

# **L'Initiative marocaine dans le contexte de démocratie décentralisée**

*Par Nicolas SCHMITT, Docteur en droit, Collaborateur scientifique, Institut du fédéralisme, Université de Fribourg (Suisse).*

## **1. Introduction**

Suite aux tensions qui ont émaillé la région depuis des années, le Maroc a pris l'initiative de négocier un statut d'autonomie pour la région du Sahara. Il convient maintenant d'examiner celui-ci dans le contexte de la démocratie décentralisée. Ce terme recouvrant une très large palette de situations, nous allons adopter pour cette analyse le point de vue de la Suisse, donc du fédéralisme, non pour tenter d'expliquer que le système suisse doit s'imposer au Sahara (ce qui serait totalement absurde), mais pour avoir le fédéralisme en ligne de mire comme l'expression d'une décentralisation complètement achevée. En effet, les notions de décentralisation et de fédéralisme restent difficiles à cerner, et nous allons tenter de nous atteler à cette tâche. Ce faisant, nous allons découvrir que le fédéralisme (au sens le plus large du terme) représente d'une certaine manière l'idéal à atteindre, car lui seul peut seul apporter l'équilibre entre la légitimité et l'efficacité qui justifie les processus de décentralisation. Dans ce contexte, il nous appartient de montrer la différence qui existe entre fédération et Etat unitaire décentralisé, surtout pour faire ressortir la nécessité d'une décentralisation plus poussée.

Passant à l'examen du statut proposé, il s'agira surtout de se pencher sur la question de la souveraineté partagée, pour comprendre la nécessité d'aller au-delà d'une simple déconcentration administrative. En effet, bien que d'apparence généreuse dans plusieurs domaines, le statut proposé semble manquer quelque peu de partage de souveraineté.

Une conclusion viendra confirmer le fait que l'initiative marocaine aura de la peine à satisfaire le droit à l'autodétermination, tant il est vrai qu'elle ne va pas assez loin dans la reconnaissance de la souveraineté de la région Sahara, et qu'au surplus elle s'inscrit dans le cadre toujours dangereux d'un « fédéralisme » à deux entités.

## **2. Le Sahara occidental et le statut d'autonomie proposé par le Maroc :**

Il n'y a pas lieu ici de rappeler l'historique d'une situation politiquement très délicate, afin de ne froisser aucune susceptibilité. Il n'en demeure pas moins que cette ancienne colonie espagnole, territoire non autonome selon l'ONU, n'a toujours pas trouvé de statut définitif sur le plan juridique, plus de trente ans après le départ des colonisateurs espagnols en 1976. Pourtant, avec ses 266'000 km<sup>2</sup> (plus de six fois la Suisse) et 405'000 habitants (un peu moins que le Luxembourg, mais exactement autant que Malte, deux membres de l'Union européenne), il ne s'agit pas d'un quelconque atoll perdu dans le Pacifique...

Cependant, dans le cas qui nous occupe, l'on ne saurait passer sous silence un élément un peu troublant. La décentralisation ne peut entrer en ligne de compte que s'il y a eu centralisation préalable, autrement dit formation d'un Etat unitaire ou d'un Etat centralisé. En l'occurrence ce n'est pas le cas, puisque le rapprochement d'avec la région du Sahara est récent, et celle-ci n'a jamais été véritablement intégrée au Maroc, de sorte qu'il s'agit d'une décentralisation sans centralisation...

En revanche, le processus d'adjonction fait beaucoup plus penser à la création d'une fédération.

Historiquement, nous sommes en présence d'une situation dans laquelle une entité (le Maroc) se voit adjoindre une autre entité (le Sahara occidental). Un tel processus d'agrégation se retrouve dans un bon nombre de fédérations, nées de l'adjonction de nouveaux Etats précédemment

indépendants ou autonomes qui acceptent de sacrifier une partie de leur indépendance pour rejoindre la fédération. C'est la raison pour laquelle nous allons présenter dans ce contexte le modèle fédéral comme l'exemple d'un processus de décentralisation parvenu à son terme. Le processus inverse est plus délicat. Rares sont les fédérations nées d'un processus de décentralisation. L'exemple le plus connu est celui de la Belgique, mais on peut également citer le Canada, conçu à son origine comme une fédération très centralisée et qui s'est largement décentralisée au fil des années.

### **3. Dans le contexte de la démocratie décentralisée :**

Il s'agit là d'un concept qui n'est pas facile à cerner. La « simple » décentralisation doit être distinguée des formes plus élaborées d'autonomie régionale, mais également des confédérations, qui représentent des formes d'unité encore moins contraignantes.

De manière générale, on peut dire que dans les systèmes confédéraux, le gouvernement central est une création juridique des unités constituantes. Dans les régimes centralisés au contraire, ce sont les collectivités régionales qui sont créées par les institutions du centre. Dans les systèmes fédéraux enfin, la constitution garantit à chaque ordre de gouvernement son existence autonome. En pratique, il est des pays unitaires plus décentralisés que certaines fédérations.

#### **3.1. La simple décentralisation :**

Un certain nombre de régimes unitaires se sont décentralisés. Certains pays unitaires, comme la Colombie, l'Italie et le Japon, ont institué des gouvernements régionaux relativement forts.

Certains régimes unitaires autrefois centralisés, comme la France et le Pérou, ont procédé à de substantiels transferts de compétences en faveur d'autorités régionales désormais élues. Dans certains cas, des régions spécifiques exercent de fortes pressions politiques en faveur d'un renforcement de la décentralisation: ainsi, le Royaume-Uni a délégué des compétences non négligeables au Parlement d'Ecosse, notamment en matière d'éducation, de santé et de questions locales (des compétences moindres ont été transférées au Pays de Galles et à l'Irlande du Nord). Récemment, l'Indonésie a entrepris de transférer de nombreuses responsabilités à ses provinces et à ses collectivités locales, avec des aménagements spécifiques destinés à la province d'Aceh. Quant à savoir si ces développements pourraient conduire à l'instauration de fédérations au sens plein du terme, il est encore beaucoup trop tôt pour le dire.

#### **3.2. Fédéralisme et gouvernement décentralisé :**

Les deux plus anciennes fédérations des temps modernes, les Etats-Unis et la Suisse, ont pris pour commencer la forme de confédérations. D'ordinaire, celles-ci se sont montrées velléitaires et instables. La question de savoir s'il existe encore de véritables confédérations dans le monde contemporain reste en suspens. L'Union européenne se présente comme une création politique unique en son genre mélangeant des éléments fédéraux et confédéraux. Le Benelux représente une association confédérale de portée limitée, un peu comme de CARICOM dans les Caraïbes. Quant aux Emirats Arabes Unis, ils se qualifient eux-mêmes de fédération, mais présentent de nombreux traits évoquant plutôt une confédération.

La plupart des pays connaissent un régime unitaire. Souvent, ils disposent de structures administratives régionales dépourvues d'autorités élues. Dans d'autres cas, ils peuvent comporter des unités constituantes (fréquemment dénommées provinces ou régions) dotées d'autorités élues de manière indépendante et dotées de responsabilités substantielles, mais le fait est que de telles autorités détiennent l'intégralité de leurs compétences du gouvernement ou du parlement central, lesquels peuvent en principe leur retirer. Certes, dans de nombreux cas un tel retour en arrière semble difficilement concevable, de sorte que certains pays unitaires

peuvent partager de fortes similitudes avec des fédérations. De fait, on trouve des Etats unitaires qui ont transféré à leurs unités constituantes des compétences plus larges que certaines fédérations. En dernière analyse, même si ce n'est pas toujours le cas, les fédérations sont habituellement plus décentralisées que les régimes unitaires.

#### **4. Le fédéralisme en tant qu'échelle de mesure :**

Le fait d'examiner l'initiative marocaine du point de vue de la démocratie décentralisée implique de trouver une échelle de mesure. Pour un Suisse représentant l'Institut du fédéralisme, il n'est pas surprenant que cette échelle de mesure sera celle du fédéralisme. Cela ne veut pas dire qu'il s'agit en l'occurrence de transformer le Maroc en un Etat fédéral (ce qui représenterait un travail colossal dépassant le cadre de la situation au Sud Marocain), mais cela signifie que le fédéralisme est une forme de décentralisation, sinon idéale du moins très poussée, qui représente donc une sorte de modèle à atteindre.

La notion de fédéralisme est évidemment un concept un peu étranger à l'Afrique. On s'en est très bien rendu compte lors des premiers « Etat généraux de la Francophonie décentralisée » qui se sont tenus à Lyon du 26 au 28 octobre 2010.

A cette occasion, l'un des participants à ces « Etats généraux » a fait remarquer que les termes « Francophonie décentralisée » représentaient un pléonasme. On pourrait plutôt y voir un symptôme de schizophrénie qu'il conviendrait de traiter, ce qui mérite quelques explications, à commencer par une citation très éclairante, non pas d'auteurs africains comme Léopold Sédar Senghor ou Aimé Césaire, mais du philosophe Denis de Rougemont, qui expliquait au sortir de la deuxième Guerre mondiale « Le fédéralisme se caractérise par son amour de la complexité, par rapport au simplisme brutal des régimes totalitaires »<sup>80</sup>. Pour garantir la paix et la démocratie, il appelait de ses vœux une « Europe des régions » et c'est peut-être ici l'occasion d'étendre son rêve à une « Francophonie des régions ».

On en est pourtant loin, même si l'on veut procéder à une très modeste apologie du fédéralisme, puisque ce mode de gouvernement semble assez étranger à la tradition francophone ou africaine, refroidie peut-être par l'éphémère fédération du Mali. Quoique... Le Québec, la Wallonie et la Suisse romande s'inscrivent dans des Etats fédéraux, et l'Afrique compte quatre fédérations, le Nigéria, l'Afrique du Sud et l'Ethiopie, toutes anglophones, et le petit archipel des Comores dont les langues officielles sont l'arabe et le français<sup>81</sup>.

Ce désintérêt tient aussi au fait que le mode de formation d'un Etat fédéral relève souvent de l'agrégation d'Etats autrefois indépendants (les Etats aux Etats-Unis, les cantons en Suisse, les Länder en Allemagne), comme on le voit très bien avec l'Union Européenne, exemple intéressant d'une fédération en cours de formation. Le processus inverse, qui part d'un Etat unitaire, est plus rare et plus délicat (voir la Belgique), mais il se rapproche beaucoup plus de la décentralisation.

Cependant, comme le fédéralisme représente une forme très aboutie de décentralisation, il est intéressant d'examiner certaines de ses caractéristiques, à l'instar des constructeurs automobiles qui adoptent les solutions expérimentées en Formule 1 pour améliorer la voiture de monsieur-tout-le-monde.

---

<sup>80</sup> Formule prononcée lors de la conférence inaugurale du premier Congrès de l'Union européenne des fédéralistes, le 27 août 1947 à Montreux; cf. Denis de Rougemont, *L'Europe et la crise du XXe siècle*, in *L'Europe en formation*, 3/2006, p. 33.

<sup>81</sup> Forum des Fédérations (éd.), *Guide des pays fédérés*, Montréal/Londres/Ithaca 2002. Onze représentants des Comores étaient inscrits à Lyon, mais aucun n'a pris la parole.

On dénombre aujourd'hui quelque 25 Etats fédéraux (parmi lesquels les Etats-Unis, le Canada, le Brésil, l'Inde, l'Australie, l'Allemagne...) qui abritent environ 40 pour-cent de la population du globe. Ils se caractérisent souvent par leur efficacité. Pourquoi donc ? Parce que la répartition des compétences entre le centre et la périphérie y est très développée, ce qui permet de tenir compte au mieux des intérêts de toutes les parties et donc de renforcer l'efficacité et la démocratie. La répartition des compétences financières y est également très poussée. Songez qu'en Suisse, le budget national se répartit grosso modo à raison d'un tiers pour la Confédération, un tiers pour les 26 cantons et un tiers pour les 2700 communes. C'est dire si les compétences financières y sont atomisées ! En comparaison avec certains Etats africains francophones dans lesquels les collectivités décentralisées émarginent pour à peine un pour-cent au budget national, la différence est frappante.

Mais la décentralisation bien conduite ne comprend pas que des éléments d'efficacité ; elle permet également de préserver l'identité des régions, des provinces ou des communes, et de ne pas les noyer dans une unité nationale souvent artificielle et source de tensions. Sans fédéralisme, la Suisse ou l'Inde multilingues et multiculturelles ne pourraient pas survivre.

On s'aperçoit souvent que les processus de décentralisation sont marqués par le manque de volonté politique et la maigreur des ressources financières qui lui sont allouées. Dès lors, on l'a vu lors des Etats généraux de Lyon où elle a monopolisé l'attention, la coopération décentralisée en vient à représenter un moyen de transcender les contraintes constitutionnelles et institutionnelles pour donner aux collectivités l'impression d'exister et d'avoir une certaine identité<sup>82</sup>. On l'a, c'est un début de reconnaissance, mais cela ne suffit pas.

En fait, beaucoup d'Etats francophones sont entrés dans la décentralisation à reculons. Parmi d'autres conséquences fâcheuses, cette absence de systématique conduit à un certain flottement sémantique : de quelle décentralisation parle-t-on ? L'AIRF évoque les régions, mais quand on suit les travaux des Etats généraux ce sont souvent les communes qui sont à l'œuvre. Quoi qu'il en soit, communes ou régions, elles ont bien compris les avantages qu'elles pouvaient retirer de la décentralisation. En revanche, il semble bien que les Etats, eux, ne l'aient pas encore compris. Et c'est là tout l'aspect schizophrénique de la situation: faute de tradition, la Francophonie décentralisée se compose de régions qui aspirent à la décentralisation et d'Etats qui renâclent à l'accorder.

Il convient dès lors de convaincre les Etats unitaires, qu'ils soient ou non membres de la Francophonie ou du Continent africain, que la décentralisation, voire le fédéralisme, ne représentent pas un premier pas vers la sécession et l'éclatement, mais tout au contraire la garantie d'une efficacité démocratique maximale dont l'ensemble du pays sera bénéficiaire.

C'est l'expérience qu'ont vécue les fédérations d'Amérique latine (Mexique, Brésil, Argentine) créées au XIXe siècle. Pendant près d'un siècle, le fédéralisme y est resté lettre morte, mais avec la fin des régimes plus ou moins totalitaires et la transition démocratique, ces pays ont redécouvert toute l'importance du fédéralisme et de la décentralisation. Quand on pense au Brésil, quel succès !

Une décentralisation bien conçue doit reposer non seulement sur les régions, mais également sur les collectivités locales. Il faut bien comprendre que ces dernières, dotées de compétences et de finances conséquentes, permettent d'améliorer sensiblement la gestion de l'Etat. En Suisse par exemple, les communes représentent une école de démocratie pour les futures élites politiques. Elles gèrent aussi au quotidien tous les services publics au plus près des aspirations des citoyens. Leurs compétences leur permettent ainsi d'organiser facilement au niveau local les nombreux

---

<sup>82</sup> Nicolas Schmitt, *L'émergence du régionalisme coopératif en Europe*, Thèse, AISUF, Fribourg 2002.

scrutins qui se déroulent en Suisse, renforçant du même coup la participation citoyenne et la démocratie directe.

A l'évidence, les tragiques événements qui ont frappé le Rwanda et le Burundi en 1994 sont dus à l'hypercentralisation qui y régnait et avait créé les conditions propices aux plus dramatiques dérapages. Il est dès lors, indispensable de se lancer dans un processus de décentralisation, mais encore faut-il que celle-ci atteigne une certaine ampleur. Au sein d'un monde francophone d'outremer peu ouvert à ces questions, la tâche n'est pas facile. Trop souvent, la décentralisation entre dans la Francophonie par la petite porte, ce qui est bien dommage.

## **5. Le pourquoi du fédéralisme :**

Pourquoi donc existe-t-il des Etats (parmi lesquels la Suisse, les Etats-Unis, le Canada, l'Inde, l'Australie, l'Allemagne, l'Autriche, la Malaisie ou le Brésil) qui se sont donnés ce système de gouvernement si complexe qu'on appelle fédéralisme? Parce que, lorsqu'il atteint une certaine masse critique, le fédéralisme possède une qualité tout à fait remarquable : il apporte de l'efficacité au système de gouvernement. C'est une caractéristique/propriété qui peut facilement être démontrée si on se donne la peine de suivre l'histoire des deux premières fédérations qui ont vu le jour à l'époque moderne, les Etats-Unis et la Suisse.

De l'autre côté de l'Atlantique, après qu'en 1776 les 13 colonies eurent proclamé leur indépendance, elles se sont réunies en une confédération très lâche autour d'une ébauche de constitution appelée "Articles de Confédération". Cette entente ne s'est malheureusement pas révélée très fructueuse, notamment en raison des rivalités qui opposaient les colonies. Trois auteurs inspirés, Alexander Hamilton, James Madison et John Jay, se sont rendu compte que le nouveau pays était en train de ruiner les espoirs engendrés par la Déclaration d'Indépendance de 1776. Il convenait donc de renforcer les liens entre les Etats, sans les détruire, mais en créant au-dessus d'eux une démocratie plus vaste capable de protéger les treize petites démocraties. Ces réflexions, accueillies de prime abord avec scepticisme, ont été publiées dans les "Federalist Papers" et ont contribué à la réussite ultérieure du Congrès de Philadelphie, au cours duquel fut adoptée la Constitution américaine de 1787. Celle-ci est d'ailleurs toujours en vigueur, ce qui confirme a posteriori la sagesse de ses concepteurs.

De ce côté-ci de l'océan, le processus fut assez similaire. Après l'épisode imposé par Napoléon à la République helvétique, puis de l'Acte de Médiation, les cantons se sont empressés de revenir à une confédération peu contraignante, au sein de laquelle chacun d'eux demeurerait souverain. Celle-ci s'est révélée en porte-à-faux avec l'époque, puisque la révolution industrielle, de même que l'amorce de réunification de l'Allemagne et de l'Italie, formaient les prémisses d'un continent plus ouvert. Dans un tel contexte, ces cantons disparates, disposant chacun de sa propre monnaie, de ses douanes, de ses péages, etc., étaient incongrus au cœur de l'Europe. Ces problèmes "techniques" se sont aggravés en raison des tensions nées de la coexistence entre cantons catholiques et protestants, les premiers se révélant plus conservateurs que les seconds. Ces tensions ont conduit à la signature, par les catholiques, d'un traité séparé (Sonderbund) visant à préserver leurs spécificités vis-à-vis des protestants. La superposition de deux oppositions (catholiques/conservateurs contre protestants/rénovateurs) a culminé dans un conflit armé, la Guerre dite du Sonderbund, la majorité des cantons réformés ayant décidé de dissoudre par la force l'alliance conservatrice. Celle-ci ayant été aisément défaite par les troupes que commandait le général Dufour, il s'en est suivi la transformation, par les vainqueurs, de l'ancienne confédération en un Etat fédéral moderne, un peu à l'image des Etats-Unis d'Amérique.

Dans les deux cas, il s'est agi de mettre fin à un régime instable et de garantir l'existence de petites démocraties en les plaçant sous l'aile protectrice d'une démocratie plus grande. Les Suisses et les Américains savent que ce régime a conduit leurs pays respectifs sur la voie de la prospérité.

Il y a donc deux composantes fondamentales dans l'instauration d'un Etat fédéral. Il s'agit tout d'abord de conférer de la légitimité à l'Etat, en d'autre terme d'assurer sa stabilité, et en- suite de le faire fonctionner de la manière la plus efficace possible. On pourrait comparer cela au jeu d'échecs. Les différentes composantes de l'Etat fédéral sont l'échiquier et les pièces. La recherche d'efficacité, ce sont les règles du jeu. Les deux existent depuis des siècles, mais on n'a jamais fini de découvrir de nouvelles combinaisons dans la manière de jouer.

Pour ce qui est de la stabilité, il convient d'éviter toute tension entre les composantes de la fédération. Et quelle tension peut être pire que celle qui touche au territoire? Il est essentiel de pouvoir édifier un Etat fédéral sur la base d'Etats membres aux frontières incontestées, disposant ainsi d'une légitimité aussi large que possible, pour éviter que la nouvelle fédération ne doive s'épuiser dans de vaines querelles relatives à un aspect fondamental de leur existence: les frontières.

Quant à la règle de base en matière d'efficacité, elle consiste à trouver le meilleur équilibre possible entre dévolution et participation, autrement dit entre les aspects de décentralisation et les aspects de centralisation. Les Américains parlent d'une combinaison de "self-rule" et de "shared rule"<sup>83</sup>. Autrement dit, une fédération fonctionne sur un mélange de normes appartenant à chaque Etat membre et de règles communes à tous. Il s'agit alors de rechercher la meilleure répartition des normes en fonction du contexte économique, sociologique, politique, etc. Par exemple, comme le XXe siècle a été marqué par le progrès technique et l'accélération des communications, cette période a été caractérisée dans toutes les fédérations du monde par un accroissement des tâches dévolues à l'Etat central, parce qu'il devenait évident que de nombreux problèmes ne pouvaient plus être résolus efficacement au niveau d'une entité inférieure. C'est une application du principe de subsidiarité<sup>84</sup>.

Il convient donc d'avoir à l'esprit cette idée que le fédéralisme est un équilibre entre légitimité et efficacité, les deux notions étant étroitement liées au point de créer ce que l'on pourrait appeler un cercle vertueux. Un Etat légitime peut fonctionner efficacement, parce qu'il n'est pas gêné dans son action par des troubles intérieurs, et un Etat qui marche à la satisfaction générale soulèvera moins de problèmes de légitimité, ne serait-ce que parce qu'il sera en mesure de répondre aux aspirations de sa population.

### **5.1. L'importance du territoire :**

Il est possible d'en voir quelques concrétisations dans un certain nombre de fédérations, notamment celles qui sont proches de la Suisse<sup>85</sup>. Cela vient rappeler que les Etats fédéraux tirent leur légitimité et leur efficacité de l'exacte délimitation de leur territoire, et qu'en corollaire les Etats dans lesquels la détermination des diverses composantes est sujette à discussion, souffrent de certains problèmes de fonctionnement.

#### **5.1.1. Les Etats-Unis :**

Le premier Etat fédéral de l'ère moderne n'a pas modifié sa structure depuis deux siècles. Certes, les treize premiers Etats sont devenus cinquante, mais le système a permis d'adjoindre petit à petit trente-sept nouveaux venus<sup>86</sup>, jusqu'à l'accession au statut d'Etat, en 1959, de l'Alaska (qui

---

<sup>83</sup> Cf. D. Elazar, *Self Rule/Shared Rule - Federal Solutions to the Middle East Conflict*, Ramat Gan, Turlodove Pub, 1979.

<sup>84</sup> Ce principe pose par ailleurs de nombreux problèmes, mais ce n'est pas là notre propos.

<sup>85</sup> Cfr. le monumental ouvrage de D. Elazar, *Federal Systems of the World: A Handbook of Federal, Confederal and Autonomy Arrangements*, Harlow, Longman Current Affairs, 1991.

<sup>86</sup> On trouvera les détails sur cette lente incorporation dans le *Dictionnaire International du Fédéralisme*, Bruxelles,

avait été acheté à la Russie en 1867) et de Hawaii (qui avait été annexé en 1898). En dépit de cette longue histoire, les différences entre Etats sont demeurées à la mesure du pays: le plus grand est l'Alaska (1'530'700 km<sup>2</sup>) et "sur le continent" le Texas (691'030 km<sup>2</sup>); le plus petit, outre le District de Columbia (178 km<sup>2</sup>), est le Rhode Island (3'140 km<sup>2</sup>). L'Etat le plus peuplé est la Californie (27'663'000 habitants) et le moins peuplé le Wyoming (490'000 habitants).

### 5.1.2. L'Allemagne :

Contrairement aux cantons suisses et aux Etats américains, dont les frontières sont pour l'essentiel inchangées depuis des siècles, les Länder allemands ont connu d'intenses fluctuations. Le Saint-Empire Romain Germanique était une mosaïque de principautés si morcelées que Grotius pouvait le comparer à un monstre juridique. Mais par la suite, ce morcèlement a fait place à des structures beaucoup plus centralisées (l'Empire de 1870, la République de Weimar, le III<sup>e</sup> Reich). Finalement, les Länder ont été remodelés de manière artificielle à la fin de la Seconde Guerre mondiale, sous la pression internationale. Mais là aussi les inégalités entre Etats sont considérables, par exemple entre la Bavière (70'554 km<sup>2</sup>) ou la Basse-Saxe (47'606 km<sup>2</sup>) et les "Villes-Etats" de Hambourg (755 km<sup>2</sup>) et Brême (404 km<sup>2</sup>). Les Länder offrent également des différences considérables quant au nombre d'habitants, l'Etat le plus peuplé étant la Bavière (11'049'000 habitants) et le moins peuplé Brême (685'000 habitants).

En dépit de telles différences, aucune procédure de rééquilibrage n'a été réalisée depuis 1948, ce qui révèle la stabilité et l'importance qu'ont acquis les Länder. C'est d'autant plus remarquable que la constitution contient une disposition détaillée, l'art. 29, qui permet au Bund de restructurer les Länder "afin de leur permettre de réaliser efficacement les tâches qui leur incombent, en fonction de leur grandeur et de leurs potentialités. Pour cela, il convient de tenir compte des connexités ethniques, des contextes historique et culturel, de l'opportunité économique ainsi que des exigences de l'aménagement du territoire et de la planification"<sup>87</sup>. La procédure prévue est cependant compliquée et ses chances de réussite dépendent largement du consensus de tous les intéressés: le Bund, le Land et la population directement concernée<sup>88</sup>.

Le pari de la légitimité a été gagné par la République fédérale, puisqu'aux yeux de ses concitoyens le fédéralisme dans sa structure de l'après-guerre est devenu intouchable. Un exemple révélateur de ce refus du changement a été donné en 1973, lorsqu'une commission d'experts (la Commission Ernst) a proposé la création de cinq Länder agrandis, nommés Flächenländer (entités territoriales de grande surface)<sup>89</sup>: la fidélité qui s'était développée entre-temps à l'égard des Länder a conduit cette proposition aux oubliettes de l'histoire.

La création de cinq nouveaux Länder dans l'ancienne RDA a relancé le débat sur la Neugliederung, ou réorganisation des Länder. En effet, depuis 1990, les discussions relatives au redécoupage des frontières et à la réduction du nombre des Länder se sont poursuivies. Le seul projet qui a initialement soulevé peu de controverses a été la fusion de Berlin et du Brandebourg en un seul Land, mais il a été rejeté en votation populaire le 5 mai 1996. Les difficultés pratiques

---

Bruylant, 1994, sous la rubrique "Etats-Unis", p. 362 (363s.).

<sup>87</sup> Art. 29, al. 1, (Cit. trad.). On trouvera des informations à ce propos chez H.D. Jarass, B. Pieroth, *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland - Kommentar*, München, Beck, 1989, ad. Art. 29, p. 376 à 379.

<sup>88</sup> Selon H. Wagner, Quelques aspects du fédéralisme allemand actuel, in *L'Europe en Formation*, juillet - octobre 1985, [Nice, C.I.F.E.] p. 29; il base son étude sur la question suivante: peut-on garantir une structure fédérale par une constitution ?

<sup>89</sup> 10 Cité par Wolfgang Graf Vitzthum, *Le fédéralisme allemand. Histoire, doctrine, fonctionnement*, in *Revue de la recherche juridique. Droit prospectif*. Extrait du N° 1988-3, Presses universitaires d'Aix-Marseille, p. 625; cf. aussi Conseil de l'Europe (Éd.), *Structures locales et régionales dans les pays membres du Conseil de l'Europe, divers tirés-à-part*.

d'une telle réunification ont découragé d'autres plans. En revanche, les propositions d'incorporer les Länder les plus "petits" et les plus "faibles" de l'Ouest (notion qui reste relative si l'on songe par exemple à la taille des cantons suisses), comme Brême ou la Sarre (alors que Hambourg serait prêt à envisager une "consolidation" avec l'un ou l'autre de ses voisins), dans un Land plus vaste, et de réduire le nombre des Länder à l'Est, ont suscité de violents débats.

Il y a certes d'excellents arguments pour ou contre un redécoupage et une réduction du nombre des Länder de seize à huit ou dix, mais il paraît manifeste que pour l'instant rien ne se fera. Les premiers Länder visés à l'Ouest (Brême et la Sarre) sont les plus virulents opposants à toute "consolidation", et il semble difficile d'imposer aux Länder de l'Est une fusion alors qu'ils viennent à peine de retrouver leur existence<sup>90</sup>.

### 5.1.3. L'Autriche :

L'histoire de l'Autriche est mouvementée... Edifiée à la fin de la Première guerre mondiale sur les ruines de l'empire des Habsbourg, elle a été marquée dès le départ par une asymétrie entre un centre hypertrophié (Vienne) et un corps chétif. En fait, à la fin du Congrès de Versailles qui a dépecé l'empire austro-hongrois, lorsqu'on a demandé à Clémenceau « Mais qu'est-ce donc que l'Autriche? », le Tigre a laissé tomber « L'Autriche, c'est ce qui reste! ». Ce qui restait n'était cependant pas un « pays », mais neuf Länder qui ont accepté de se fondre dans une fédération autrichienne<sup>91</sup>. Par un incroyable recommencement de l'histoire, un processus identique s'est produit à la fin de la Seconde Guerre mondiale, l'Autriche nouvelle s'édifiant sur les ruines du nazisme et de l'Anschluss. Ce qui est frappant, c'est qu'à ce moment-là seuls les Länder avaient encore une certaine légitimité, et qu'ils ont accepté une seconde fois de se fondre dans un Etat fédéral. Ce modus vivendi a permis aux Alliés de considérer comme « nulle et non avenue » la tragique parenthèse du nazisme. Depuis lors, l'Autriche a rejoint avec succès le cercle des nations européennes. Sa structure et ses neuf Länder n'ont pas changé, de sorte que la stabilité du régime lui a permis de se pencher sur des questions relatives à la « réhabilitation des Länder » et de prendre en compte une partie des revendications qu'ils adressent régulièrement au gouvernement fédéral.

### 5.1.4. L'Italie:

Bien que la question du fédéralisme revienne périodiquement sur le tapis, l'Italie n'est pas un Etat fédéral, mais un pays que l'on pourrait qualifier d'Etat décentralisé, voire régional. Aucune mention du fédéralisme dans sa constitution. L'Italie manque cruellement de tradition en la matière, en d'autres termes de légitimité de sa structure régionale. Cela est dû notamment au fait que le découpage des régions a posé d'innombrables problèmes<sup>92</sup>. Après la guerre, seules les régions géographiquement marquées par des contours précis ont pu être facilement définies: les îles de Sicile et de Sardaigne, le Val d'Aoste où l'on parle français, le Trentin-Haut-Adige où l'on parle allemand. Mais pour le reste de la "Botte", il a été fort difficile de savoir si l'Italie était le pays des vingt régions, ou s'il fallait en faire un pays des cent provinces ou même des huit mille communes.

---

<sup>90</sup> La Commission constitutionnelle conjointe a cependant recommandé une modification de l'art. 29 (ajout d'un huitième alinéa, acceptée depuis lors), qui traite de la réorganisation. Le changement fondamental est le transfert aux Länder de la compétence de conclure des traités dans le but de modifier leurs frontières. Qu'il affecte une petite région frontalière ou toutes les frontières du Land, le traité devrait être accepté par voie de référendum populaire par une majorité d'au moins 25% des électeurs. Cet amendement rend les modifications territoriales plus faciles à réaliser, mais le référendum demeure une barrière difficile à franchir.

<sup>91</sup> Le Vorarlberg entamant cependant des négociations secrètes dans l'espoir de rejoindre la Suisse!

<sup>92</sup> Cf. l'ouvrage d'E. Weibel, La création des régions autonomes à statut spécial en Italie, Librairie Droz, Genève, 1971.

Le découpage qui a finalement été choisi (15 régions très artificielles en plus de celles qui avaient été créées dans l'immédiat après-guerre) a provoqué un manque de légitimité de l'institution régionale et, par contrecoup, un certain désintérêt des citoyens envers celle-ci, un égal manque d'intérêt de la classe politique qui ne voit aucun prestige dans les mandats régionaux, et donc en définitive un manque d'efficacité du système. Celui-ci a notamment été menacé d'implosion par les visées sécessionnistes de la Lega Norte et de son leader Umberto Bossi. Aidé du sénateur Gianfranco Miglio, celui-ci a tenté d'utiliser le fédéralisme pour justifier un redécoupage du pays, qui avait en fait pour seul but d'assurer plus d'autonomie financière au « Nord riche » par rapport au « pauvre Mezzogiorno ». Ces tentatives ont fait long feu.

On parle aujourd'hui de fédéralisme fiscal<sup>93</sup>, mais cette réforme n'entrera en vigueur qu'une fois les décrets d'application approuvés. Ce qui laisse de la marge en matière de négociations. Comme l'a noté Sabino Cassese, « Il y a beaucoup d'ambiguïtés dans le débat sur le fédéralisme en Italie »<sup>94</sup>

### **5.1.5. La France :**

Le problème est identique en France, à la différence près qu'on peut mieux le comprendre dans un pays qui est le fruit de mille ans de centralisation. Depuis Napoléon cependant, et tout au long du XXe siècle, il a été question de décentralisation. Mais la délimitation des régions s'est heurtée à de nombreux obstacles, notamment de nature politique. En effet, les partis qui étaient au pouvoir ont toujours considéré que les régions devaient être petites, pour ne pas risquer de devenir des contre-pouvoirs, tandis que les partis d'opposition se prononçaient en faveur de grandes régions, qui pourraient leur servir de contrepoids vis-à-vis du gouvernement.

La décentralisation a fini par être concrétisée sous le régime Mitterrand, mais une fois encore des arrière-pensées politiciennes ont empêché l'institution régionale d'aller au bout de ses potentialités. Finalement, on s'est arrêté à un saupoudrage de compétences résiduelles, de sorte que la « régionalisation » s'est muée en « décentralisation » et que la France, Etat unitaire par excellence, est désormais celui, qui compte le plus de collectivités décentralisées au monde. Là aussi, le manque de légitimité a conduit à un mauvais fonctionnement de l'institution régionale.

### **5.1.6. Un mot de conclusion provisoire :**

L'histoire le prouve, le fédéralisme – au sens de décentralisation menée à son terme – est une source de légitimité et d'efficacité. C'est donc vers celui-ci que l'on doit se diriger, vers cette forme élevée et exigeante de décentralisation qu'il convient d'aller si on veut recueillir tous les bénéfices de la décentralisation.

## **6. La différence entre fédération et Etat unitaire décentralisé :**

Le fait que le Maroc n'envisage pas un processus de « confédération » avec la région du Sahara (comme en son temps la défunte confédération de Sénégalambie) signifie qu'il n'est pas nécessaire de se pencher sur la notion de confédération et sur la différence entre celle-ci et la fédération.

En revanche il est nécessaire de réfléchir à la situation qui existe lorsqu'on dépasse le stade de la fédération et que l'on se rapproche de celui de l'Etat unitaire, autrement dit de définir la

---

<sup>93</sup> Pour tout savoir sur cette question extrêmement complexe :

[http://www.governo.it/GovernoInforma/Dossier/federalismo\\_fiscale/](http://www.governo.it/GovernoInforma/Dossier/federalismo_fiscale/)

<sup>94</sup> S. Cassese, L'Actualité juridique. Droit administratif, in AJDA, 2300-2301 ; l'auteur présente brièvement l'évolution des pouvoirs locaux en Italie.

différence entre Etat unitaire et fédération. Répondre à cette question n'est ni simple ni univoque, mais ce sont quelques critères qui vont permettre d'envisager cette distinction, chacun d'entre eux étant à nouveau susceptible d'être renversé par une exception. La France pourra dans ce cas nous servir d'exemple. Il n'empêche que la distinction est extrêmement importante, car elle permet d'illustrer les faiblesses intrinsèques de la décentralisation dans sa nature même.

### **6.1. Nature de la souveraineté :**

Dans une fédération, les Etats membres peuvent être considérés comme souverains (cf. infra). Certes, il ne s'agit pas de la souveraineté illimitée au sens du droit international, mais de la traduction en termes légaux du fait qu'ils sont dotés d'une certaine qualité étatique originale. En Suisse par exemple, l'art. 3 CF précise que « Les cantons sont souverains dans la mesure où leur souveraineté n'est pas limitée par la Constitution fédérale ». Selon le concept de Kelsen, l'ensemble des Etats membres et l'Etat constitué par leur fédération constitue même un troisième niveau d'Etat. Cette constatation est d'autant plus vraie dans les fédérations formées par association d'Etats antérieurement indépendants. Le caractère « étatique » des entités fédérées est souligné avec force par la doctrine américaine, allemande et suisse : les entités fédérées ne dérivent en rien de la fédération, elles préexistent à cette dernière. Dans un Etat centralisé au contraire, les collectivités territoriales ne sont pas originaires, mais tirent leur existence d'une décision supérieure ; ce sont de simples unités administratives. Jusqu'à récemment par exemple, les régions françaises n'étaient même pas mentionnées dans la constitution. Leur existence était décrétée d'en haut, par une « simple » loi qui pouvait à loisir les supprimer ou au contraire créer d'autres collectivités. Un tel critère n'a cependant pas empêché une fédération comme le Nigéria de créer à foison de nouveaux Etats.

### **6.2. Garanties du territoire et de la souveraineté :**

Ce critère est étroitement lié au précédent. Dans la mesure où l'Etat membre dispose d'une certaine souveraineté, celle-ci et son territoire doivent être garantis. La Loi fondamentale allemande par exemple prévoit qu'aucune disposition constitutionnelle ne saurait toucher au principe du fédéralisme. Le contre-exemple du Nigéria trouve sa place ici également.

### **6.3. Existence d'une constitution :**

C'est une des questions fondamentales de la pensée fédéraliste, à savoir l'articulation d'un double niveau constitutionnel, une Constitution étant subordonnée à l'autre, tout en gardant sa nature constitutionnelle, c'est-à-dire sa nature fondamentale et fondatrice. Cela est a priori un peu difficile à concevoir, un peu comme la nature « étatique » des entités fédérées. Quoi qu'il en soit, dans une fédération, les Etats membres vont disposer de leur propre constitution, texte fondamental qui participe de leur nature étatique. En revanche, les collectivités territoriales des Etats centralisés ne disposent pas d'un tel texte fondateur et se contentent d'appliquer ou de relayer les textes adoptés au niveau supérieur. Leur pouvoir est au mieux législatif. En Italie, les régions disposent d'un Statut qui est adopté par le Parlement national et ne bénéficie pas de la même légitimité qu'une Constitution.

### **6.4. Contrôles :**

Les Etats membres d'une fédération disposent d'une marge de manœuvre beaucoup plus élevée que les collectivités territoriales d'un Etat centralisé. Il en résulte qu'ils sont soumis à un contrôle moins étroit. Il n'y a pas de tutelle de l'Etat central. Le contrôle d'opportunité n'existe pas non plus dans les fédérations, où en principe les institutions judiciaires procèdent à un contrôle de légalité. Le Président des Etats-Unis, le Chancelier allemand ou le Conseil fédéral suisse ne peuvent pas s'opposer si facilement à la décision prise par un Etat membre. C'est d'ailleurs cette difficulté à sanctionner un comportement qui déplaît, sans être illégal, qui postule le principe de la « fidélité confédérale ».

## **6.5. La situation du fédéralisme dans la « hiérarchie » des régimes politiques :**

Le fédéralisme représente une étape intermédiaire entre les souverainetés absolues et l'Etat centralisé. Les éléments de centralisation et de décentralisation s'inscrivent dans le contexte de la démarche dialectique hégélienne qui reconnaît l'inséparabilité des contradictoires avant de découvrir un principe d'union qui les dépasse. Il est donc facile de comprendre que le mécanisme fédéral fonctionne au maximum de ses potentialités aussi longtemps que les éléments de tension sont à la fois puissants et équilibrés, mais qu'il s'arrête dès que ceux-ci deviennent trop forts d'un côté ou de l'autre, et que la fédération glisse vers l'Etat centralisé ou la dislocation. Cette dernière hypothèse s'est douloureusement vérifiée à plusieurs reprises, aux Antilles, en Rhodésie-Nyassaland, en Yougoslavie ou en URSS, au Pakistan et en Tchécoslovaquie, mais il faut noter que la première hypothèse ne s'est pas réalisée, ce qui témoigne de la vigueur des Etats membres lorsque se constitue une fédération. Le principal risque qui guette cette dernière est donc l'éclatement plutôt que la centralisation excessive.

## **7. La question du partage de souveraineté :**

Dans le contexte de relations parfois tendues entre deux entités territoriales, il va de soi que la question de la souveraineté joue un rôle essentiel. La problématique qui va nous occuper ci est donc étroitement liée à celle d'un éventuel partage de la souveraineté, cette notion qui se trouve au cœur même de l'idée de fédéralisme.

### **7.1. L'importance de la participation :**

En effet, en quoi l'Etat fédéral se distingue-t-il de l'Etat unitaire ? Très (trop) fortement dominée par la doctrine de la souveraineté, la théorie générale de l'Etat, a toujours eu de la peine à distinguer l'Etat fédératif de l'Etat unitaire. La souveraineté indivisible, qui constitue la condition dont dépend le caractère de l'Etat, ne permet pas d'opérer une distinction entre l'Etat unitaire d'une part et l'Etat fédératif de l'autre. Ou bien la souveraineté doit être attribuée au peuple et au territoire de l'Etat membre, ce qui fait que la fédération n'a plus le caractère d'Etat, ou bien, ou bien le peuple et le territoire de l'Etat membre n'ont pas de souveraineté, ce qui signifie qu'ils font (simplement) partie de l'Etat unitaire qui leur est supérieur.

Paul Laband (1838 – 1918) voyait uniquement dans la consultation des Etats membres une certaine différence par rapport à l'Etat unitaire. Puisque les Etats fédérés sont associés à la formation de la volonté au sein de l'Etat fédéral et parce que celui-ci est obligé de consulter les Etats membres dans l'exercice de sa souveraineté, il se distingue par là même d'un Etat unitaire. Pour Georges Burdeau également, l'aspect décisif n'est autre que la participation des Etat membres à la volonté de l'Etat fédérateur.

Ces réflexions ont conduit à conférer, dans certains Etats de type fédéral, un poids certain au droit des Etats membres d'être consultés, voire de participer activement à la formation de la volonté de l'Etat central. Jean-François Aubert considère même que cette notion de participation est la clé de la définition du fédéralisme. Quant à la manière dont cette participation est aménagée, cela peut prendre différentes formes.

La plupart du temps, cette idée de participation est institutionnalisée dans la Chambre haute du parlement, qui sert précisément à la représentation et à la participation des unités constituantes, indépendamment de leur grandeur et de leur population.

Mais cette participation peut prendre d'autres formes, comme le poids réservé aux Etats membres lors de modifications constitutionnelles ou dans le contexte de la démocratie directe. Il s'agit là à chaque fois de freins mis au pouvoir de décision de l'Etat central, ce qui parallèlement va renforcer l'identité et la légitimité des minorités.

Quel que soit l'agencement de leur système politique, les fédérations diffèrent dans leur manière d'associer les minorités ethniques et régionales au processus décisionnel du niveau central. Leur participation peut refléter le pouvoir des minorités dans la formation des coalitions, à moins qu'il ne s'agisse d'une question de culture politique, d'une pratique de longue date, ou encore d'une obligation constitutionnelle. Le fait de donner aux minorités une véritable occasion de s'exprimer dans les institutions centrales peut se révéler important pour promouvoir l'harmonie sociale et la stabilité politique.

## 7.2. Au-delà de la participation :

On peut procéder à une autre analyse, plus subtile quoique très empirique, de la notion de souveraineté dans un Etat fédéral<sup>95</sup>. Thomas Fleiner-Gerster prend l'exemple de la police dans un canton suisse. En Suisse, chaque canton dispose de ses propres forces de police, et il serait absolument inconcevable par exemple pour un automobiliste roulant dans son canton d'être arrêté par un policier représentant un autre canton ou un policier fédéral. L'automobiliste du canton de Vaud considère qu'un éventuel policier « fédéral » ou « national » ne serait pas légitimé, car seul le policier vaudois (donc du canton) possède cette légitimité qui lui est donnée par la constitution et la législation cantonales.

Cette constitution cantonale est également légitimée par un vote du peuple du canton. Mais – comme le note très justement Fleiner, et c'est ici le nœud de la question – personne ne parviendra à faire entrer dans la tête d'un Vaudois, d'un Zurichois ou d'un Tessinois, l'idée selon laquelle la décision populaire vaudoise est légitime parce que la constitution fédérale suisse donne aux cantons une compétence souveraineté en matière d'organisation des forces de police. Dans un Etat fédéral comme la Suisse, l'idée d'une délégation de la souveraineté au canton est étrangère à la conception qui règne dans les esprits. L'idée qui prévaut est que la légitimation de la force publique dans un canton se fonde uniquement dans la décision populaire démocratiquement obtenue.

En sens inverse, la Confédération – aux termes de l'art. 3 de la Constitution fédérale (cf. supra 6.1.) – n'a le droit d'exercer son pouvoir souverain que dans la mesure où la constitution fédérale l'y autorise. Et celle-ci ne peut contenir une telle norme que si elle est modifiée en obtenant une double majorité à la fois des citoyens (la majorité de tous les citoyens votant dans l'ensemble du pays) et des cantons (une majorité des citoyens ayant voté dans une majorité de cantons).

Cet exemple tiré de la Suisse, en sa qualité de vieille fédération bien établie (mais l'exemple vaudrait également dans nombre d'autres Etats fédéraux, peut-être pour d'autres domaines) montre clairement que la légitimité du pouvoir étatique (à défaut de la souveraineté elle-même, car la discussion nous entraînerait alors trop loin) peut être partagée. En effet, le peuple de l'Etat membre de la fédération se donne à lui-même la légitimité de son pouvoir souverain d'Etat membre ; cette justification ne découle pas du pouvoir central. En Suisse, nombre de constitutions cantonales font ressortir très clairement cette conscience de soi. Ainsi, plusieurs cantons s'appellent officiellement « République et canton. » Le canton du Jura, le 26ème et dernier canton de la Confédération helvétique, l'a inscrit dans le préambule de la constitution cantonale : « Le peuple jurassien, conscient de ses responsabilités devant Dieu et devant les hommes, voulant rétablir ses droits souverains et créer une communauté unie, se donne la Constitution dont la teneur suit... » Un tel préambule montre combien la conscience fédérale reste prédominante en Suisse, mais il montre surtout l'importance de partir de la base pour fonder une structure stable.

Si donc nous partons désormais de l'idée que la souveraineté n'est pas tellement le pouvoir suprême découlant du pouvoir de l'Etat, mais plutôt en considérant qu'est souverain le peuple qui

---

<sup>95</sup> Thomas Fleiner-Gerster, *Théorie générale de l'Etat*, p. 219s.

confère la légitimité à un pouvoir public exercé sur son territoire, nous pouvons alors accepter un partage de la souveraineté entre les Etats fédérés et l'Etat fédéral.

Cela implique toutefois que la souveraineté populaire de l'Etat membre soit vraiment originelle et ne se déduise point de l'Etat central. Ces réflexions mettent en évidence l'absolue nécessité de faire reposer tout fédéralisme « authentique » sur la souveraineté populaire. Des hiérarchies et/ou des autorités publiques légitimées par la seule Grâce de Dieu (comme au temps de Bodin) sont inconcevables dans un véritable système fédéralisme, de même que les régimes totalitaires qui ne tolèrent pas la moindre opposition des corps constitués qui sont leurs Etats membres et qui jouissent théoriquement d'une certaine autonomie. Les tristes exemples de l'ex-URSS ou de l'ex-Yougoslavie sont là pour rappeler que ces questions ne sont pas que de pures spéculations théoriques, mais qu'elles ont une implication pratique.

Comme le rappelle Jean-Marc Favret en conclusion de son étude sur le sujet, la conception classique de la souveraineté, telle qu'elle a été formulée par Bodin ou même par Carré de Malberg, a fait son temps, ce que confirme Mme G. Burdeau en constatant : « l'interpénétration de plus en plus poussée des différentes composantes de la société internationale ». Ce qui devient essentiel pour un Etat souverain, ajoute-t-elle, « n'est pas tant d'affirmer ses compétences par un exercice solitaire et conditionné de celles-ci, mais au contraire de compter dans la définition de l'ordre international qui, de toute manière, régira ses relations avec l'extérieur et qui s'imposera à lui »

## **8. Examen du statut proposé :**

En 2006, le Maroc a décidé de donner à ce qu'il considère comme son territoire une autonomie interne, et a confié au Conseil royal consultatif pour les affaires sahariennes (CORCAS) l'étude des possibles statuts d'autonomie dans la région. Cependant, le Polisario et l'Algérie refusent toute solution qui ne comporte pas l'option de l'indépendance du territoire contesté.

Le Maroc préconise une large autonomie dans le cadre de la souveraineté du royaume alaouite pour résoudre le conflit du Sahara occidental, une ancienne colonie espagnole sous contrôle de Rabat depuis 1975. La proposition d'autonomie du Sahara occidental est selon Rabat, une démarche « moderniste, démocratique et crédible », tenant compte du processus politique que connaît le royaume chérifien ces dernières années. Ce projet serait soutenu par plusieurs pays comme les Etats-Unis, la France, l'Espagne ainsi que la majeure partie des pays faisant partie de la Ligue arabe.

Sans aucun jugement de valeur quant à l'histoire qui a conduit à cette situation, mais en tenant compte uniquement de l'échelle d'évaluation que nous donne le fédéralisme, il est possible de faire quelques commentaires relatifs à ce statut :

### **8.1. La question du territoire et les dangers des fédérations à deux unités constituantes :**

Le fédéralisme est avant tout un mode d'organisation territoriale. Nous avons vu que, dans une fédération, l'existence d'unités constituantes pouvait se révéler importante pour intégrer, en les dotant des compétences appropriées, des populations concentrées sur un territoire doté d'une identité à la fois forte et distincte. Cependant, même si une telle population forme une majorité régionale au sein de l'une des unités constituantes, elle ne s'identifiera pas à la fédération dans son ensemble si elle a l'impression de ne pas être traitée de manière convenable et de ne pas être associée aux institutions politiques et administratives centrales de la fédération.

### 8.1.1. Décentralisation sans centralisation, ou le problème l'asymétrie :

Dans le cas qui nous occupe, on se trouve dans la situation un peu paradoxale de parler de décentralisation dans le contexte d'une entité qui n'a jamais été centralisée puisqu'elle consiste en deux « entités » distinctes.

D'un côté, le Maroc, avec un découpage administratif relativement complexe qui comporte 16 régions divisées en 17 wilayas qui sont subdivisées à leur tour en 71 provinces et préfectures couvrant 1547 communes urbaines et rurales. De l'autre la région du Sahara. A l'évidence, cela crée une situation très asymétrique. Or, les fédérations dotent généralement toutes leurs unités constituantes de compétences rigoureusement identiques, dans le but précisément de manifester l'égalité absolue entre les Etats membres, quelle que soit leur taille. Mais il arrive parfois que certaines unités reçoivent des pouvoirs qui ne sont pas exactement les mêmes que ceux des autres. Cette asymétrie constitutionnelle reste habituellement limitée, parce qu'un déséquilibre trop important rend délicate la gestion de la fédération.

Mais cette asymétrie peut également prendre des formes plus pragmatiques. Le terme peut s'appliquer à plusieurs facettes des différences entre les unités constituantes d'une fédération: asymétrie de leur poids politique, asymétrie dans les droits et les statuts communautaristes ou linguistiques, asymétrie de leurs compétences. Chacune présente des enjeux particuliers. A l'évidence, des unités constituantes différentes vont revêtir des poids politiques différents en fonction de leur population, de leurs ressources et de leur position stratégique; certaines fédérations tentent de limiter ce phénomène en accordant un poids particulier à la représentation des plus petites entités au sein de leurs institutions centrales. Des dispositions spécifiques concernant les droits communautaristes, linguistiques et religieux au sein des unités constituantes représentent une caractéristique classique des fédérations.

Il n'en demeure pas moins que, dans une fédération, une répartition asymétrique des compétences entre les unités constituantes reste peu fréquente. Cette constatation s'applique tout particulièrement aux asymétries prévues par la constitution. Une telle adaptabilité peut avoir pour but de tenir compte des revendications d'une région spécifique, qui réclame en sa faveur l'une ou l'autre compétence(s) que d'autres unités peuvent considérer comme non prioritaires. Toutefois, réserver un traitement préférentiel à l'une des unités constituantes peut susciter des pressions de la part de toutes les autres pour en bénéficier également. Dans le même ordre d'idées, si les compétences dévolues de manière asymétrique sont très importantes, ou si elles sont proposées à une très grande unité constituante, cela peut créer des pressions destinées à limiter le poids des représentants de l'unité en cause dans le processus décisionnel du gouvernement central lorsqu'il porte sur les domaines en cause. En pratique, la plupart des asymétries envisagées par les constitutions concernent des compétences relativement secondaires, ou alors des aménagements destinés à des unités constituantes vraiment petites et dotées de caractéristiques bien spécifiques<sup>96</sup>.

A titre d'exemple, voici quelques cas de répartition asymétrique des compétences au sein de certaines fédérations, qui permettent de saisir la différence d'avec l'importance du statut prévu pour la région du Sahara.

Rappelons qu'en règle générale et sauf exception, toutes les fédérations établies de longue date accordent en principe les mêmes compétences législatives à chacune de leurs unités constituantes. Il est vrai qu'au Canada le Québec (mais qui possède une identité extrêmement forte et différente

---

<sup>96</sup> Voilà qui diffère du statut légal de seconde zone réservé à certains territoires ou certaines zones tribales, mais également parfois aux capitales nationales (Canberra, Washington DC). Quelques fédérations possèdent toutefois des processus de nature non-constitutionnelle qui autorisent une certaine asymétrie dans les responsabilités politiques ou administratives de leurs unités constituantes.

au sein de l'Amérique du Nord) bénéficie de certaines ententes non-constitutionnelles avec le gouvernement fédéral, ce qui lui confère une autorité dont la nature diffère – tout en demeurant en principe en harmonie avec elle – de celle qui est accordée aux autres provinces (notamment pour ce qui concerne les retraites, les impôts et les programmes sociaux). Parmi les nouvelles fédérations, la Malaisie confère à ses états situés sur l'île de Borneo des compétences spéciales en matière de droit indigène, de communications, de pêche, de forêts et d'immigration. L'Inde dispose de dispositions identiques pour le Jammu et Cachemire, ainsi que pour d'autres états de taille modeste. La Russie a très largement fait usage de toute une gamme d'aménagements bilatéraux non constitutionnels avec ses unités constituantes, dans l'intention de favoriser certaines puissantes unités, mais depuis lors ces déséquilibres ont été pour l'essentiel suspendus. L'Espagne s'est quant à elle engagée dans des arrangements bilatéraux de nature constitutionnelle, notamment en accordant des compétences spéciales à ses communautés autonomes formées de nationalités dites historiques; là aussi, les divergences se sont estompées au fil du temps, à l'exception des anciennes prérogatives fiscales du Pays basque et de la Navarre. La Belgique, la Bosnie-Herzégovine, les Comores, de même que St. Kitts et Nevis, connaissent tous certaines asymétries prévues par la constitution. Mais les plus marquants de tous ces aménagements asymétriques sont peut-être ceux qui ont été conclus avec l'Ecosse par le Royaume-Uni, qui n'est pourtant pas une fédération; les implications qu'ils soulèvent font encore débat dans le royaume. Quant à l'Union européenne (qui n'est pas encore une fédération), certains de ses membres ne font pas partie de l'Union monétaire.

### **8.1.2. Les fédérations à deux unités constituantes :**

Dans ce contexte, un deuxième problème vient se greffer : celui des fédérations comportant un très petit nombre d'entités constituantes, le plus petit nombre possible étant de deux unités seulement.

St. Kitts et Nevis se compose de deux îles, 75 pour-cent de la population vivant sur St. Kitts. La Bosnie-Herzégovine elle aussi compte deux entités, la fédération Bosno-croate regroupant 61 pour-cent de la population. En ce qui concerne les trois îles formant l'archipel des Comores, la Grande Comore abrite 51 pour-cent de la population. La Micronésie se compose de quatre Etats, 50 pour-cent de la population vivant à Chuuk. La Belgique se compose de trois régions (mais aussi de trois communautés), 58 pour-cent de sa population habitant la Flandre. Actuellement, le Pakistan regroupe quatre provinces, celle du Penjab abritant 56 pour-cent de sa population; originairement, le pays n'en comptait que deux, séparées par l'Inde, le Pakistan occidental et le Pakistan oriental, le second ayant fait sécession en 1971 après une guerre civile pour former le Bangladesh. A la fin du régime communiste, la Tchécoslovaquie s'est présentée comme une fédération bipolaire tchèque et slovaque, mais elle n'a tenu que trois ans. A l'origine, le Nigeria ne dénombrait que trois provinces, celle du Nord abritant plus de 50 pour-cent de la population. L'histoire primitive du pays a été marquée par d'incessantes tensions entre les régions, qui ont précipité la chute du régime civil et ont entraîné une tragique guerre civile. Le Nigeria abrite aujourd'hui pas moins de 36 états.

Dans tous les cas que nous venons d'énumérer, le nombre limité d'unités et le fait que près de la moitié de la population vivait dans une seule d'entre elles s'est révélé comme une source de tensions et d'instabilité. Les fédérations bipolaires (ne comptant que deux Etats-membres) sont encore plus propices que les autres à l'expression par leurs plus petites entités, de revendications touchant l'égalité dans le processus décisionnel, revendications auxquelles les plus grandes unités se montrent souvent hostiles.

La plupart des fédérations évitent cet écueil et comportent entre six (Australie) et 89 (Russie) unités constituantes, en passant par 26 cantons (Suisse), 31 états (Mexique) ou 50 états (USA). Un tel nombre semble faciliter la gestion des relations intergouvernementales et rendre le système relativement stable (bien qu'il soit frappant de constater à quel point la Communauté

européenne s'est focalisée sur le renforcement de son régime décisionnel à mesure qu'elle s'élargissait, passant de six à vingt-sept membres).

Par ailleurs, rares sont les fédérations qui abritent une entité particulièrement peuplée (l'Ontario regroupe 39 pour-cent de la population du Canada; la province de Buenos Aires 38 pour-cent de celle de l'Argentine; la Nouvelle Galles du Sud 34 pour-cent de l'Australie) susceptible de jouer un rôle déterminant dans la politique nationale et de créer des contentieux avec les autres parties du pays. Bien évidemment, d'autres facteurs affectent également les tensions au sein de la fédération, notamment leur hétérogénéité.

### **8.1.3. Conclusion du point :**

Sans préjuger de ses chances de succès, l'existence d'une région Sahara septentrionale bénéficiant d'un large statut d'autonomie en lisière d'un royaume marocain dont la structure est toute autre, représente une « étrangeté » aux yeux du fédéralisme, qu'il s'agisse de sa simple existence territoriale ou des compétences qui lui sont attribuées, la nature asymétrique et bipolaire des fédérations s'étant montrée dans l'histoire source de tensions. Il suffit de penser à des constructions défuntes comme la Tchécoslovaquie, la Sénégalie ou la République Arabe Unie.

### **8.2. La question du partage de souveraineté :**

Le statut proposé, bien que d'apparence très généreuse dans beaucoup de domaines, se montre singulièrement avare en matière de partage de souveraineté. Il manque de participation offerte aux populations concernées et de symbolique dans le partage de la souveraineté. Comme nous l'avons vu tout au long de ce qui précède, de telles restrictions sont de nature à susciter une certaine méfiance.

Tout d'abord il est clairement précisé que (6) « L'Etat conservera ses compétences dans les domaines régaliens ». Dans ce contexte, on apprend que (14) l'Etat conservera la compétence exclusive notamment sur les attributs de souveraineté, les attributs liés aux compétences constitutionnelles et religieuses du Roi, la sécurité nationale, la défense extérieure et l'intégrité territoriale, les relations extérieures et l'ordre juridictionnel du Royaume. A l'évidence, toute notion d'un éventuel partage de souveraineté est ici inexistant.

De la même manière, l'initiative marocaine ne prévoit aucune participation de la Région autonome du Sahara à la formation de la volonté nationale. Les populations de la région sont représentées au parlement national (c'est un truisme, car il ne manquerait plus qu'elles soient interdites de parlement !).

Est-ce que ce partage du pouvoir correspond à un standard moderne de la démocratie décentralisée ? Du point de vue de la théorie du fédéralisme, on se trouve très en deça des standards qui permettent de qualifier un Etat de fédéral. On est dans un simple processus de décentralisation, mais celui-ci – nous l'avons vu supra – est rendu paradoxal par la situation politique dans lequel il s'inscrit.

### **8.3. La question du Chef de Gouvernement :**

Un autre point qui suscite l'interrogation dans le contexte des pouvoirs décentralisés tient à la position du Chef de Gouvernement. Telle qu'elle est prévue, elle sera très ambiguë, comme l'est actuellement celle des préfets dans certains cantons suisses qui ont conservé cette institution, vestige de la centralisation française. Tout à la fois élu par le peuple régional et représentant de l'Etat dans la région, le pauvre fonctionnaire est assis entre deux chaises, car ses électeurs souhaitent qu'il les représente et les défende contre les interventions de l'Etat central, alors que ce dernier attend de son représentant qu'il applique les décisions centrales dans la région.

#### **8.4. La question de la péréquation financière :**

Il s'agit ici d'un chapitre extrêmement compliqué de la théorie du fédéralisme, trop compliqué pour être ouvert ici tant il est vrai qu'il fait intervenir des questions juridiques, politiques et économiques.

Rappelons en substance que tous les pays connaissent de sensibles variations de richesse d'une région à l'autre. Pour les fédérations, cette distorsion représente un défi particulier, dans la mesure où toutes leurs unités constituantes disposent en règle générale des mêmes responsabilités – ou presque – alors qu'elles peuvent présenter de considérables différences dans leur capacité à les financer. En conséquence, si elles doivent se limiter à leurs ressources propres, les unités constituantes fournissent des services publics extrêmement différents en quantité et en qualité.

Les fédérations apportent à ce problème des solutions très différentes, mais la plupart d'entre elles (à l'exception notable des Etats-Unis, tout au moins d'un point de vue formel) recourent à la péréquation financière, en ce sens qu'elles développent des mécanismes destinés à égaliser les revenus à disposition des unités constituantes. A l'opposé, on trouve le principe dit de dérivation, en vertu duquel la collectivité se trouvant à la source d'un revenu spécifique est en droit de revendiquer tout ou partie de celui-ci: ce principe est souvent évoqué en relation avec les royalties provenant des richesses naturelles (quelle que soit la réglementation constitutionnelle). Il y a clairement une opposition entre les principes de péréquation et de dérivation, et d'une fédération à l'autre un poids différent est accordé à chacun d'eux.

La plupart des fédérations prévoient certains programmes de péréquation ou de partage des ressources qui comportent des transferts du gouvernement central en faveur des unités constituantes (bien qu'en Allemagne et en Suisse, il y ait également des transferts directs horizontaux des unités les plus fortunées destinées à leurs homologues défavorisées). Ces programmes varient cependant dans l'approche qui les sous-tend.

Au point des ressources financières réservées à la région du Sahara, il n'est pas fait mention de ressources péréquatives. En fonction du degré de développement et des ressources propres de la région, une telle lacune peut se révéler très grave, car elle peut prêterit l'existence même de la région.

#### **8.5. L'unité après la discorde :**

Recréer l'unité dans un environnement post conflictuel représente un défi tout particulier, allant sans doute bien au-delà d'un simple processus de décentralisation. Le fédéralisme peut jouer un rôle dans un plan de paix ou une stratégie de réconciliation.

Les plus anciennes fédérations sont nées de manière pacifique, à l'exception peut-être de la Suisse, qui s'est transformée en Etat fédéral après un bref conflit entre les cantons de l'ancienne Confédération. Un certain nombre de fédérations ont connu des périodes de troubles internes: la guerre de Sécession aux Etats-Unis, celle du Biafra au Nigeria; la révolution mexicaine; divers conflits en Argentine et au Brésil; l'insurrection au Pays basque espagnol. De tels déchirements laissent habituellement les sociétés profondément meurtries et la normalisation politique peut se faire attendre; il n'en demeure pas moins que dans tous les pays mentionnés ci-dessus, la question de la sécession est désormais dédramatisée, quand elle n'est pas résolue.

Au cours de ces dernières années, diverses expériences ont été tentées pour introduire des aménagements de type fédéral dans le contexte d'un plan de paix: la Bosnie-Herzégovine, le Soudan, la République démocratique du Congo et l'Irak ont tous adopté des institutions fédérales ou orientées vers le fédéralisme, mais leur mise en œuvre s'est révélée difficile et leur situation demeure précaire. A l'heure actuelle, le fédéralisme est une hypothèse envisagée au Népal après la

fin de la rébellion maoïste et comme une solution possible pour le Sri Lanka. Bien que dans de telles situations une certaine logique plaide en faveur d'aménagements de type fédéral, le défi consiste à trouver le degré de confiance ou de tolérance mutuelle nécessaire pour permettre aux institutions politiques de fonctionner avec un certain degré de stabilité. Par ailleurs, de tels pays disposent habituellement de capacités politiques et administratives relativement réduites au niveau régional.

En définitive, c'est le fédéralisme dans ce qu'il contient de générosité, de partage, de participation, de reconnaissance des diversités qui peut éventuellement permettre de parachever cette œuvre de réconciliation.

La boucle est bouclée : le fédéralisme est définitivement l'échelle de mesure pour parvenir à restaurer la paix et la sérénité à la suite d'une période troublée.

## **9. Conclusion générale :**

Du point de vue de la démocratie décentralisée, le statut proposé est certes « mieux que rien », mais il demeure très en deça des caractères que l'on peut appliquer au fédéralisme. En deça signifie dans le domaine de la décentralisation voire de la déconcentration administrative, la région du Sahara se voyant attribuer un statut qui ne présuppose pas sa souveraineté préalable, comme dans une union de type fédéral. Certes, la dimension démocratique de l'adoption par plébiscite est encourageante, mais elle s'arrêtera aux « populations concernées » et n'englobera pas tout le Royaume, ce qui ne manque pas de donner à la région du Sahara un aspect de « pièce rapportée » qui est loin de la « nation nouvelle » recherchée par la création d'une fédération.

En conclusion on ne peut que se remémorer la fable de la Fontaine « Le loup et l'agneau »

[...]

Le loup déjà se forge une félicité

Qui le fait pleurer de tendresse.

Chemin faisant il vit le col du Chien, pelé :

Qu'est-ce là ? lui dit-il. Rien. Quoi ? rien ? Peu de chose. Mais encor ? Le collier dont je suis attaché

De ce que vous voyez est peut-être la cause.

Attaché ? dit le Loup : vous ne courez donc pas

Où vous voulez ? Pas toujours, mais qu'importe ? Il importe si bien, que de tous vos repas

Je ne veux en aucune sorte,

Et ne voudrais pas même à ce prix un trésor. Cela dit, maître Loup s'enfuit, et court encor.

## **10. Bibliographie sélective**

### **10.1. Sur la toile**

Marin Vanier, Partager la souveraineté territoriale : objets, modes et principes de l'Etat «global», Rives méditerranéennes

<http://rives.revues.org/586>

### **10.2. Sur les étagères de la bibliothèque**

Jean-Marc Favret, L'intégration européenne et la France ; quelques réflexions sur la divisibilité de la souveraineté, in Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger (R.D.P.) 6-1999, p. 1741.

Amoretti, M, and Bermeo N (eds.), Federalism and Territorial Cleavages, John Hopkins, Baltimore and London 2004.

Boumediene, M, Le régime constitutionnel marocain, in RDP 2003 (119) N° 6, p. 1743

Cubertafond, B, L'opposition au Maroc, in Pouvoirs (Le pouvoir médical), 1999 (N° 989), p. 151.

Fleiner-Gerster, T, Théorie générale de l'Etat, PUF, Paris 1986.

Gnidil, A, Die völkerrechtliche Lage der ehemaligen Spanischen Sahara, thèse Tübingen 1987.

Joffe, G, The Conflict in the Western Sahara, in Conflict in Africa, Londres 1995, p. 110.

Robert, J, Sa Majesté Mohammed VI, Roi du maroc, in RDP 1999 (115) N° 4, p. 953,

Aubert, J-F, and Mahon P, Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999, Schulthess, Zurich/Bâle/Genève 2003.

Müller, J-P, Grundrechte in der Schweiz, 3rd ed., Berne 1999, p.146. Watts, R, Comparing Federal Systems, 3rd ed., Montreal 2008.

Zunes, S, Western Sahara: Ethnic Conflict and the Twentieth Century's last Colonial War, in Encyclopedia of Modern Ethnic Conflicts, Westport (USA) 2003, p. 329.

