internationales (p. ex. *Confidentiality in Offshore Financial Law; Trusts and Related Tax Issues in Offshore Financial Law; Commonwealth Caribbean Law and Legal Systems; Unfair Dismissal Digest*, etc.).

Dr Carlos Eduardo PACHECO AMARAL, Professeur de philosophie sociale et politique, Département d'Histoire, Université des Açores, Portugal

Le Dr Amaral, né en 1961, est Professeur associé et agrégé au Département d'Histoire, de Philosophie et de Sciences sociales de l'Université des Açores au Portugal, où il a reçu son Doctorat en Philosophie en 1998 et son Agrégation en 2008. Il est également titulaire d'un Master de la Fletcher School of Law and Diplomacy (1989) et d'un BA d'Amherst College (1983) aux Etats-Unis. Depuis 2010, il occupe la Chaire Jean-Monnet d'Etudes européennes. Il enseigne la philosophie politique, la théorie des relations internationales, les études européennes, le rôle de la force dans les relations internationales et la Science politique à l'Université des Açores, ainsi que la construction européenne à l'Université de Sienne (Italie). Il est membre de plusieurs Comités éditoriaux de revues scientifiques en Europe et de jurys de prix européens ainsi que du Groupe d'experts indépendants du Congrès des Autorités locales et régionales du Conseil de l'Europe. Parmi ses publications figurent notamment : "Cross-Border Governance and the Borders Evolution" (*Eurotimes*, 2013) ; "Frontiers and Politics. From Polis to Empire, State and the European Union", (*Eurotimes*, 2013) ; *Autonomie régionale et relations internationales. Nouvelles dimensions de la gouvernance multilatérale* (Dir. Paris, 2011) ; *The External Projection of Regional Autonomy in Europe* (Dir. Paris, 2010) ; *Do Estado Soberano ao Estado das Autonomias. Regionalismo, subsidiariedade e autonomia para uma nova ideia de Estado* (Porto, 1998).

Prof Michel BOUVIER, Professeur de Finances publiques, Université Paris 1, France

Michel Bouvier est Directeur du Master Droit et Gestion des finances publiques de l'Université Paris 1 Panthéon Sorbonne, et responsable du module Gestion publique de l'Institut national du Patrimoine. Il enseigne également dans le cadre de la Préparation au concours de l'Ecole nationale d'Administration (ENA) et participe aux jurys de l'ENA. Il est aussi le fondateur et le Directeur de la *Revue française de finances publiques* ainsi que du Groupement européen de Recherches en Finances publiques (GERFIP), et Président-fondateur de l'Association pour la Fondation internationale de Finances publiques (FONDAFIP). Il dirige plusieurs collections et est membre de plusieurs organismes (Observatoire des Finances locales du Comité des Finances locales, Comité d'experts de la Délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation du Sénat, Comité consultatif d'orientation du Conseil de normalisation des Comptes publics, Conseil des Prélèvements obligatoires, Comité de l'Outre-mer de l'Agence française de Développement, Observatoire de la Dépense publique, Conseil d'Administration de la Société française de finances publiques, Conseil éditorial de *Revista internacional de Direito Tributario –Brésil–*, Comité de rédaction de *Revista de Finanças publicas e direito fiscal –Portugal–* et *European Tax Studies*). Il est l'auteur de nombreuses publications dont « L'autonomie financière locale : un concept à l'épreuve du 21e siècle », in *Revue Française de Finances Publiques* (mai 2011) et « Décentralisation, autonomie financière et pouvoir fiscal des collectivités territoriales », *FEACT* (avril 2009).

Dr Gyula CSURGAI, Directeur académique, School for International Training, Genève, Suisse

Né à Budapest, le Dr Gyula Csurgai possède la nationalité suisse. Il est titulaire de diplômes en Sciences politiques de l'Université Concordia du Canada et de l'Université de Toulouse en France. Il a également reçu deux Masters de l'Université de Genève et un diplôme en langue et civilisation françaises. Il a obtenu son Doctorat de l'Université de Genève avec une thèse dans le domaine de la géopolitique. Il a travaillé comme collaborateur scientifique à l'Institut de

recherche sur la Paix de Genève (GIPRI), et a enseigné les Relations internationales, la géopolitique et la géo-économie dans le cadre de premiers cycles, de master et de doctorat pour diverses universités. Le Dr Csurgai a aussi organisé sept symposiums internationaux et dirigé la publication de leurs actes. Il a participé à plusieurs projets internationaux de recherche et fourni son expertise à plusieurs organisations internationales. Il est le co-fondateur et le Directeur du *Geneva Institute of Geopolitical Studies* (Institut d'Etudes géopolitiques de Genève) et Directeur académique du Programme d'études internationales et diplomatie de l'Université SIT (*School of International Training*) à Genève. Parmi ses publications figurent : « Geoeconomics and Competitive Intelligence and their Influences on Power Rivalries and State Security », National Defence University of Romania, 2013 ; « Le rôle de l'Asie dans la réorientation stratégique actuelle des Etats-Unis : quelques considérations géopolitiques » *Revue Militaire Suisse*, juillet 2012; «Geopolitical and Geo-Economic Analysis of the S.W.F. Issue: Sovereign Wealth Funds and Power Rivalries », LAP, Allemagne, 2011 ; « Geopolitics, Economic Warfare and Access to Natural Resources », in *Access to Resources and the International Community*, A. Vautravers (dir.), Webster University, Genève, 2011 ; «Identity Conflicts, Nationalism and Geopolitics in Central and South-East Europe », in *Webster Security Forum*, Webster University, Genève, 2010 ; «Geo-Economic Rivalries of States », in Nigel Young (dir.), *The Oxford International Encyclopedia of Peace*, Oxford, 2010; « L'analyse géopolitique : une approche interdisciplinaire pour déchiffrer la complexité des relations internationales », *Revue Militaire Suisse*, juillet 2009 ; « Geopolitics, Geo-economics and Competitive Intelligence in Power Projection Strategies of the State in the 21st Century », Fundação Alexandre de Gusmão, Brasilia, 2008 ; « The Use of Geopolitical Approach in Analyzing Contemporary Conflicts », in *Globalization of Security Trends and Perspectives*, (dir. Alexandre Vautravers), Webster University, Genève, 2008 ; « L'idée républicaine en Europe centrale » in *L'idée républicaine dans le monde* (dir. Emmanuel Dupuy et Paul Baquiast), Harmattan, Paris 2007 ; « Composantes et caractéristiques de la stratégie de désinformation », *Revue Militaire Suisse*, Lausanne, mars-avril 2007 ; « Quelques considérations sur les facteurs géopolitiques de la Suisse », *Revue Militaire Suisse*, Lausanne, 2006 ; « Les zones grises des Balkans », in *Les zones grises dans le monde d'aujourd'hui* (dir. Pierre Pascallon), L'Harmattan, Paris, 2006 ; « La nation et ses territoires en Europe central : une approche géopolitique », Peter Lang, Bern, 2005 ; « Geopolitical Aspects of the Minority Question in Central and South Eastern Europe », in *Concepts of Minority Governance in Europe on the Threshold of the 21st Century*, LGI Books, Central European University Press, 2002, Budapest ; etc.

Dr Lise LYCK, Directrice, Center for Tourism and Culture Management, Copenhagen Business School, Copenhague, Danemark

Lise Lyck est la Directrice du *Centre for Tourism and Culture Management* (TCM) de la *Copenhagen Business School* depuis 2003, et une économiste à l'Université de Copenhague. Jusqu'en 1984, elle a été chef de section à *Statistics Denmark*, chargée des statistiques de prix et de revenus et des modèles macro-économétriques. Elle a élaboré la première comptabilité nationale du Groënland. Elle est experte en modèles d'autonomie, en particulier ceux liés aux possessions historiques du Danemark (Slesvig-Holstein, Islande, Iles Féroé et Groënland) ainsi qu'à l'autonomie des Iles Åland et aux modèles appliqués au Canada. Elle a été membre de la Commission scientifique du Groënland pendant 8 ans, chargée de la recherche en sciences sociales. Elle a dirigé des projets internationaux de recherche concernant l'Arctique. Sa liste de publications comprend plus de 200 titres, parmi lesquels : "Regionalization Experiences from Overcoming the Missing Links of Europe", in *The Role of Regions*, Herrschel, Tassilo,

Tallberg, Pontus (eds.), Kristianstads Boktryckeri, Sweden (2011); *Government and Governance Development in Greenland* (2009); “Gouvernement et développement de la gouvernance au Groenland”, *Telescope* Vol. 15 no.3 automne, Université du Québec (2009); *Creative Industries, Youth Entrepreneurship and Tourism as Development Factors for the Baltic Sea Region and Barents Region*, St. Petersburg, Russia (2009); “On Arctic Regionalisation” Frederiksberg : Copenhagen Business School. Center for Tourism and Cultural Management (2009); “On Arctic Regionalisation”, contribution to book on regionalization, Aalborg University (2009); “Air Routes”, “Economic Development”, Economic Policy”, “Greenland Technical Organization (GTO)”, “Mining”, “Trade” and “Transport” in Mark Nuttal (ed.): *Encyclopedia of the Arctic*, Routledge (2005); “The Faroe Islands: The Birth of a New Microstate?,” in Clive Archer and Pertti Joenniemi (Eds.): *The Nordic Peace*, Ashgate Publishing Limited, Aldershot England (2003); “Greenland and the Challenges for the Danish Realm”, in Clive Archer and Pertti Joenniemi (Eds.): *The Nordic Peace*, Ashgate Publishing, Aldershot England (2003); “Cultural Tourism: A New Selling Point for Faroese Tourism?”, Nordic Council Culture Tourism Conference in the Faroe Islands, (2003); “Arctic Economies and Globalisation” in *North Meets North*, Northern Research Forum, Stefansson Arctic Institute and University of Akueyri, Iceland (2001); “Greenland and Arctic Economic and Political Issues”. Nordic Press (2001); “Regions and Regionalisation as Strategic Instruments for a Peaceful Co-existence”, *Regional Contact*, XIII, No. 14, (1999); “Arctic International Trade - A Study Focused on the Greenlandic International Trade”, *New Social Science Monographs* (1999); “Dependency, Autonomy, Sustainability in the Arctic”, in *Sustainable Development for Post-Sovereign Small Economies*, Ashgate Publishing (1999); “External and Domestic Environment for Industrial Strategies and Management in Greenland”, in *Development in the Arctic*, Tom Greiffenberg, Dansk Polarcenter, Copenhagen (1999); etc.

Prof Stephen G. TOMBLIN, Professeur de sciences politiques, Université du Newfoundland, St. John’s, Canada

Stephen Tomblin est professeur titulaire au Département de Sciences politiques et de Médecine (Santé communautaire) de l’Université du Newfoundland. Outre ses fonctions administratives dans ce département, il a rempli la fonction d’Enquêteur principal du Centre régional atlantique de formation. Grâce à un prix de la Fondation canadienne des services de santé, il a conjugué sa recherche antérieure sur la régionalisation (liée au développement économique, au « continentalisme » et autres sujets trans-frontières) avec l’évolution de la restructuration sanitaire, y compris les efforts de dévolution des pouvoirs sur une base régionale. Il a collaboré avec Wade Locke dans une recherche sur la gouvernance de Cap Breton parrainée par cette municipalité régionale. Cette étude a donné lieu à une conférence organisée en panels de décideurs et d’experts qui en ont discuté les conclusions. Il est l’auteur de nombreuses publications sur l’intégration régionale. Par exemple, en 1995, il a publié *Ottawa and the Outer Provinces: The Challenges of Regional Integration in Canada* (Lorimer Press). Il a aussi codirigé et contribué à *Regionalism in a Global Society: Persistence and Change in Atlantic Canada and New England* (Broadview Press). Il est fréquemment cité dans les médias et a rédigé des documents de discussion pour la Commission Romanow et la « Commission royale d’enquête du Newfoundland et du Labrador sur le renouvellement et la consolidation de notre place au sein du Canada ». Il a bénéficié d’une participation à plusieurs projets de recherche collaborative ou interdisciplinaire, en particulier pour le Conseil des Sciences sociales et des Humanités (SSHRC), du Conseil de la recherche sur les sciences naturelles et le génie du Canada (NSERC), de la Fondation canadienne pour la recherche sur les services de santé (CHSRF) et des Instituts canadiens de recherche sur la santé. Chacun de ces projets revêt une

dimension de restructuration et de régionalisation. Le Dr Tomblin fait également partie d'une équipe de planification et de recherche du Centre collaboratif de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) récemment créé à Dalhousie, ce qui lui a permis de travailler sur les défis de la réforme des politiques sanitaires dans des contextes historiques, institutionnels, culturels et politiques diversifiés tels que ceux du Brésil, de la Jamaïque et de la Zambie.