**INTRODUCTION**

Marc Finaud[[1]](#footnote-1)

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

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

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

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

Trois séries de recommandations en ont été formulées :

* Rendre **l’unité du pays attractive** afin d’éviter la séparation et le conflit armé ;
* A cette fin, générer des ‘**dividendes de la paix**’ économiques et sociaux ;
* Finalement, reconnaître l’importance des **mécanismes favorisant le dialogue, le compromis et l’innovation** (y compris en s’inspirant de l’expérience d’autres régions), l’objectif étant de construire un avenir commun en trouvant des formes de gouvernance résultant d’un consensus.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

* Pour être efficace, le modèle de développement doit rompre avec les pratiques contre-productives du passé, notamment en **décentralisant la prise de décision** et en promouvant la participation des citoyens et l’Etat de droit, en remplaçant l’économie de rente par une croissance générée par les entreprises locales.
* Afin d’éviter une forme de dépendance de la région autonome, les **transferts d’assistance aux populations vulnérables** doivent prévoir des conditionnalités et une responsabilité des bénéficiaires mais aussi favoriser le développement des capacités locales par l’éducation et la formation professionnelle.
* Le modèle doit aussi, comme le montre l’action du Maroc au Sahara, inclure une dimension de protection du **patrimoine culturel et de l’environnement** ainsi que la promotion de l’égalité des genres.
* L’expérience des Açores et de Madère au Portugal a montré que l’autonomie peut résulter à la fois d’une identité régionale forte et d’une identité nationale aussi forte. Un modèle de développement décentralisé n’exclut pas un **investissement de l’Etat central** et permet aux régions autonomes de contribuer au plan national de développement. La Constitution nationale identifie le développement social et économique de ces régions comme l’un des objectifs fondamentaux de leur autonomie.
* Le développement durable à long terme de régions autonomes telles que le Kurdistan irakien dépend de plusieurs facteurs : la délimitation claire et acceptée des **limites territoriales**, la répartition juste des **ressources naturelles**, les compétences attribuées aux **forces de sécurité**, les capacités au sein de **l’administration régionale**, et la **confiance mutuelle** entre les autorités régionales et centrales.
* Comme l’a montré l’exemple du Mindanao musulman aux Philippines, il importe pour l’avenir économique de la région autonome que l’accord fondateur inclue des dispositions précises sur la **répartition des compétences**, les mécanismes transitoires, le partage des ressources, et les mécanismes de négociation et de dialogue permanent pour harmoniser les processus de développement.
* Enfin, comme dans le cas de la Wallonie en Belgique, la clé du succès dans le développement économique réside dans les **institutions politiques** qui assurent la légitimité démocratique des autorités régionales et leur confère le pouvoir de gérer les secteurs de l’économie dévolus à la région et de rendre compte à leurs citoyens.

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

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

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

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

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

* **Une région autonome peut fonctionner efficacement**, y compris dans ses relations extérieures, quel que soit le système constitutionnel (fédéral, Commonwealth, ou Etat unitaire décentralisé comme dans le cas du Maroc).
* Deux **catégories de critères** peuvent justifier un statut d’autonomie, également sur le plan des relations extérieures : critères relatifs aux identités linguistiques, religieuses, ethniques ou géographiques ; critères historiques ou coloniaux.
* **L’étendue des prérogatives internationales** de la région autonome peut être large (Québec) ou plus restreinte (Caraïbes) ou s’insérer dans un courant plus large de décentralisation (Europe). L’initiative marocaine pour le Sahara va loin : l’Etat central devra consulter la région sur les affaires internationales la concernant et la région pourra se prononcer sur les accords internationaux affectant ses intérêts.
* Les **domaines de coopération** des régions autonomes avec les pays ou régions voisins peuvent aussi dépendre des critères évoqués (linguistiques, relatifs à l’héritage colonial) ou porter sur leurs intérêts économiques, commerciaux, touristiques ou culturels.
* Le développement des relations extérieures des régions autonomes reflète le **processus de mondialisation** caractérisé par un rôle croissant des entités non étatiques et de la société civile dans des partenariats avec les gouvernements des Etats.
* Tout processus d’autonomie exige une interaction constante, des consultations, des négociations, et la recherche du consensus entre la région et l’Etat central reposant sur des règles claires de répartition des pouvoirs, en particulier la répartition des ressources et des revenus.

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

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

1. Conseiller principal, Centre de Politique de Sécurité de Genève (GCSP). L’auteur s’exprime à titre personnel. [↑](#footnote-ref-1)