

L'autonomie peut-elle satisfaire le droit à l'autodétermination?

Marc Finaud
6 October 2009

The opinions and views expressed in this document do not necessarily reflect the position of the Swiss authorities or the Geneva Centre for Security Policy.

Copyright © Geneva Centre for Security Policy, 2010

L'autonomie peut-elle satisfaire le droit à l'autodétermination?

Marc Finaud
6 Octobre 2009

The Geneva Centre for Security Policy (GCSP)

The Geneva Centre for Security Policy (GCSP) offers a valuable forum to a world in a continuous search for peace and security. Our mandate is to promote independent policy dialogue and understanding across cultures and, through capacity building, serve to stabilise regions in crisis, transition, and reconstruction.

L'Esprit de Genève

In the early 16th Century, Geneva established its longstanding identity as a city of sanctuary and refuge for ideas and beliefs, and for the people who espoused them. Initially embracing and protecting victims of religious persecution during the Reformation, this tradition of mutual tolerance and openness has continued into the 21st century.

With its spirit of tolerance, neutrality and discretion, Geneva has become a space where people with differences can meet for open dialogue about critical issues.

The Geneva Papers

The Geneva Papers promote a vital dialogue on timely and cutting-edge global security issues. The series showcases new thinking about security issues writ large – ranging from human security to geopolitical analysis.

Persistent and emerging security challenges are explored through the multiple viewpoints and areas of expertise represented in GCSP conference proceedings and by speaker presentations.

The Papers offer innovative analyses, case studies and policy prescriptions, with their critiques, to encourage on-going discussion both within international Geneva and the wider global community.

Table des matières

Introduction.....	9
Compte rendu du séminaire.....	11
Conclusion.....	41
Allocution du professeur François Heisbourg, Président du Conseil de Fondation du GCSP.....	45
Programme.....	53
Liste des participants	55
Bibliographie sommaire.....	56

Avertissement

Ce compte rendu propose un résumé des débats qui ont eu lieu dans le cadre d'un séminaire de recherche international. Les opinions et points de vue exprimés dans ce document ne reflètent pas nécessairement la position du Centre de politique de sécurité – Genève (GCSP) ou de ses membres.

Le GCSP offre un forum de dialogue et d'échanges neutre et indépendant. L'emploi de termes et d'expressions dans le présent rapport, en particulier concernant les régions géographiques, ne doit pas être considéré comme impliquant une forme de reconnaissance ou de non-reconnaissance par le GCSP, ou comme ayant toute autre connotation politique que ce soit.

Les débats se sont déroulés selon la règle de Chatham House.

Introduction

Le Centre de politique de sécurité – Genève (GCSP) a organisé, le 6 octobre 2009, un séminaire de recherche international sur le thème suivant: « L'autonomie peut-elle satisfaire le droit à l'autodétermination ? »

Dans un cadre restreint, des experts indépendants de haut niveau, universitaires et spécialistes venus d'Europe, des États-Unis et d'Asie, ont examiné le concept d'autonomie – par opposition à une indépendance pleine et entière – comme moyen possible de satisfaire au droit des peuples à l'autodétermination tel qu'il est inscrit dans la Charte des Nations unies.

L'autodétermination se définit généralement comme « la possibilité pour un individu de choisir librement sa conduite et ses opinions, hors de toute pression extérieure » et le droit des peuples à « choisir librement leur État et leur forme de gouvernement ».¹ Ce terme, généralement considéré comme synonyme d'autonomie gouvernementale ou politique, est appliqué dans divers cas historiques et actuels, avec ou sans la perspective de l'indépendance à long terme. Cependant, avec la fin de la décolonisation, les méthodes de transfert de compétences qui dominaient pendant cette période peuvent sembler obsolètes à présent.

1 Encyclopaedia Universalis <http://www.universalis.fr/encyclopedie/autodetermination>

Aujourd'hui, le principe de l'autodétermination peut prendre un sens plus large fondé sur l'interdépendance entre l'identité nationale et culturelle, la démocratie, les droits de l'homme et l'autonomie gouvernementale: « L'autodétermination n'a pas à être synonyme d'irréductibilité, de sécession et de renégociation violente des frontières territoriales». ² Plus important encore, « sécession, changement de frontières, fédération, autonomie régionale ou fonctionnelle, pluralisme culturel – les possibilités sont nombreuses et rien ne dit que le choix de l'une d'elles dans ce cas ou cet autre rende un choix similaire nécessaire dans tous les autres cas ». ³

Les participants à ce séminaire de recherche ont étudié et comparé de tels cas, en se concentrant en particulier sur: la méthode choisie pour accéder à l'autonomie (négociations, référendum, etc.); les relations entre l'administration locale et le gouvernement central, notamment le partage du pouvoir et la répartition des revenus tirés de ressources naturelles; les garanties institutionnelles et constitutionnelles de l'autonomie; l'ampleur de la protection des droits de l'homme, y compris les droits culturels et les droits des minorités; et les solutions possibles pour l'évolution du statut d'autonomie. Les experts ont fait part de leur expérience et de leurs connaissances, se référant à de nombreux exemples dans l'histoire récente.

Le GCSP remercie le Département fédéral suisse des Affaires étrangères et les autres contributeurs pour leur appui à ce séminaire.

Preneur de notes: M. Sunjay Chandiramani

2 Griffiths, Martin. « Self-determination, International Society and World Order », *Macquarie University Law Journal*, 1, 2003 (<http://www.austlii.edu.au/au/journals/MqLJ/2003/3.html>) [traduction].

3 Walzer, Michael. « The New Tribalism », in Roland Beiner (ed.), *Theorizing Nationalism* (1999) 215 [traduction].

Compte rendu du séminaire

Le chemin vers l'autonomie: négociations, référendum, constitution...

1.1. Pour illustrer les divers aspects des processus qui peuvent conduire à l'autonomie, un des intervenants a évoqué la proposition marocaine relative à l'autonomie du Sahara occidental, présentée au Conseil de sécurité des Nations unies en avril 2007.⁴ Selon cet expert, dans un premier temps, l'autodétermination en tant que telle n'est pas un droit positif sanctionné par un système d'application des lois légitimé par des autorités judiciaires. A cet égard, la proposition marocaine est considérée comme une bonne expression de la transcendance nécessaire « des tensions entre la souveraineté territoriale et l'autodétermination nationale dans les relations internationales contemporaines » évoquée par le chercheur Martin Griffiths dans son ouvrage.⁵ Cette approche semble correspondre à des normes internationales généralement acceptées. Elle tient compte du fait que les résultats des processus d'autodétermination qui ont échoué sont de mieux en mieux connus. Le conflit en Géorgie

4 Le texte intégral de l'initiative marocaine et la lettre adressée au Secrétaire général des Nations unies se trouve à: <http://www.maec.gov.ma/Initiative/Fr/Default.asp>.

5 Griffiths, Martin. « Self-determination, International Society and World Order », op. cit., p. 1 [traduction].

d'août 2008 a démontré les conséquences potentiellement dangereuses de tels échecs. Le statut d'autonomie proposé pour le Sahara occidental résulte de la crise que connaît la notion de souveraineté territoriale, tant dans l'hémisphère nord que dans l'hémisphère sud. Des questions se posent quant au sens du mot « peuple » et aux moyens de ce peuple de s'exprimer et de se gouverner. Un nouveau paradigme se dessine à la place de l'État-nation traditionnel, qui subit le contrecoup de la mondialisation, et en réaction à l'incapacité des États en faillite de remplir leurs obligations, aux crises et à la fragmentation. En fait, l'autodétermination n'est plus synonyme d'indépendance. La gouvernance démocratique devient prioritaire par rapport à l'autodétermination. D'après l'intervenant, la proposition marocaine résulte de la démocratisation du processus politique national marocain et semble pertinente pour la gestion du conflit au sujet du Sahara occidental. Elle repose sur un esprit de compromis conforme aux politiques de gouvernance et de démocratisation mondiales, et elle s'insère dans un cadre international. Elle s'inspire du cadre de négociation défini par l'ancien Secrétaire d'État américain James Baker, et elle a été présentée de bonne foi, conformément aux résolutions du Conseil de Sécurité des Nations unies. Elle trouve son origine dans le discours de 1984 du roi Hassan II, qui proposait l'intégration régionale et plusieurs réformes: celle de la souveraineté marocaine (avec la monarchie comme garante de la protection des droits de l'homme), celle de la société marocaine et celle des structures politiques, laquelle a été poursuivie par le roi Mohammed VI. En ce sens, le Maroc pourrait apparaître comme un précurseur de la modernisation de l'Afrique du Nord. Le processus de régionalisation marocain passant par la démocratisation serait conforme à l'expérience européenne et aux aspirations américaines.

Le cas du Sahara occidental a ensuite été comparé à celui de l'Irlande du Nord. Celle-ci a connu une large autonomie à partir de 1922, mais ce statut a permis à la majorité protestante d'ignorer les droits de la

minorité catholique dans l'essentiel de l'organisation et du fonctionnement de la société, ce qui a conduit aux émeutes de 1969 et au conflit qui a suivi. Dans ce cas, l'autonomie a échoué parce qu'elle n'a pas offert de cadre de contrôle et de garantie des droits des minorités. La même évolution s'est produite en Bosnie. Dans le cas du Sahara occidental, le Maroc semble proposer une autonomie relativement large, et il ne préconise pas l'application d'une règle majoritaire stricte. Cependant, le contrôle dévolu à l'appareil judiciaire et les relations entre les échelons judiciaires local et national méritent d'être plus clairement définies. En outre, la proposition prévoit des moyens pour assurer le développement et l'autogestion de la population du Sahara occidental, dont la réalisation nécessitera un effort massif, comparable à celui de l'Allemagne après sa réunification. Tout le Maghreb devait y contribuer, mais on ne voit pas vraiment qui pourrait diriger cette entreprise, même si l'on s'attend à ce que le Maroc en prenne l'essentiel à sa charge. Si le Sahara occidental devait devenir indépendant, la récession actuelle rendrait l'aide internationale encore moins probable. En Afrique et au Maghreb, la proposition marocaine a été accueillie avec un certain scepticisme. La République arabe sahraouie démocratique (RASD) a été reconnue comme pays indépendant par 32 États, elle est membre à part entière de l'Union africaine (UA), et elle fournit des troupes à la Force africaine en attente (FAA). Cela explique pourquoi le Maroc est le seul État africain à ne pas être membre de l'UA. Cependant, au fil des années, un certain nombre d'États ont retiré leur soutien à la RASD. L'Union européenne (UE) est favorable à l'initiative marocaine et pourrait essayer de l'intégrer dans la structure de l'Union pour la Méditerranée. Aux États-Unis, un débat a lieu entre les partisans du droit du peuple sahraoui à l'autodétermination par l'organisation d'un référendum et l'approche générale proposée par le Maroc qui offre une façon novatrice de régler les différends. Il existe une conscience croissante des risques encourus si ce différend n'est pas résolu, à savoir une déstabilisation de la région par l'intégrisme et

le terrorisme. Cette prise de conscience pourrait expliquer l'évolution progressive du Conseil de Sécurité des Nations unies vers un soutien à l'initiative marocaine.

1.2. Un autre intervenant a analysé la possibilité d'appliquer l'autonomie comme solution aux conflits internationaux, en gardant à l'esprit la pratique actuelle, en particulier dans le cas du Kosovo. Il n'était pas d'accord avec l'intervenant précédent sur l'aspect normatif de l'autodétermination, et il a rappelé que ce concept avait d'abord été appliqué à des situations coloniales. Ainsi, la résolution 1514 (XV) de l'Assemblée générale de l'ONU du 14 décembre 1960 reconnaît le droit des colonies de faire sécession et de former leur propre État. Le Pacte international des Nations unies relatif aux Droits économiques, sociaux et culturels reconnaît le droit à l'autodétermination de « tous les peuples ». Aujourd'hui, ce droit à l'autodétermination est considéré comme ayant une plus grande portée, même si la définition des « peuples » est maintenant plus restreinte. Des auteurs tels que Georges Abi-Saab limitent le droit de sécession à des situations extrêmes, comme les violations massives des droits de l'homme assimilables à un génocide.⁶

En tout état de cause, l'indépendance n'est pas considérée comme la seule façon de satisfaire le droit à l'autodétermination. Il en existe bien d'autres, dont l'autonomie. Dans la période de l'après-guerre froide, les tensions sont nées entre ceux qui souhaitent préserver l'intégrité territoriale et ceux qui préféreraient l'autodétermination. Le partage du pouvoir était jugé impossible lorsqu'une entité considérait l'indépendance nationale comme la seule expression possible de l'autodétermination. Cette attitude pourrait s'expliquer par l'ampleur des griefs découlant des atteintes passées aux droits des minorités et à l'identité historique. Les référendums peuvent devenir des obstacles importants à des accords

6 Voir Abi-Saab, Georges. « Conclusions », in *Secession - International Law Perspectives*, Kohen, Marcelo (ed.), Cambridge University Press, 2006.

de partage du pouvoir et à l'autodétermination, car ils peuvent servir à légitimer des accords impopulaires, et leur issue dépend de la définition de l'électorat, comme on le voit au Sahara occidental ou au Haut-Karabakh. Dans le Caucase du Sud, l'autodétermination s'est heurtée concrètement à l'intégrité territoriale parce que l'Union soviétique avait créé des régions autonomes tout en évitant l'homogénéité ethnique. Par conséquent, chaque État né de l'effondrement de l'Union soviétique a hérité de ses propres minorités nationales.

Le même intervenant a mentionné quelques cas d'autonomie qu'il considère réussis: les îles d'Åland, le Tyrol du Sud/Haut-Adige et l'Adjarie (en Géorgie). Il attribue ce succès à la maturité des institutions et de la société dans ces régions, qui n'ont pas recouru à la violence. De fait, une autonomie réussie exige des institutions qui fonctionnent. D'où l'impossibilité, dans le cas d'un État en faillite comme la Somalie, d'accorder l'autonomie. Dans le système post-soviétique, en particulier dans le Caucase du Sud et en Moldavie, le contexte macro-stratégique mondial a dominé, et la rivalité entre grandes puissances a empêché les micro-développements dans la région (relations entre l'État et une minorité). La reconnaissance du Kosovo, de l'Abkhazie et de l'Ossétie du Sud a compliqué la situation, même si le Kosovo peut être considéré comme un cas *sui generis*.

1.3. Il a été souligné dans les débats que la proposition marocaine sur le Sahara occidental comprenait un amendement à la Constitution marocaine qui garantirait la stabilité du statut du Sahara occidental à long terme, ainsi qu'une consultation de toute la population marocaine afin de donner à l'autonomie une légitimité populaire et souveraine et de la rendre irréversible d'un point de vue juridique. Un nouveau référendum sera le seul moyen de changer le premier référendum sur l'autonomie. De plus, l'intention est d'intégrer toutes les composantes de la population sahraouie dans le système représentatif, qu'il s'agisse des tribus

ou des différentes générations. Un participant s'est demandé si la vigueur des institutions marocaines et la consolidation de la démocratisation multipartite rendraient le projet d'autonomie durable. Un autre a souligné l'importance du rôle à attribuer aux femmes dans les institutions autonomes à cet égard, mais a estimé que ce rôle devait être clarifié.

1.4. D'après un autre participant, les universitaires ne s'entendent pas sur la nature juridique de l'autodétermination. Pour certains, il s'agit d'un principe politique qui remonte aux années 1960 et à la période de la décolonisation. Pour d'autres, l'autodétermination fait partie du jus cogens. Le fait est que l'autodétermination n'est pas un concept universel; il est, en fait, inconnu sur certains continents. Ainsi, en Amérique latine, on applique le principe de l'*uti possidetis*, et en Afrique, l'Organisation de l'Unité africaine (OUA) a adopté en 1963 le principe de l'intangibilité des frontières.

1.5. Revenant au cas de l'Adjarie, un participant a fait remarquer que la population de cette région était musulmane mais qu'elle se considérait comme géorgienne. Ceci signifie que des litiges au sein de la société, par exemple en matière de fiscalité, peuvent être résolus sans recours à la violence. En revanche, le conflit en Ossétie du Sud contient une dimension ethnique, et il s'agit d'un conflit entre élites qui aurait pu être résolu si la Russie ne s'en était pas mêlée. Le gouvernement du président Saakachvili a modernisé les modèles de partage du pouvoir, mais insuffisamment pour répondre aux besoins, d'autant que certaines blessures laissées par la guerre n'avaient pas encore cicatrisé. Selon un autre participant, tandis que les relations entre l'Azerbaïdjan et la Géorgie fonctionnent grâce à des intérêts communs, les relations arméno-géorgiennes ne sont pas saines: l'attitude du gouvernement arménien, nettement encouragée par Moscou, est considérée comme un facteur

déstabilisant pour la situation en Géorgie. Le problème abkhaze est un problème d'« États-parents ». La Russie a délivré des passeports à des Abkhazes russophones, même si cela est en contradiction avec la législation russe, qui interdit la double nationalité.

1.6. S'agissant de l'Irlande du Nord, un des intervenants a estimé que l'accord de 1998 ressemblait plus à une solution d'autodétermination, avec des référendums, un processus démocratique et un partage du pouvoir. Cependant, la réforme de la police est en suspens, le problème de la coexistence entre les deux communautés n'est pas résolu, et les causes fondamentales de la séparation n'ont pas été traitées, d'où un contexte en contradiction avec la notion élémentaire d'autodétermination. La société nord-irlandaise est « désorganisée » et peu de ses membres se disent satisfaits. D'après un autre participant, cette société fonctionne sur la base du meilleur accord de partage du pouvoir possible dans les circonstances actuelles.

1.7. Quant au cas du Kosovo, un participant s'est demandé si l'avis consultatif que doit rendre la Cour internationale de justice allait jeter un nouvel éclairage sur la norme de l'autodétermination. L'offre serbe initiale de « plus que l'autonomie, moins que l'indépendance » a été ignorée, mais elle mérite d'être réexaminée. Le Kosovo a proclamé son indépendance non pas sous le président Milosevic, mais après que les forces démocratiques ont été au pouvoir en Serbie depuis huit ans. Les États-Unis et l'UE ont tous deux qualifié le Kosovo de cas *sui generis*, mais ce n'est pas un argument suffisant pour justifier la reconnaissance de l'indépendance, laquelle a créé un précédent invoqué par la Russie dans le cas de l'Ossétie du Sud et de l'Abkhazie. Cependant, certains pays européens ont refusé de reconnaître le Kosovo à cause des conséquences possibles pour leur propre intégrité territoriale (Espagne, Slovaquie).

Partage du pouvoir et arrangements institutionnels

2.1. Il a été affirmé que chaque cas d'autodétermination était unique et fonction de son contexte historique et politique. Plusieurs questions se posent lorsqu'on examine les cas d'autonomie: de quel type d'autonomie s'agit-il ? Quelles doivent en être les limites ? Où commence l'autonomie et où s'arrête-t-elle ? Va-t-elle évoluer vers un statut différent ? La souveraineté s'oppose-t-elle à la création d'une nouvelle identité ? Qui revendique l'autonomie ? Quelles sont les intentions réelles derrière cette revendication ? La recherche d'une façon de négocier l'autodétermination par l'autonomie sans démanteler l'État existant, c'est-à-dire sans aller jusqu'à la souveraineté, est un dénominateur commun dans tous les cas. Les solutions trouvées diffèrent considérablement. Par exemple, dans le cas du Soudan, l'Armée/Mouvement populaire de libération du Soudan (SPLA/M) revendiquait initialement l'indépendance du Sud, mais il a accepté une période de transition de six ans. Le gouvernement central soudanais a refusé de parler d'indépendance mais accepté de consolider l'État fédéral et de rendre l'unité attrayante pendant la période intérimaire de six ans. Après la période intérimaire, les populations devaient être consultées, y compris sur l'option de la séparation. Le modèle fédéral nécessitait une consolidation, mais suffisamment d'espace devait être ménagé à l'intérieur pour satisfaire les Soudanais du Sud. Le SPLA/M était divisé: certains avaient foi dans le « nouveau Soudan » préconisé par John Garang, tandis que d'autres campaient sur leur position indépendantiste. La structure fédérale a été rendue plus représentative par la création d'une deuxième chambre au Parlement qui a donné une voix aux entités fédérales et la constitution d'une coalition fédérale de toutes les parties pour gouverner le pays. Les principaux points de négociation concernaient la propriété des champs pétrolifères dans le Sud et le partage des revenus. Le système mis en place n'était pas un système de partage du pouvoir à proprement parler, mais il a obligé

tous les acteurs à le respecter pour survivre, y compris ceux favorables à l'indépendance. Le Nord et le Sud ont tous deux saisi une chance historique, mais l'option de la séparation n'a pas totalement disparu. Si le Sud devient indépendant, il faudra tenir compte de l'attitude des États voisins (en particulier l'Égypte, qui a des inquiétudes relatives au cours du Nil provenant du Soudan).

2.2. Dans le cas d'Aceh en Indonésie, la direction du mouvement indépendantiste (le Mouvement pour un Aceh libre, GAM) a été décimée par le tsunami de 2004, et les forces restantes ont accepté de négocier avec Jakarta. Le nouveau gouvernement démocratique a refusé de négocier l'indépendance, mais a accepté d'accorder à Aceh une très large autonomie. Le premier résultat des négociations a été un accord précisant les conditions à réunir pour un transfert de pouvoir au gouvernement autonome et les compétences conservées par le gouvernement central, y compris sur des questions telles que la fiscalité, les structures sociales, etc. Bien que l'autonomie culturelle soit totale, le GAM a critiqué la mise en œuvre de l'accord par Jakarta; de fait, le document manque de clarté et est sujet à interprétation. Les décisions économiques restent concentrées entre les mains du gouvernement central, et la Constitution indonésienne n'a pas encore été modifiée pour refléter l'accord. Le GAM a abandonné sa revendication d'indépendance pour se contenter d'une « mini-autodétermination », mais il a besoin de davantage que la forme actuelle de l'autonomie.

2.3. En résumé, de nombreuses formes d'autonomie institutionnelles sont possibles, mais la question clé est de savoir comment satisfaire aux revendications de la minorité en quête d'autonomie de façon à éviter des revendications de souveraineté. Le risque est de tomber dans de perpétuelles négociations, car même si une autonomie est reconnue par une constitution, on ne peut s'attendre à ce qu'elle soit immuable. Par

exemple, l'Espagne, qui compte 17 régions autonomes, a été enlisée pendant vingt ans dans de perpétuelles négociations avec les Catalans et les Basques, tout progrès dans l'autonomie de l'une des régions risquant de créer un précédent pour les autres.

2.4. Il a été souligné que les deux exemples choisis, le Soudan et Aceh, étaient des régions riches en ressources naturelles exploitées par le gouvernement central. Dans le cas de l'Afrique du Sud, alors que des experts tels qu'Arend Lijphart avaient proposé divers modèles sophistiqués de partage du pouvoir,⁷ les parties aux négociations ont adopté des formules tout à fait différentes. Autrement dit, le processus de négociation a pesé davantage sur le résultat que les modèles théoriques. Le lien entre le processus et le résultat dépend de l'identité des négociateurs, de leurs capacités, du soutien des voisins ou de la communauté internationale (représentants spéciaux du Secrétaire général des Nations unies). En ce qui concerne le partage du pouvoir, plusieurs points sont à souligner:

- un processus prometteur est apparu dans des conflits où aucune des parties ne pouvait l'emporter sur l'autre (« impasse mutuellement nuisible »), et quand les parties ont senti qu'il devenait urgent de trouver un règlement (le contre-exemple étant Chypre);
- pour ce qui est du résultat, quelque 70 accords sur l'autonomie ont été conclus depuis 1945, mais il n'existe pas de modèle unique. Il n'était possible de prévoir l'issue dans aucun de ces cas, et celle-ci dépendait beaucoup des incitations fournies aux parties, y compris la protection de leurs intérêts vitaux;
- la question reste de savoir si l'autonomie représente une solution intermédiaire entre l'intégrité territoriale et l'indépendance. L'autonomie

7 Voir Lijphart, Arend. *Power-Sharing in South Africa*. Berkeley: Institute of International Studies, University of California, 1985.

territoriale n'est pas identique à l'autonomie juridique ⁸ ou au respect des droits des minorités nationales. Comme le montre l'auteur Donald Rothchild,⁹ dans les cas d'autonomie territoriale, la répartition des compétences entre l'État et la région autonome ne résout pas nécessairement le problème des relations entre groupes mais ne fait que réorganiser la répartition des majorités et des minorités. Dans l'autonomie juridique, la question des droits d'un groupe en tant que tel reste souvent non résolue;

- lorsque l'autonomie est une forme de fédéralisme, il existe des différences entre fédéralisme symétrique (où tous les États sont considérés comme égaux, comme aux États-Unis) et fédéralisme asymétrique (où une province bénéficie d'une autonomie plus large, comme le Québec);
- les accords de partage du pouvoir risquent de conduire à la paralysie du gouvernement (Liban) ou à des crises (Bosnie);
- le modèle de partage du pouvoir (p. ex. la Bosnie aux termes de l'Accord de Dayton) repose sur le consensus, des coalitions et une proportionnalité (du point de vue électoral, mais aussi en matière de revenus et de répartition des forces militaires, comme au Burundi). C'est ce que l'on appelle le modèle « consociationnel »: le gouvernement central ne peut légiférer sur des questions qui touchent aux intérêts vitaux de minorités sans leur accord;¹⁰
- après une guerre civile, la coexistence entre parties peut sembler impossible, et la partition se révéler la seule solution morale et viable;
- pour éviter la séparation, l'intégration et les incitations sont nécessaires pour que les membres de communautés opposées travaillent en collaboration (identité contre multiculturalisme). L'enjeu n'est pas seulement une représentation appropriée, mais aussi l'intégration dans les forces

8 « Corporate autonomy » [NdT].

9 Voir Lake, David A. et Rothchild, Donald, « Containing Fear: The Origins and Management of Ethnic Conflict », *International Security* 21(2), 1996, pp. 41-75.

10 Voir Lijphart, Arend (1977). *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration*. New Haven, CT: Yale University Press.

armées, l'éducation, le logement, etc. Une bonne intégration est une intégration dans toutes les institutions de l'État et une redistribution économique des revenus, en particulier dans les régions auparavant négligées;

- les négociations perpétuelles peuvent offrir une solution en l'absence d'autres possibilités de dialogue, et il peut en ressortir un cadre de négociation pour le règlement de différends futurs;

- plus le processus intègre de parties, plus il a de chances de succès. Les opposants à un accord surgissent généralement quand les négociations approchent de leur conclusion. Le plus souvent, il est impossible de parvenir à un consensus total, et, comme dans le cas de l'Afrique du Sud et de l'Irlande du Nord, la solution est de trouver un « consensus suffisant »;

- les médiateurs extérieurs jouent souvent un rôle utile, car ils apportent des garanties, mais surtout, ils donnent confiance et ils s'investissent suffisamment pour aboutir à un accord (dans le cas de la Mission des Nations unies au Soudan, la MINUS, cet investissement était insuffisant);

- les référendums sont le plus souvent des échecs; ils s'accompagnent fréquemment de violences, et il en ressort des majorités étroites.

Ce qui conduit à reformuler la question soumise au séminaire: « Dans quelles conditions l'autonomie peut-elle être une solution acceptable pour les parties ? »

2.5. La question de l'influence sur les processus d'autonomie de personnalités (comme John Garang) a été soulevée pendant les débats. Pour un participant, dans la plupart des cas, la vision collective des groupes ou leur idéologie a plus d'influence que des individus. Cependant, quand les groupes sont homogènes, ce qui est fréquent, les personnalités et les dirigeants peuvent jouer un rôle décisif. Dans la recherche de consensus, les parties doivent savoir à qui elles ont affaire. Selon une autre opinion, les dirigeants comptent bel et bien, car les chances de succès sont plus grandes quand les principaux dirigeants s'entendent sur des principes communs lors de négociations discrètes avant de laisser

les experts régler les détails. Quant à savoir si les solutions consociationnelles proposées comme mesures intérimaires ne deviennent pas un résultat final, selon le même participant, les institutions ont tendance à se renforcer elles-mêmes, comme dans le cas de la Bosnie. Il est souhaitable de présenter le partage du pouvoir comme rien de plus qu'un marchepied vers l'unité nationale (comme dans le cas de l'Afrique du Sud en 1994-1996). Cependant, cela arrive rarement, puisque les structures de partage du pouvoir restent généralement en place. Au Liban, le modèle consociationnel a échoué parce qu'il laissait de côté une minorité nombreuse, les Chiïtes. Un tel modèle amène souvent que les groupes à camper sur leurs positions, et il accentue les différends. Bien qu'il soit utile dans les cas où aucun accord n'est trouvé, il est difficile d'en sortir sans recourir de nouveau au conflit. L'inclusion dans les accords de clauses de temporisation (« clauses crépusculaires ») et/ou de clauses d'entrée en vigueur différée (« clauses couperets ») est une façon de régler cette question. Ainsi, dans le cas de l'armée burundaise, une surreprésentation temporaire des Tutsis a été convenue pour s'assurer que l'armée n'attaquerait pas les membres de ce groupe. Quant à savoir si l'autonomie d'Aceh pourrait servir de modèle de satisfaction de l'autodétermination et de règlement des conflits, il faudrait déterminer comment se mesure le succès. Dans le cas de l'Irlande du Nord, le principal objectif était d'arrêter les violences, et cet objectif a été atteint. Dans le cas d'Aceh, les violences s'étaient également arrêtées, mais les négociations et les revendications ont continué, et la perception du succès était d'autant plus limitée que des réformes plus profondes étaient nécessaires (en particulier à propos du rôle de l'armée nationale dans l'économie locale). La question du renforcement des capacités et de construction de l'État dans une région autonome a été soulevée en réponse à une question sur les inquiétudes de l'Égypte par rapport au Soudan: il s'agit d'un réel dilemme pour la communauté internationale, car tout en étant essentielle au succès (en particulier pour renforcer

la sécurité locale), un tel renforcement rapproche aussi la région de l'indépendance. Les médiateurs extérieurs ou facilitateurs sont jugés utiles, en particulier dans le cas des accords de partage des ressources en eau. Par ailleurs, dans la plupart des négociations de paix, les principales parties bénéficient de l'aide d'un deuxième cercle de conseillers ou d'experts qui sont tenus informés et qui peuvent faire connaître leurs réactions. Les membres de la bureaucratie ont souvent une autre façon de voir que leur classe politique, et il faut en tenir compte dans les processus.

Aspects économiques de l'autonomie: partage des revenus, exploitation des ressources naturelles

3.1. Le cas du Kurdistan irakien et de ses relations avec le gouvernement irakien a fait l'objet d'un examen. Les principales questions abordées ont été les suivantes: l'intérêt suscité, de part et d'autre, par la présence de ressources naturelles (pétrole et gaz naturel, mais eau également); la possibilité que des accords durables sur la gestion des ressources naturelles et la répartition des revenus constituent la base du règlement final d'un conflit auparavant insoluble; l'émergence d'un espace géo-économique créé par la combinaison d'un différend territorial, de l'exploitation des ressources naturelles et d'ambiguïtés juridiques; et l'importance d'une situation géopolitique en constante évolution. Tout au long du XX^{ème} siècle, les Kurdes ont été en conflit avec l'Irak, mais ils n'avaient aucun pouvoir de négociation réel en raison d'une relation asymétrique. En 1990-1991, la première guerre du Golfe et l'intifada (rapareen) kurde ont changé la dynamique de la relation entre le « centre » et la « périphérie ». Après l'Accord de Washington de 1998, qui a permis aux Kurdes de participer davantage à l'opposition irakienne, et après les attentats du 11-Septembre, les Kurdes sont devenus de précieux partenaires pour les États-Unis contre Saddam Hussein; l'alignement

des intérêts kurdes et américains a renforcé la position de négociation des Kurdes en tant que partenaires de Bagdad. Le parti kurde est le plus fort en Irak. Le Kurdistan a des institutions qui fonctionnent, un Gouvernement régional du Kurdistan (KRG) et une milice. Cependant, la dimension territoriale du différend reste non résolue: la « ligne verte » du KRG a été inscrite dans la Constitution en 2005, mais Bagdad ne reconnaît pas la notion de « territoires disputés ». Le référendum prévu par la Constitution qui devait être organisé avant la fin 2007 n'a jamais eu lieu. Aucun accord n'a été conclu sur les frontières des gouvernorats, en particulier de celui de Kirkouk, et cela s'est répercuté sur le règlement de tous les autres problèmes. Une alliance entre les Chiïtes et les Kurdes est en place depuis 2003, mais les futures élections pourraient exposer des clivages persistants au sein de communautés. Des quantités importantes d'hydrocarbures sont en jeu (45 milliards de barils de pétrole). La Constitution prévoit une distinction entre les champs de pétrole actuels (non attribués mais relevant de facto de la région) et futurs (qui relèvent manifestement de la région), les recettes devant être réparties « équitablement », ce qui laisse la porte ouverte à une interprétation générale. Le KRG a adopté sa propre « loi sur les hydrocarbures » avant que l'Irak adopte la sienne, et il a invité des sociétés pétrolières étrangères à venir exploiter ses ressources. Ses relations avec la Turquie sont cruciales pour le développement d'une industrie pétrolière indépendante. Quatre solutions ou évolutions peuvent être envisagées:

- un « grand marchandage » et « du pétrole contre un territoire »: Kirkouk irait au KRG, mais le pétrole de cette région reviendrait à Bagdad;
- la séparation « du pétrole et du territoire »: accord sur la législation des hydrocarbures, adoption d'un processus de gestion dans la province de Kirkouk et d'un autre pour le règlement du différend territorial;
- un retour à la Constitution et l'application d'un fédéralisme asymétrique;-
- le statu quo dans l'attente d'une escalade du conflit entre le KRG et

Bagdad, ou entre Chiites, par un retour au sectarisme ou par une intervention régionale.

3.2. Le cas du territoire français de Nouvelle-Calédonie, dans le Pacifique Sud, a également été examiné. Après une période de transition, comprenant la redistribution progressive des compétences économiques et une souveraineté partagée, l'évolution vers une souveraineté pleine et entière est devenue une option. Après un rappel du processus de colonisation de ce territoire et de la lutte du mouvement indépendantiste, qui a abouti aux violents affrontements de 1988, les Accords de Matignon¹¹ ont été conclus en 1988 entre les représentants du gouvernement français, le mouvement loyaliste européen local (RPCR) et le mouvement indépendantiste kanak (FLNKS). Leurs principales dispositions prévoyaient un transfert progressif des compétences de l'État français aux institutions locales au cours d'une période de transition de dix ans pendant laquelle il serait remédié au déséquilibre économique entre les populations kanak et européennes, et au terme de laquelle un référendum sur l'autodétermination serait organisé. Il était convenu, pour cette consultation, que l'électorat serait gelé pour éviter toute perturbation que pourrait créer une arrivée massive de colons français. Avec un revenu de 36 376 dollars par habitant, grâce principalement aux gisements de nickel (quatrième producteur mondial, troisièmes réserves mondiales, ou 25-30% des réserves mondiales), l'économie néo-calédonienne est certes vigoureuse, mais les inégalités restent grandes entre les populations européennes et kanak. Comme il n'a pas été suffisamment remédié à cette situation et que l'équilibre démographique restait favorable aux loyalistes, il a été convenu dans l'Accord de Nouméa de 1998¹² de repousser le référendum sur l'autodétermination à la fin d'une

11 Texte français à: www.nouvelle-caledonie.gouv.fr/sections/le_departement/institutions/accord_de_matignon/downloadFile/file/Accords_de_Matignon.pdf?nocache=1148957754.69.

12 Texte français à: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000555817>.

nouvelle période de transition d'une durée maximale de vingt ans. Le nouvel accord précise avec plus de détails les modalités de la redistribution du pouvoir économique et du transfert des compétences, par étapes correspondant aux mandats de l'assemblée territoriale appelée Congrès (premier mandat: code du travail, communications, commerce; deuxième et troisième mandats: enseignement secondaire, actes d'état civil; quatrième mandat: l'État français ne conserve que les fonctions régaliennes). Les symboles de la souveraineté (hymne, devise, drapeau, billets de banque) doivent être créés conjointement par les communautés néo-calédoniennes. La date du référendum sur l'autodétermination doit être décidée selon un système complexe, combinant une majorité qualifiée au Congrès et le droit pour l'État français de décider en dernier recours. Il sera organisé au plus tôt en 2014 et deux autres tentatives pourront avoir lieu. La souveraineté entière fait partie des options. Si, à la dernière tentative, une majorité ne se dégage toujours pas en faveur de l'indépendance, le statut actuel deviendra irréversible. Au total, ce processus d'autonomie a réussi à maintenir la paix et la recherche de solutions consensuelles. Il reconnaît l'identité culturelle et juridique de la communauté kanak. Il contribue à accorder une plus grande autonomie économique à cette communauté, qui bénéficie d'une discrimination positive, notamment dans les investissements publics, et qui a obtenu 51 % des parts de la future usine de nickel dans la province du Nord. Cependant, ce processus ne suffit toujours pas à combler le fossé éducatif et social qui sépare les Kanak et les Européens, ce qui rend l'issue du futur référendum incertaine.

3.3. Certaines comparaisons ont été établies entre les processus d'autonomie du Kurdistan et de la Nouvelle-Calédonie, lesquels présentent les similitudes suivantes: des références constitutionnelles et des processus législatifs; l'importance des ressources naturelles et du partage des revenus, avec la participation d'entreprises étrangères; un gradual-

isme et des périodes intérimaires; la redistribution des pouvoirs entre le centre et la région; et des cadres convenus pour un dialogue continu afin d'éviter des violences. Ils diffèrent sur les points suivants: l'aspect territorial du différend (régulé dans le cas de la Nouvelle-Calédonie); les méthodes de partage des revenus (par un actionnariat en Nouvelle-Calédonie); et les perspectives d'indépendance (exclues des scénarios du gouvernement central et de la communauté internationale dans le cas du Kurdistan, mais faisant explicitement partie des options dans celui de la Nouvelle-Calédonie).

3.4. Il a été question au cours des débats des mécanismes de surveillance extérieure des flux de revenus. Dans le cas du Tchad et du Sud-Soudan, les promesses de mise en place de tels mécanismes n'ont pas été tenues. Dans le cas du Kurdistan irakien, les contrats étant des documents confidentiels, il n'est pas certain qu'un tel mécanisme existe. En fait, Bagdad garde la mainmise sur les recettes pétrolières pour obliger le KRG à prendre certaines mesures. Dans le cas de la Nouvelle-Calédonie, la surveillance fait partie du dialogue permanent entre les parties, qui permet un examen annuel de la mise en œuvre de l'Accord. En outre, les Nations unies suivent de près l'évolution du territoire.

3.5. Les ressources naturelles peuvent-elles aider à parvenir à des règlements positifs ou ont-elles toujours une incidence négative rendant les conflits inévitables ? Selon un point de vue, les ressources naturelles peuvent contribuer au règlement des différends lorsque les relations entre les parties sont déjà stables et pacifiques. Dans la plupart des autres cas, elles attisent plutôt les conflits. Une mention a été faite des zones d'exploitation commune comme modèle de partage des revenus et pour l'arbitrage (comme dans le cas du Soudan).

3.6. Quant à l'incidence du partage des ressources naturelles sur le succès de l'autonomie comme moyen d'autodétermination, un participant a estimé qu'une solution durable à la question des ressources éliminerait la principale question litigieuse entre les Kurdes et le reste de l'Irak. Selon un autre, comme le montre le cas de la Nouvelle-Calédonie, le partage des revenus est essentiel au succès de l'autonomie, mais ne suffit pas à lui seul. En effet, d'autres éléments, comme le respect de l'identité culturelle, des traditions et de la dignité, sont tout aussi importants. Il a été conclu que la confiance mutuelle constituait un facteur décisif dans toute négociation sur le partage des revenus.

Comment garantir la protection des droits de l'homme dans une région autonome ?

4.1. Sur la question de la protection des droits des minorités dans les régions autonomes, certains considèrent la gestion des affaires intérieures comme la principale priorité de ces régions. Cependant, d'un point de vue juridique, c'est à l'État, sujet de droit international, qu'il incombe de veiller à l'application des traités sur l'ensemble de son territoire, de même qu'au respect de ses obligations internationales, en particulier le respect des droits de l'homme et du droit international humanitaire. En pratique, il appartient aux structures étatiques de décider des normes et aux autorités des régions autonomes de les appliquer. Ce faisant, tant l'État que les autorités locales sont tenus de protéger les droits de l'homme universels, ainsi que les droits des membres des minorités nationales. Dans le cas de tous les États issus de l'ex-Yougoslavie et de l'ancienne Union soviétique, l'idéal socialiste était le dénominateur identitaire commun. A présent, c'est le concept de l'État-nation qui est le dénominateur commun. Même la Fédération de Russie, qui comprend pourtant de nombreuses minorités ethniques, favorise l'identité russe. Les nouveaux États se composent de majorités et de minorités entre

lesquelles il existe souvent des haines anciennes. A la différence de la conclusion pacifique de la guerre froide entre les principaux antagonistes, ce contexte résulte d'une politique stalinienne délibérée visant à empêcher la formation de républiques nationales unifiées qui pourraient être tentées en marge de contester la prédominance du Kremlin. Il s'ensuit des tensions, des violences régionales voire des massacres. Ainsi, les villes tadjikes de Samarkand et de Boukhara ont été attribuées à l'Ouzbékistan. Même le Kosovo, qui a fait sécession de la Serbie en tant que minorité, a hérité de ses propres minorités, ce qui cause un sérieux problème. L'Ossétie du Sud et l'Abkhazie, régions de la Géorgie, ont proclamé leur indépendance, mais celle-ci n'a pu être reconnue à cause de leur statut discutable. Elles sont donc devenues des contre-modèles de la gestion de l'autonomie. Pour éviter de telles situations à l'avenir, la communauté internationale doit mettre l'accent sur des mesures préventives. Or, la prévention à long terme dépend de plusieurs facteurs, à savoir le développement économique, le partage du pouvoir et le respect des droits de l'homme. S'il incombe à l'État de défendre les droits de tous les citoyens, il appartient à la communauté internationale de créer le cadre juridique voulu. Si les États ne respectent pas leurs obligations à l'intérieur de leurs propres frontières et n'interviennent pas, par exemple, en cas de violations massives des droits de l'homme (ou, pire, participent à ces violations), des mesures plus radicales devraient être envisagées, comme le prévoit le concept de la « responsabilité de protéger ». Les pays du Sud sont sceptiques par rapport à ce concept parce qu'ils craignent pour leur souveraineté. Mais la « responsabilité de protéger » n'est plus préventive et elle ne pourrait s'appliquer que dans des cas extrêmes de conflits violents. Le concept existant de « maintien de la paix » est jugé plus compatible avec la souveraineté. La prévention devrait porter essentiellement sur les cas où le risque de violence est le plus élevé. Trois méthodes pourraient être éventuellement appliquées:

- la séparation/partition: la Tchécoslovaquie a réussi une partition harmonieuse; la Yougoslavie, moins; le risque de violence persiste en Géorgie;

- l'assimilation: dans le cas des États-Unis, du Canada ou de l'Australie, l'assimilation a réussi parce qu'elle était volontaire; en Europe, l'identité nationale reste forte; l'assimilation forcée a conduit à des conflits (Turquie et Kurdes, tensions en Asie centrale et en Europe de l'Est);

- l'intégration: elle nécessite certaines conditions relatives à la diversité et à la multi-ethnicité, et donc des mécanismes particuliers. En Europe, les sociétés post-totalitaires accordent beaucoup d'importance à l'identité nationale. Même dans des sociétés démocratiques, on observe une résurgence du nationalisme (Danemark, Pays-Bas, France, Allemagne). Mais pour que les minorités respectent l'intégrité territoriale, il faut que leur identité soit préservée. En fait, il se peut qu'elles essaient de rétablir leur identité étouffée et de réclamer une plus grande autodétermination (comme dans le cas du Kosovo). Les deux côtés ont chacun leurs responsabilités, tout comme les États voisins, puisque les minorités ont tendance à rechercher le soutien de l'État auquel elles sont apparentées, ce qui est source d'instabilité.

4.2. Autre question soulevée: une région autonome peut-elle aller au-delà de ce que l'État a accepté de protéger ? A l'initiative de l'ONG Appel de Genève, certains groupes kurdes qui combattaient Saddam Hussein ont accepté de renoncer à utiliser de mines terrestres antipersonnel, même quand l'Irak en utilisait.¹³ Certains groupes autonomes ont accepté de ne pas utiliser d'enfants-soldats alors que les États qu'ils combattaient en utilisaient. Le Kosovo pourrait aller plus loin que ce que la Serbie a accepté. La justice écossaise a décidé dernièrement de libérer un détenu libyen « pour motifs humanitaires », alors qu'une telle disposition n'existe pas en droit britannique. De plus, bon nombre de

¹³ Voir: <http://www.genevacall.org/news/in-the-press/f-in-the-press/2001-2010/2002-02seplib%5BFRA%5D.htm> .

régions autonomes ont leurs propres minorités, ce qui limite l'attrait du statut d'État, car la plupart des États ne se fragmentent pas en davantage d'États. Lorsqu'une entité revendique le statut d'État, il serait bon de déterminer son droit de formuler une telle revendication. Le génocide est un cas extrême et représente un critère très élevé dans l'échelle de la violence. Cependant, cette forme de crime est difficile à prouver et ce ne devrait pas être la norme. Les crimes contre l'humanité constituent un critère plus évident. La Déclaration relative aux Principes du Droit international touchant les Relations amicales et la Coopération entre les États de 1970 ¹⁴ contient un critère de refus du droit de se séparer d'un État existant si celui-ci est « doté [...] d'un gouvernement représentant l'ensemble du peuple appartenant au territoire sans distinction de race, de croyance ou de couleur ». En ce qui concerne la primauté du droit et les droits de l'homme, il incombe aux États d'appliquer les normes, mais ce sont des individus qui dirigent les États, et il se peut qu'on les considère de plus en plus comme responsables à titre personnel de la violation de normes internationales. Une telle menace pourrait agir à titre préventif, par exemple grâce à la notion de compétence universelle. Pour ce qui est de la « responsabilité de protéger », le critère des « violations massives des droits de l'homme », équivalent à un génocide, est trop exigeant pour permettre une intervention internationale. En fait, la perpétration de crimes de guerre et/ou de crimes contre l'humanité représente un critère plus accessible qui oblige à une action internationale (en tout cas, le résultat de ces crimes est souvent aussi grave qu'un génocide).

4.3. Au cours des débats, le Kurdistan irakien a été cité comme autre exemple de cas où la région autonome assumait plus d'obligations que le gouvernement central. Ainsi, à l'inverse de Bagdad, le Kurdistan irakien n'exige pas de visa d'entrée pour les étrangers qui arrivent directement

14 [Document consultable à: http://www.whatconvention.org/fr/conv/0703.html](http://www.whatconvention.org/fr/conv/0703.html).

sur son territoire. Pour d'autres, les accords sur l'autonomie devraient inclure des clauses relatives aux droits de l'homme faisant référence aux accords internationaux, de sorte qu'il incombe aux deux parties de respecter ces accords. Cependant, pour un autre participant, « le critère de la représentation » pourrait constituer un sérieux obstacle s'il est synonyme d'accès au pouvoir exécutif. Ainsi, les Amérindiens des États-Unis et du Canada auraient-ils un droit de sécession parce qu'ils ne participent pas au gouvernement fédéral ? Qui a le pouvoir de décider de qui est sous-représenté ? Des structures de gouvernance mondiale sont peut-être nécessaires, en particulier face aux défis mondiaux actuels. Par exemple, les « réfugiés » climatiques auront-ils droit à l'autonomie à l'intérieur des États qui les accueilleront ? D'après certains, la séparation peut être évitée par une promotion active des droits des minorités, avec une pleine participation à la société, aux forces de police et à d'autres instances administratives. Certains estiment aussi que le Haut-Commissaire de l'OSCE pour les Minorités nationales a un rôle important à jouer dans la détection rapide des différends et dans leur prévention. L'ONU aurait tout intérêt à nommer son propre haut-commissaire, même si le Haut-Commissaire des Nations unies aux Droits de l'Homme et la Cour pénale internationale ont aussi un rôle utile à jouer dans la prévention. Il est utile aussi d'enquêter sur des incidents mineurs, afin de désamorcer les tensions et d'affaiblir les opposants extrémistes qui cherchent à déformer les faits. À propos de l'assimilation forcée, un des participants a rappelé que 13 millions de Kurdes vivaient en Turquie et qu'ils n'avaient pas le droit d'utiliser pleinement leur propre langue ou d'avoir des écoles privées indépendantes. En Transnistrie, la police a procédé à des descentes dans des écoles où l'on apprenait le moldave en alphabet latin au lieu de cyrillique. Dans certains pays, comme le Turkménistan et l'Ouzbékistan, la nation s'est construite grâce à l'oppression des minorités. Faisant référence aux Recommandations de Lund pour la Participation effective des Minorités nationales à la Vie

publique ¹⁵ publiées en 1999 par l'OSCE, un participant s'est demandé si elles seraient applicables au cas du Sahara occidental. Selon lui, le lien entre la citoyenneté et le droit de vote pourrait être un critère moindre pour les élections locales que pour les élections nationales. La représentation proportionnelle emporte l'adhésion générale comme étant le meilleur système pour tenir compte des minorités, mais elle risque de mener à une représentation moins réelle que nominale. Il arrive que des minorités exercent une influence dans les modes de scrutin à la proportionnelle, des coalitions décisives dépendant d'elles (ce qui est le cas des Serbes en Croatie, même s'ils n'occupent aucun poste particulier dans l'exécutif). Un autre participant a vu dans l'autonomie un substitut démocratique par lequel on accordait plus de droits à un groupe de citoyens qu'aux autres citoyens. Un autre encore a rappelé que l'OSCE souhaitait voir moins de différences de droits entre les citoyens et les non-citoyens. Des tendances contraires se manifestent toutefois, comme aux Pays-Bas, où le gouvernement a proposé que les minorités nationales s'expriment en public seulement en néerlandais, seuls les touristes étant libres d'utiliser d'autres langues.

Evolution et perspectives des régions autonomes

5.1. La question de savoir si l'autonomie était toujours le résultat final d'un processus ou si une autre étape devait être possible a été abordée. L'histoire montre que lorsqu'un groupe choisit d'aller au-delà de l'autonomie, cela devient souvent un casus belli. En fait, il existe de nombreuses formes d'autonomie, chacune correspondant à des défis particuliers. Un conflit ouvert a été évité dans le cas de la Vojvodine, région de la Serbie, et il est intéressant de voir ce qui a empêché qu'un conflit éclate. D'un point de vue ethnique, la Bosnie semble présenter la situation la plus complexe, mais le cas de la Vojvodine est encore

¹⁵ Document consultable à: http://www.osce.org/documents/hcnm/1999/09/2698_fr.pdf.

plus compliqué. Il s'agissait de la dernière enclave du multiculturalisme hérité de la monarchie des Habsbourg. En plus d'une majorité serbe de 65-67% coexistaient quelque 25 groupes minoritaires et six langues officielles. La Vojvodine a obtenu son autonomie parce qu'elle était multiculturelle depuis 1918. Pendant la Deuxième Guerre mondiale, elle a perdu sa communauté juive, mais des Serbes et des Roms ont également été tués. Après la guerre, de 4 000 à 5 000 personnes d'origine allemande ont été expulsées. La Yougoslavie socialiste s'est construite sur l'hypothèse qu'il fallait surmonter les conflits passés afin d'établir de nouvelles relations entre les différentes nationalités. La méthode communiste pour régler ce genre de problèmes n'était pas démocratique, mais elle a aidé à atteindre cet objectif. Après le divorce d'avec Staline, la Yougoslavie est devenue un État communiste différent qui accordait plus de libertés culturelles sinon politiques. La Vojvodine a vécu une période féconde d'interaction culturelle et sociale entre ses différentes communautés ethniques, y compris des mariages intercommunautaires et des activités multiculturelles. Les intellectuels hongrois y sont devenus un phare de la culture pour la Hongrie communiste elle-même, où l'on faisait entrer de nombreux livres sous le manteau. La liberté artistique et culturelle montrait qu'il était possible de développer une identité au-delà de critères purement ethniques. Cependant, à l'éclatement de la Yougoslavie dans les années 1990, le nationalisme l'a emporté et la Vojvodine l'a chèrement payé: la méfiance a remplacé la communication entre groupes et quelques épisodes de nettoyage ethnique contre les Croates ont eu lieu. N'oublions pas que le président Milosevic avait incité les Serbes à « coloniser » la Vojvodine pour remplacer la population allemande expulsée, afin de changer la composition ethnique de la région. Il a été plus facile de détruire la confiance que de la rebâtir, même après les changements démocratiques en Serbie. Aujourd'hui, cependant, 80 % des jeunes Hongrois de Vojvodine étudient dans leur propre langue à l'école primaire et 72 %,

dans l'enseignement secondaire. Il est même possible d'étudier dans sa langue maternelle à l'université. Il en va de même pour les Roms et les Slovaques. Malgré cela, la représentation reste insuffisante. En effet, les minorités sont sous-représentées dans l'administration, la magistrature et la police. Dans les années 1990, les jeunes cadres urbains émigraient, ce qui s'est traduit par une fuite des cerveaux. Or sans élite intellectuelle, les minorités risquent de ne pas parvenir à se construire une identité culturelle et de se refermer de plus en plus sur elles-mêmes. La Vojvodine semble faire figure de test en Europe, où il existe quelques autres cas de groupes mixtes de ce genre. Comment assurer la continuité de ce tissu ? L'unique réponse réside dans l'intégration dans l'UE et l'OTAN de tous les pays des Balkans occidentaux, faute de quoi la volonté et les moyens de nourrir cette expérience n'existeront pas. On pourrait même assister à des ingérences extérieures (par exemple, de la part de la Hongrie) ou à une résurgence du nationalisme pendant les campagnes électorales menées sur des slogans d'exclusion. Le principe de subsidiarité de l'UE est le meilleur principe à appliquer dans ces situations. Cependant, un nouveau statut est à l'étude pour la Vojvodine en vue de conférer plus de pouvoirs à la région autonome, ainsi qu'une forme de représentation internationale.

5.2. L'autodétermination équivaut-elle toujours à l'indépendance ? Au XIX^{ème} siècle, le principe de la nationalité a donné naissance à de nombreux États. Au début du XX^{ème} siècle, le président américain, Woodrow Wilson, était convaincu que chaque nationalité devait choisir elle-même son le statut. La Déclaration relative aux Principes du Droit international touchant les Relations amicales et la Coopération entre les États de 1970 stipule que tout « statut politique librement décidé par un peuple [constitue] pour ce peuple [un moyen] d'exercer son droit à disposer de lui-même ». Aujourd'hui, la dichotomie entre la mondialisation et la subsidiarité pourrait amener plus d'États à accepter le principe

de l'autonomie pour certaines régions. Trois catégories d'autonomie ont été mentionnées:

- l'autonomie administrative: simple délégation de pouvoirs, elle ne peut probablement pas être considérée comme équivalent à une autodétermination;

- l'autonomie personnelle ou juridique¹⁶: système en vertu duquel une minorité dans le pays, qui ne constitue pas la majorité dans une région de ce même pays, obtient le droit d'organiser elle-même ses activités culturelles, religieuses et éducatives. Ce type d'autonomie pourrait être considéré pour accorder un certain type d'identification;

- l'autonomie politique territoriale: dans ce cas, sous certaines conditions, il peut être satisfait au besoin d'autodétermination parce que cette forme d'autonomie comprend le transfert aux institutions locales de certaines compétences – en général, pour des questions économiques et sociales –, tout en préservant l'unité de l'État.

Les vingt mesures et circonstances suivantes ont été identifiées comme de nature à renforcer le succès d'un régime d'autonomie:

1) Un régime d'autonomie doit être établi avec le consentement de la population qui doit en bénéficier. Il arrive, cependant, qu'une population qui n'a accepté un tel régime qu'avec réticence au départ en soit plus tard satisfaite (comme cela s'est produit dans les îles d'Åland).

2) Le régime doit être établi avec le consentement exprès ou implicite d'un État étranger avec lequel le groupe autonome a une affiliation ethnique ou autre (l'attitude positive de la Suède a contribué au succès du régime autonome des îles d'Åland).

3) L'appartenance à une organisation suprarégionale peut également jouer un rôle utile (la situation au Tyrol du Sud/Haut-Adige s'est améliorée après que l'Autriche eut rejoint l'Italie au sein de l'UE).

16 « Corporate autonomy » [NdT].

- 4) Le régime doit être bénéfique tant pour l'État central que pour la population de la région autonome.
- 5) La population locale doit être autorisée à bénéficier des attributs officiels ou symboliques de l'autodétermination tels qu'un drapeau, un hymne et une langue officiellement reconnue (les autonomies les plus réussies jouissent de ces privilèges, y compris les îles d'Åland, le Groenland et l'Écosse).
- 6) Une capacité ou une représentation internationale pourrait se révéler utile (comme dans le cas de Hong Kong ou de la Nouvelle-Calédonie).
- 7) La répartition des compétences doit être définie le plus clairement possible (les textes concernant les îles d'Åland, le Tyrol du Sud/Haut-Adige, Memel/Klaipėda et l'Érythrée étaient très détaillés; en revanche, les documents concernant le Groenland et les îles Féroé étaient assez succincts, mais cela n'a pas empêché l'autonomie de ces territoires d'être un succès).
- 8) Lorsque les activités du gouvernement central dans des sphères relevant de sa compétence concernent directement la région autonome, les autorités locales doivent être consultées dans toute la mesure du possible (cette pratique est particulièrement évidente dans le cas des îles d'Åland et du Groenland).
- 9) Un ou plusieurs organes spécialisés doivent être créés, autant que possible à l'avance, pour faciliter la coopération entre le gouvernement central et les autorités locales (la Délégation d'Åland a ainsi évité de nombreux malentendus).
- 10) Les modalités et mécanismes de règlement des différends entre les autorités centrales et locales doivent être définis le plus clairement possible (cependant, quand les relations entre le centre et l'autorité autonome sont bonnes, il est souvent possible d'éviter rapidement des différends grâce aux organes de coopération).
- 11) Dans certaines circonstances, il peut être préférable d'établir l'autonomie par étapes, autrement dit de transférer progressivement les

compétences voulues, et peut-être aussi le territoire concerné (le gradualisme s'est révélé être particulièrement efficace dans le cas du Groenland).

12) Les perspectives de succès sont meilleures si le gouvernement central et les autorités autonomes reposent sur des régimes démocratiques (ce qui est, par exemple, le cas de Porto-Rico, du Groenland, des îles d'Åland et de l'Écosse).

13) Tout régime d'autonomie doit comprendre des garanties de respect des droits de l'homme, y compris le principe d'égalité et de non-discrimination entre tous les habitants. De même, une minorité qui vit au sein d'un groupe ethnique qui a obtenu son autonomie doit bénéficier des droits des minorités. Cela est particulièrement important en cas de différences considérables d'idéologie ou de traditions entre le centre et la population autonome en matière de droits de l'homme, par exemple, à propos de la condition de la femme et des droits de l'enfant.

14) Le fait que la région autonome et l'État dans son ensemble en soient à une étape assez similaire du développement économique et du niveau de vie peut accroître les chances de succès (ainsi, les efforts consentis par le Danemark pour augmenter le niveau de vie au Groenland ont aidé à faire de cette autonomie un succès, alors que les différences économiques et sociales entre le Nord et le Sud ont sans doute contribué à l'échec de l'autonomie dans le Sud-Soudan).

15) Si l'autonomie est établie pour une période limitée, la procédure à suivre à la fin de cette période doit être définie dès le départ. Il faut, si possible, dresser une liste d'options préliminaires à examiner à cette étape.

16) Si l'accord sur l'autonomie comprend un engagement à respecter certaines règles de comportement, il peut être utile d'asseoir ces règles sur des normes internationales (par ex. des références aux normes internationales en matière de droits de l'homme, de santé et de protection de l'environnement).

17) Une atmosphère générale de conciliation et de bonne volonté est la condition la plus importante, en fait indispensable, au succès de

l'autonomie. Cette condition doit être créée en s'efforçant, de façon énergique et soutenue, d'expliquer et de nouer un dialogue patient (à ce jour, aucun accord sur l'autonomie ne s'est révélé fructueux dans une atmosphère hostile; celle-ci peut, cependant, s'améliorer avec le temps, comme dans le cas des îles d'Åland).

18) L'autonomie doit être établie avant que les relations entre la majorité dans l'État et la majorité dans la région se détériorent nettement. L'expérience montre que l'autonomie ne suffit pas à elle seule à apaiser une situation attisée par la haine et l'exaspération.

19) Il peut être satisfait à l'aspiration à l'autodétermination au moyen de l'octroi à la région autonome d'un certain degré de souveraineté. Comme la notion de souveraineté a beaucoup évolué et que l'autonomie et la souveraineté ne sont pas mutuellement exclusives, il est possible d'envisager une souveraineté partagée (Nouvelle-Calédonie) ou une souveraineté fonctionnelle.

20) De même, on peut envisager d'inscrire le nom du territoire autonome sur le passeport de l'État.

Selon les participants, les points les plus importants de cette liste sont le premier – la nécessité du consentement de la population –, et le dix-septième – l'atmosphère de conciliation et de bonne volonté.

5.3. Dans les débats, un participant a examiné à la lumière de ces critères le cas du statut d'autonomie proposé pour le Sahara occidental et, selon lui, ce statut les remplit tous, y compris le critère de l'intégration régionale.

Conclusions

Un participant a proposé les conclusions qu'il avait personnellement tirées de ce séminaire. Selon lui, ce qui rend l'autodétermination compliquée, ce sont les différences entre les processus internes et la reconnaissance internationale. A la question « L'autonomie peut-elle satisfaire le droit à l'autodétermination ? », il a relevé les trois réponses possibles suivantes:

- dans certains cas, il ne semble pas possible de concilier l'autodétermination et l'autonomie parce qu'un côté défend l'intégrité territoriale et l'autre, des revendications, et que les préférences des uns et des autres ne peuvent se réaliser pleinement par l'autonomie. Telle est la situation dans le Caucase, à Chypre et au Cachemire, et elle conduit à des conflits figés. Certains gouvernements redoutent que l'autonomie soit une pente glissante qui mène inévitablement à l'indépendance. En ce sens, le Kosovo peut être considéré comme un risque moral. Il existe aussi le risque d'ingérences extérieures, comme au Cachemire.
- dans d'autres cas, au contraire, l'autonomie permet l'autodétermination, et elle est compatible avec la souveraineté d'un État central, comme le montrent l'Espagne, l'Irlande du Nord, l'Irlande, Aceh, l'Adjarie et la Vojvodine. Le droit peut être interprété de plusieurs manières, et

dans certains cas il peut s'aligner sur la réalité. Il est alors possible de surmonter les obstacles pratiques et juridiques. A cet égard, la proposition marocaine relative à l'autonomie du Sahara occidental est considérée comme élaborée et novatrice.

- pour une troisième catégorie, l'autonomie peut satisfaire le droit à l'autodétermination seulement à certaines conditions. Le succès dépend beaucoup de l'existence d'un esprit de conciliation et d'une confiance entre les parties, ainsi que du fait qu'elles ressentent l'urgence de régler un conflit existant ou potentiel. Un règlement fondé sur un processus d'autonomie peut éviter l'exaspération qui résulte de l'incertitude à propos de l'avenir.

En ce qui concerne les méthodes employées pour parvenir à l'autonomie, il faut tenir compte des narratifs relatifs à l'identité, du symbolisme des élites politiques, de la volonté des parties de négocier, de l'engagement des médiateurs et de la nature ouverte des négociations. Finalement, il faut être pleinement conscient des causes et des raisons fondamentales de la quête d'indépendance. S'il s'agit seulement d'une question de prestige, il peut exister d'autres façons de la satisfaire que d'accorder une pleine et entière indépendance.

Quant aux relations entre le centre et les autorités locales, il existe des dimensions économiques importantes (institutionnelles ou relatives au développement conjoint, arbitrage, etc.), mais aussi des dimensions juridiques (normes internationales et droits relatifs à la participation des minorités, normes régionales, par exemple pour l'identité des populations autochtones). S'agissant des garanties institutionnelles et constitutionnelles, les meilleures pratiques recommandent la représentation proportionnelle à une assemblée constituante au sein de laquelle toutes les parties intéressées développent un sentiment de maîtrise commune (comme en Afrique du Sud ou au Népal). À propos de la méthode de sélection du groupe minoritaire, l'auto-sélection est une option, mais le choix peut aussi s'effectuer par le processus électoral.

Le Maroc et le Sahara occidental sont considérés comme situés entre deux systèmes: l'Europe occidentale (où l'accent est mis sur la subsidiarité, la décentralisation, les droits des minorités et la gouvernance démocratique) et l'Afrique (où l'état d'esprit de la décolonisation et le tribalisme perdurent, et où la reconnaissance de l'identité ethnique est considérée comme risquée pour l'édification de l'État). A cet égard, le recours au référendum exige une analyse minutieuse, car il peut faciliter un processus ou servir d'alerte précoce (comme au Timor oriental), mais il peut aussi faire avorter le processus ou le bloquer (comme à Chypre).

Trois séries de recommandations stratégiques peuvent ainsi être formulées:

- premièrement, il est recommandé de rendre l'unité attrayante (comme au Soudan). Ce peut être une option pour éviter la séparation et un conflit armé;
- deuxièmement, il est recommandé d'élaborer des scénarios qui visent à rendre l'unité tout particulièrement intéressante sur le plan économique, afin de générer des « dividendes de la paix » (comme en Afrique du Sud);
- troisièmement, il est recommandé de reconnaître l'importance des mécanismes qui aident à générer de nouvelles idées, à être novateur (par exemple, dans le processus constitutionnel à Fidji, une convention a envoyé des représentants dans d'autres pays étudier l'expérience étrangère).

Pour finir, ce qui semble le plus efficace, c'est de réunir les parties afin d'examiner, ensemble, à quoi ressemblera l'avenir, afin de bâtir une destinée commune ou de s'entendre sur diverses formes d'autonomie gouvernementale sur une base consensuelle.

Allocution du professeur François Heisbourg, Président du Conseil de Fondation du GCSP

Brièvement, j'aimerais faire quelques remarques improvisées de nature générale sur les questions que recouvre le thème de ce séminaire. Normalement, il aurait fallu me forcer la main pour que j'accepte de parler de ce sujet controversé qui est un vrai champ de mines. Il y a tellement de façons différentes de traiter cette question délicate. Mais je me suis laissé convaincre par deux éléments. D'une part, l'endroit où nous nous trouvons. La Suisse, pays qui démontre remarquablement qu'il est possible de gérer de multiples identités, de multiples niveaux de compétence et de multiples degrés d'autonomie d'une manière qui ne cesse de m'étonner. La Suisse est l'équivalent fonctionnel des bourdons qui, comme vous le diront les ingénieurs, ne devraient pas voler étant donné les caractéristiques de leur aérodynamisme. A première vue, la Suisse ne devrait pas voler non plus. Le pays est encore plus compliqué que la Bosnie sur le plan des institutions, et pourtant il vole plutôt bien. L'autre raison est plus personnelle: je descends pour moitié de l'ancienne puissance impériale qu'est la France, mais pour l'autre moitié, d'une petite entité appelée Luxembourg, et j'appartiens aussi à l'Union européenne. J'aimerais parler de trois points. Premièrement, la question de l'identité, ou la « bataille des narratifs », si vous voulez; deuxièmement, la question de la force, ou le « narratif des batailles »;

et troisièmement, voir en quoi la mondialisation influe sur le sujet de votre séminaire.

Premièrement, la « bataille des narratifs ». Je pense que c'est Simon Bolivar qui a dit – et n'hésitez pas à corriger ma paraphrase – que la seule légitimité politique d'une nation réside dans la souveraineté de son peuple. Cela semble très clair, très simple. Reste à savoir ce que l'on entend par « peuple ». D'une certaine manière, et en tout cas pour un Européen, il est facile d'être trompé par les analogies entre l'État-nation et la technologie de l'information: pour l'État-nation, vous avez un peuple, un cadre territorial et un discours; pour la technologie de l'information, vous avez le cadre matériel, les logiciels et un système d'exploitation pour la gestion du contenu. Ces analogies sont, grosso modo, correctes. En effet, dans les deux cas, vous trouverez ces éléments. Mais en pratique, ils sont très différents, car il n'existe pas de définition unique du « peuple ». Et il n'existe pas non plus de relation standardisée unique entre le peuple, le cadre territorial et la nature du contenu et sa gestion, autrement dit, le discours. En ce sens, l'analogie avec la technologie de l'information ne tient pas. Par exemple, si je prends le contenu, ce que nous appellerions les « marqueurs identitaires » en français, et que j'examine les divers États-nations incontestés – du moins maintenant – qui nous entourent et dont l'existence ne pose pas de problèmes pratiques ou métaphysiques majeurs, eh bien, même dans ce groupe, les principaux marqueurs sont d'une diversité extraordinaire. Dans certains cas, ils se rapportent principalement au passé. Or, le passé dans de nombreux pays n'est pas « un autre pays », pour paraphraser une expression bien connue. Dans beaucoup de cas, ce sera la religion; dans d'autres, les valeurs (voyez les États-Unis d'Amérique), la langue, les origines culturelles ou encore la « race » au sens employé au XIX^{ème} siècle, ce que nous appelons aujourd'hui, de manière plus politiquement correcte, l'appartenance ethnique, ou l'ethnicité. S'ajoutent à cela des narratifs de natures très différentes. Prenez les États-Unis, la

construction de la « Nouvelle Jérusalem », la « cité qui brille sur la colline », le rêve américain. L'Union soviétique était un autre État idéologique où l'élément idéologique du narratif était absolument vital. Prenez la France, avec son narratif qui repose davantage sur le territoire et sur l'histoire (le « nos ancêtres les Gaulois »). Ou prenez la nature biologique de la vision romantique allemande de la nation du XIX^{ème} siècle, avec ses nombreuses interprétations en Europe centrale et dans le Sud-Est de l'Europe, et dans certains cas, au-delà même.

Passons maintenant à la relation entre le contenu, le territoire et le peuple. Il n'existe pas entre ces trois catégories de relation fixe comme il y en aurait dans la technologie de l'information. Ainsi, dans le cas de l'Union soviétique, pour prendre un cas extrême, il n'y avait pas de territoire, du moins au départ, au moment où il y avait seulement un narratif (l'hymne du Komintern parlait, pour désigner l'Union soviétique, de « Soviet du monde »). Ce qui diffère, évidemment, tout à fait d'autres situations où le territoire sera considéré comme l'essence absolue. Il y a de nombreuses permutations possibles entre ces trois éléments que sont le peuple, le territoire et le contenu. C'est une autre façon de dire qu'étant donné la complexité de ces situations, il ne faut pas être surpris que l'on puisse avoir de multiples identités sans être pour autant dysfonctionnel individuellement ou collectivement. On peut être originaire de France et du Luxembourg en même temps. On peut être originaire du canton du Valais (en Suisse), avoir un père qui vient de la partie germanophone de ce canton et une mère, de la partie francophone, l'un étant catholique et l'autre, protestante. Toutes ces identités revêtent, en fait, une très grande importance. Voyez le dosage complexe de la vie politique suisse, et le besoin de facto de concilier le tout.

Mais tout compte fait, la réponse à votre question est, au fond, le pouvoir. A quel niveau de l'identité résidera-t-il ? Au niveau fédéral ou dans les mains de l'exécutif ? Se trouvera-t-il au niveau intermédiaire ? Ou à un niveau inférieur ? Il existe des endroits – la Suisse en étant

un et l'Union européenne, structure bien plus vaste, un autre – où la question du pouvoir a été fondamentalement réglée. Les compétences pour un certain type d'entreprise collective se trouveront à un niveau et celles nécessaires pour un autre type d'entreprise collective, à un autre. On trouve plus généralement ce genre de répartition du pouvoir politique entre différents paliers dans les États fédéraux. On le trouve tout aussi facilement dans des cadres postmodernes tels que celui de l'Union européenne. On peut être en même temps un bon Catalan, un bon Espagnol et un bon Européen, même avec des identités fortes à chaque niveau. Il ne s'agit bien sûr pas d'une règle générale dans le monde, où la règle est la simplification et où les modèles du XIX^{ème} siècle sont plus courants que ceux de la fin du XX^{ème} siècle. Ce qui s'illustre, par exemple, par la relation avec les « murs ». Ainsi, pour les Européens, le mur de Berlin était horrible parce qu'il séparait, il divisait. Ils ont donc tendance à conclure que tous les murs sont une mauvaise chose. Dans d'autres sociétés, comme en Israël, on considérera sans doute que les murs sont une bonne chose selon le principe du « chacun chez soi et tout ira pour le mieux. » Ou au Maroc, on estime peut-être que le « mur » au Sahara n'est pas forcément une mauvaise chose. Là encore, il est impossible de définir un ensemble de règles ou de normes unique qui vaille pour tous.

A propos de simplification – et c'est là que j'en viens au « narratif des batailles » –, c'est justement parce qu'il est si important et difficile à la fois de rassembler ou de mobiliser de manière stable une entité collective humaine que la tentation de simplifier est immense. Or, la guerre est l'ultime simplification. Si ce n'est la guerre elle-même, ce sera le narratif de la guerre, des batailles. Pour reprendre à l'envers une expression française, « la guerre, c'est la mobilisation ». Car la guerre permet une mobilisation des forces de la société. La guerre, ce sont des douleurs, des souffrances, des sacrifices partagés et, donc, un narratif commun. Cependant, si un pays comme le Luxembourg avait bâti son identité sur

le « narratif des batailles », il n'y aurait pas de Luxembourg: nous aurions été écrasés... La tentation de la simplification comporte deux risques. Le premier est que les guerres se perdent – et ce sont généralement des activités à somme nulle. Le deuxième est que les guerres peuvent créer des dépendances à l'égard de tiers « bienveillants ». L'histoire montre que, lorsqu'une entité collective cherche à renforcer son identité par une simplification qui passe par la guerre, c'est souvent le contraire qui se produit, et le phénomène de dépendance fait qu'il est pratiquement impossible, en fait, de mener le projet identitaire à bien. Nous le voyons dans différentes régions du monde.

Troisième question: la mondialisation. En quoi diffère-t-elle depuis la création de ce vocable, il y a près de cinquante ans, d'épisodes précédents dans l'histoire internationale ? Elle est, pour l'essentiel, différente à deux égards. Le plus évident, voire le plus important, est l'échange instantané d'informations (ce qui a un rapport avec votre sujet: voyez comme il est facile aujourd'hui pour une diaspora de se mobiliser pour une cause par voie électronique). L'autre dimension de la mondialisation est le pouvoir qu'elle donne à des acteurs non étatiques à quelque niveau de fonctionnement qui les intéresse: transfrontière mondialement, transfrontière pour une cause régionale, intra-frontière pour des causes locales ou infranationales. Il s'agit probablement du facteur le plus important de la mondialisation par rapport à votre domaine aujourd'hui. Cet effet conduit, dans une large mesure, à l'érosion des frontières. Mais je reviens à l'avertissement formulé plus tôt au sujet des murs: je suis très heureux d'être citoyen de l'Union européenne, où les frontières ne sont plus des murs. En Europe, du moins de façon interne, les frontières n'excluent pas, n'opposent pas, mais en même temps, elles existent en théorie. Même si cette existence est théorique, elle n'en est pas moins importante pour autant. Elle est très importante même. Non seulement les frontières organisent les conflits ou les guerres, mais elles font qu'il est possible aussi d'organiser la paix. Je sais où commence le Luxembourg

et où finit la France, ce qui prédispose en soi à la paix. Ce n'est pas tant d'être chacun chez soi qui fait que tout se passe bien que le fait de connaître, tout simplement, les limites de sa propriété. Cela rassure et engendre la stabilité. Il est essentiel d'entretenir de bonnes relations de voisinage, mais la mondialisation joue contre cela parce qu'elle agit par delà les frontières, comme je l'indiquais plus tôt.

Autre remarque, malgré l'avènement de la physique einsteinienne, la mondialisation intervient dans un monde qui est également régi par la physique newtonienne. Autrement dit, toute action provoque une réaction égale et opposée. Il en va de même de la mondialisation. Elle joue contre les identités et les frontières établies et en faveur d'une certaine homogénéisation (mais non aussi catégoriquement que l'a expliqué autrefois Thomas Friedman)¹⁷ et, en même temps, elle entraîne des réactions opposées en renforçant les identités, y compris les identités plus petites, plus introverties. On le voit dans l'activité des diasporas. C'est justement parce qu'elles vivent dans des sociétés envers lesquelles elles n'ont pas foncièrement de sentiment d'appartenance nationale qu'elles insistent davantage sur certaines questions que la population de leur pays d'origine, ce qui contribue à une concentration de pouvoir à ce niveau identitaire à l'intérieur de frontières clairement établies. Il n'en est pas forcément plus facile de parvenir à des solutions. Cela fait quelques années maintenant que je ne suis pas retourné au Sahara occidental, mais je soupçonne que les mentalités à El-Ayoum et à Tindouf restent probablement assez différentes, indépendamment de l'homogénéisation qu'entraînerait la mondialisation.

J'aimerais proposer une conclusion en trois points.

Tout d'abord, il n'existe pas de boîte à outils unique. Nous nous trouvons dans un domaine du « ponctuel » parce que les identités ne se construisent pas de façons extraordinairement différentes pour ce qui

17 Friedman, Thomas. *The World Is Flat: A Brief History of the Twenty-First Century*, 2005.

est des « marqueurs » que l'on adopte et de la manière dont ils fonctionnent. Cela ne facilite nullement la tâche des analystes ou des décideurs, sans parler des législateurs. Mais il est important de reconnaître que la quête d'une boîte à outils unique est vaine, et que le pragmatisme et l'empirisme sont probablement encore plus utiles dans ce domaine que dans d'autres.

Ensuite, il est possible d'avoir de multiples identités, mais ces identités sont fragiles, même au sein de l'Union européenne. Voyez la Belgique. Prenez le cas beaucoup plus compliqué de l'ex-Yougoslavie dans les années 1990 ou celui du Liban – jadis surnommé la Suisse du Moyen-Orient – dans les années 1970.

Enfin, on ne saurait s'attaquer au sujet de l'autonomie sans reconnaître que c'est au fond de pouvoir, ou de compétences, que l'on parle et de leur répartition. Et c'est précisément parce qu'il est possible d'avoir de multiples identités qu'il peut et qu'il doit y avoir une répartition du pouvoir à divers niveaux de l'identité, comme dans les États fédéraux ou dans des modèles diversifiés tels que celui de la Suisse. Ce n'est pas parce que vous devez répondre à la question du pouvoir que vous avez rendu votre tâche impossible. Vous la rendrez impossible si vous prétendez régler la question de l'identité sans traiter celle du pouvoir. En fin de compte, c'est ce qui a tellement fragilisé l'Union soviétique. Il y avait certes de nombreux facteurs à sa chute, comme la nature de son système économique et de son système social, mais pour finir, elle n'a pas survécu en tant qu'État reconnaissable parce que ses premiers dirigeants – notamment Staline – ont entrepris délibérément et avec succès de séparer autant que possible la question de l'identité (« nationalité ») de celle du pouvoir (« citoyenneté »). Vous étiez ressortissant russe ou tadjik et citoyen soviétique, mais seul le pouvoir soviétique avait une réelle existence en comparaison des miettes de pouvoir politique résiduel laissées aux États qui composaient l'Union soviétique, et pas seulement aux entités périphériques de l'URSS, mais aussi aux

entités les plus importantes, comme la Russie. Ce n'est pas un pur hasard, camarades, si la Russie, en proclamant son indépendance en 1991, a rendu la disparition complète de l'Union soviétique inévitable. C'est ce qui s'est produit.

Je ne sais pas si j'ai compliqué davantage encore une question qui l'est déjà, mais telle est la contribution que je souhaite apporter en tant que porteur d'identités multiples.

Programme

Mercredi 6 octobre 2009

09h00 – 09h15

Mot de bienvenue

Dr Fred TANNER, Ambassadeur, Directeur du GCSP

09h15 – 10h15

Session I:

Le chemin vers l'autonomie : négociations, référendum, Constitution...

« La proposition marocaine pour l'autonomie du Sahara occidental »

11h00 – 11h45

Session II:

Partage du pouvoir et arrangements institutionnels

Allocution du professeur François Heisbourg, Président du Conseil de fondation du GCSP

14h00 – 14h45

Session III:

Aspects économiques de l'autonomie :

Partage des revenus, exploitation des ressources naturelles

« Le cas du Kurdistan irakien »

« Le cas de la Nouvelle-Calédonie »

15h15 – 16h00	Session IV: Comment garantir la protection des droits de l'homme dans une région autonome ?
16h45 – 17h30	Session V: Évolution et perspectives des régions autonomes « Le cas de la Vojvodine »
18h00 – 18h30	Conclusion

Liste des participants

M. Kavus Abushov, Chargé de cours, Académie diplomatique d'Azerbaïdjan, Bakou.

Dr Andrew Clapham, Professeur de droit international public, Institut des hautes études internationales et du développement, Genève.

Dr Katy Clément, Membre du Corps enseignant, GCSP, Genève.

Ambassadeur Rolf Ekéus, Président du Conseil, Stockholm International Peace Research Institute, ancien Haut-Commissaire de l'OSCE pour les Minorités nationales, Stockholm.

M. Marc Finaud, Directeur des Cycles courts, GCSP, Genève.

Dr John Gault, Consultant, John Gault SA, Chercheur associé, GCSP, Genève.

Professor Steven Haines, Head, Security and the Rule of Law Programme, GCSP, Geneva.

Professeur François Heisbourg, Président, Conseil de Fondation, GCSP, Genève.

Dr Julian Thomas Hottinger, Expert en médiation et facilitation, Département fédéral suisse des Affaires étrangères, Berne.

Dr Khalid Koser, Directeur, Cours sur les Nouvelles Menaces à la Sécurité (NISC), GCSP, Genève.

Dr Ruth Lapidoth, Professeur émérite, Université hébraïque de Jérusalem.

Dr Sonja Licht, Fondatrice et Présidente, Fonds de Belgrade pour l'Excellence politique, Belgrade.

Mme Anne Mandeville, Maître de conférences, Université de Toulouse.

Dr Timothy Sisk, Professeur de politique internationale et comparative, Université de Denver.

Dr Gareth Stansfield, Directeur et professeur, Politique du Moyen-Orient, Exeter Centre for Ethno-Political Studies, Exeter.

Ambassadeur Fred Tanner, Directeur, GCSP, Genève.

Bibliographie sommaire

Abi-Saab, Georges. « Conclusions », in Kohen, Marcelo (ed.), *Secession - International Law Perspectives*, Cambridge University Press, 2006.

Griffiths, Martin. « Self-determination, International Society and World Order », *Macquarie University Law Journal*, 1, 2003 (<http://www.austlii.edu.au/au/journals/MqLJ/2003/3.html>).

Lapidoth, Ruth. « Autonomy and Sovereignty: Are They Mutually Exclusive? » in *New Political Entities in Public and Private International Law with Special Reference to the Palestinian Entity*, p. 3-15, La Haye, 1999.

Lijphart, Arend. *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration*.
New Haven, CT: Yale University Press, 1977.

Lijphart, Arend. *Power-Sharing in South Africa*. Berkeley: Institute of International Studies, Université de Californie, 1985.

Mandeville, Anne. « Le rapport Patten : texte et contexte - Eléments pour une analyse politique et systémique de la réforme de la police en Irlande du Nord », *Etudes irlandaises*, 2006, vol. 31, n°1, p. 151-168.

Mandeville, Anne et Cavallier, Bertrand. « Le système militaire, acteur essentiel de la fonction de police globale contemporaine », *Inflexions*, n°4, oct.-déc. 2006.

Stansfield, Gareth et Anderson, Liam. « Kurds in Iraq: The Struggle between

Baghdad and Erbil », *Middle East Policy*, vol. XVI, n° 1, printemps 2009
(http://www.mepc.org/journal_vol16/1Standfield_Anderson%20.asp).

Taxil, Bérangère. « Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes en Nouvelle-Calédonie : l'Accord de Nouméa du 5 mai 1998 », *Actualité et Droit international*, 15 oct. 1998 (<http://www.ridi.org/adi/199811a2.html>).

Walzer, Michael. « The New Tribalism », in Roland Beiner (ed.), *Theorizing Nationalism* (1999).

GCSP

avenue de la Paix 7bis

P.O.Box 1295

CH - 1211 Geneva 1

T +41 22 906 16 00

F +41 22 906 16 49

info@gcsp.ch

www.gcsp.ch



Geneva Centre for Security Policy
Centre de Politique de Sécurité, Genève
Genfer Zentrum für Sicherheitspolitik