

L'AUTONOMIE CONSTITUE-T-ELLE UN INSTRUMENT DE RÈGLEMENT DES CONFLITS ?

REFLEXIONS SUR L'INITIATIVE MAROCAINE D'AUTONOMIE POUR LA REGION DU SAHARA

KATIA PAPAGIANNI¹

I. Introduction

Les États se sont dotés d'un éventail d'institutions pour accueillir la diversité ethnique, linguistique et religieuse à l'intérieur de leurs frontières. Dans le cadre particulièrement complexe des règlements négociés destinés à mettre un terme aux guerres civiles, les parties au conflit s'en remettent souvent à des institutions qui organisent le partage et la décentralisation du pouvoir étatique. Les institutions qui offrent, d'une part, diverses formes d'autonomie territoriale et, de l'autre, le « partage du pouvoir » au niveau du gouvernement central, s'efforcent de concilier les exigences de groupes armés et de leurs mandants, tout en préservant l'intégrité territoriale de l'État. La décentralisation du pouvoir étatique, souvent au travers d'une modification de la constitution, est fréquente lorsque les conflits sont liés à des considérations ethniques ou communautaires.² L'objectif est de permettre aux groupes ethniques, religieux ou linguistiques concentrés sur un territoire, de gérer eux-mêmes leurs affaires moyennant une ingérence réduite du gouvernement central, tout en continuant de faire partie de l'État.

Les parties à un conflit sont souvent sceptiques quant à la capacité des nouvelles institutions décentralisées de contribuer à la conciliation au sein d'un État. Certains gouvernements craignent que la décentralisation du pouvoir étatique ne les mène sur une pente glissante encourageant les ambitions sécessionnistes, et ne permette pas, quoi qu'il en soit, de démêler les intérêts, les pouvoirs et les compétences contradictoires. Les minorités et les groupes rebelles ne font pas confiance aux gouvernements qu'ils estiment incapables de mettre en œuvre et de respecter comme il se doit les arrangements d'autonomie, même lorsqu'ils trouvent leurs racines dans la constitution. Ils préfèrent souvent la fracture franche de l'indépendance.³ Ceci est particulièrement vrai lors de conflits prolongés pendant lesquels l'État n'a peut-être pas été présent sur certaines parties du territoire. Des experts ont fait valoir que l'autonomie et la décentralisation du pouvoir étatique étaient des ingrédients essentiels au règlement des conflits, alors que d'autres insistent sur le fait que bien que ces arrangements recèlent parfois un fort potentiel de prévention des conflits, ils ne débouchent pas sur une conciliation durable lorsque le conflit est déclaré.⁴ Lorsque des conflits durent depuis plusieurs décennies, ces experts affirment que la confiance est à ce point érodée que les arrangements institutionnels ne peuvent la rétablir.

Le débat tourne en partie autour de la question de savoir dans quelle mesure les analystes et les politiques considèrent que les institutions sont porteuses de transformations. Les optimistes font valoir que les institutions peuvent transformer l'action politique violente en offrant aux dirigeants politiques des incitations à la conciliation et en les habituant à collaborer entre eux. Les pessimistes, pour leur part, estiment qu'en situation de conflit ou dans le sillage de la conclusion d'un accord, les institutions nouvellement établies ont peu de chances de bénéficier d'un large soutien, de susciter la confiance et de pouvoir transformer les incitations. Ainsi donc, même si les institutions étaient capables de favoriser la conciliation sur le long terme, il est probable qu'elles auront besoin à court terme d'un

¹ Directrice, Soutien à la médiation, Centre pour le Dialogue humanitaire, Genève.

² Katia Papagianni, « Accommodating Diversity: Federalism, Autonomy and other Options », document d'information, Forum d'Oslo, 2006, Centre pour le Dialogue humanitaire.

³ Katia Papagianni, « Truths and Untruths: Federalism, Autonomy and Decentralization », document d'information, Retraite des médiateurs d'Asie 2006, Forum d'Oslo, Centre pour le dialogue humanitaire.

⁴ Lars-Erik Cederman, Simon Hug, Andreas Schaedel, Julian Wuchelpfennig, « Territorial Autonomy in the Shadow of Future Conflict: Too Little, Too Late? Présenté à la réunion annuelle de l'American Political Science Association (APSA), le 22 août 2013.

appui de taille de la part de tierces parties pour survivre.⁵ Le manque de confiance entre les parties, qui dans certains cas se sont combattues des décennies durant, est une pierre d'achoppement de taille à l'heure de concevoir et de mettre en œuvre les institutions gouvernementales conjointes. L'engagement à long terme en faveur des institutions conjointes est une proposition risquée pour les parties qui ne se font à ce moment-là pas confiance et pour les rebellions armées qui dans certains cas ont géré leurs affaires indépendamment de l'État des années durant. Qui plus est, bien que l'autonomie puisse offrir aux groupes minoritaires ou autres d'accepter de vivre dans un État, elle n'incite pas les parties à travailler ensemble à l'édification d'une vision commune pour l'État.

Le présent exposé reconnaît qu'il n'existe pas de modèle unique pour faire face à une situation donnée. Il n'existe pas deux modèles institutionnels identiques et chaque modèle d'autonomie est unique. La plupart des pays se dotent d'institutions hybrides combinant plusieurs modèles. Les arrangements d'autonomie présentent des variations sur plusieurs points: les types de pouvoirs accordés à la région, le nombre de régions bénéficiant d'un dispositif d'autonomie, les garanties offertes aux régions autonomes quant à la stabilité de leur statut, les mécanismes de règlement des différends découlant de l'interprétation des dispositifs d'autonomie, la protection offerte aux minorités ethniques, religieuses et culturelles au sein des régions autonomes, et les pouvoirs du gouvernement central dans la région autonome. Tous ces paramètres sont négociés entre les gouvernements centraux et les groupes minoritaires pour déboucher, dans chaque cas, sur des arrangements et des institutions d'État uniques.

Qui plus est, les dispositifs d'autonomie sont certes importants, mais ils ne sont pas une panacée. Leur bien-fondé et leurs conséquences varieront du tout au tout selon le contexte. Dans le cas de conflits de longue durée, pendant lesquels l'État s'est peut-être retiré de certaines parties de son territoire et où des services peuvent avoir été fournis à la population par des groupes rebelles plusieurs années durant, susciter un sentiment de souveraineté commune n'est pas chose facile. L'autonomie offre l'avantage de la souplesse et des solutions créatives : elle offre diverses possibilités, depuis la dévolution de responsabilités minimales aux gouvernements locaux et régionaux, jusqu'au partage d'attributions de taille - le stade précédant l'indépendance. Cet aspect des dispositifs d'autonomie est leur principal point fort, en d'autres termes le fait que des attributions puissent être dévolues, et dans quelle mesure, peut considérablement varier selon le conflit. Ceci fait de l'autonomie un outil polyvalent pouvant être adapté à des situations complexes. Le dispositif d'autonomie est cependant difficile à conclure étant donné les détails des pouvoirs et des fonctions devant être négociés ainsi que du fait du large éventail de possibilités offertes. Comme toujours dans le cas d'accords négociés, les dispositifs d'autonomie sont généralement le fruit de processus de longue haleine et de multiples compromis.

II. Qu'entend-on par autonomie territoriale?

L'autonomie territoriale confère aux régions ou autres localités d'un pays le pouvoir d'exercer un contrôle direct sur des questions dont il est convenu qu'elles sont pour eux sources de préoccupations particulières. Dans le même temps, ces accords permettent à l'État central exercer un certain pouvoir sur d'autres politiques intéressant l'ensemble de l'État, y compris sur le territoire de la région autonome.⁶ L'autonomie territoriale s'applique généralement lorsqu'un groupe minoritaire se concentre dans une région du pays et qu'il est majoritaire dans ladite région. Ainsi donc, l'autonomie territoriale vise à répondre à des préoccupations locales. La priorité première consiste souvent à gérer les affaires internes de groupes concentrés dans une région géographique moyennant une intervention minimale de l'État, mais pas nécessairement à influencer la politique au niveau central. C'est notamment le cas, par exemple, du peuple Sámi dans les pays scandinaves.

Le dispositif d'autonomie des îles Åland a fait l'objet de nombreuses études. Il fut conclu avec la médiation de la Société des Nations en 1921 afin de permettre l'autodétermination d'Åland et de mettre fin à un conflit opposant la Finlande et la Suède. La Finlande garantissait une autonomie

⁵ Papagianni, « Truths and Untruths », 2006, op. cit.

⁶ Yash Ghai, « Public Participation and Minorities », *MRG International Report*, 2001.

locale à la région ainsi que la protection de la langue et des coutumes suédoises. Åland fut démilitarisée pour éviter qu'elle ne constitue une menace militaire pour la Suède. Le dispositif fut consacré dans la Loi relative à l'autonomie révisée en 1951 et 1993.⁷

Autre exemple, celui de la Macédoine du Nord. Sur la base de l'Accord-cadre d'Ohrid de 2001, la Macédoine du Nord a introduit une décentralisation symétrique combinée aux droits particuliers des grandes communautés ethniques de prendre part au processus politique, y compris au parlement national. La décision de décentraliser a été prise en réponse aux exigences d'autodétermination formulées par les Albanais de souche et visait à encourager l'autodétermination des groupes ethniques ainsi qu'à améliorer la gouvernance démocratique locale.

Le dispositif d'autonomie d'Aceh, en Indonésie, est un autre exemple d'autonomie relativement récent. En août 2005, le Gouvernement de l'Indonésie et le groupe rebelle acehnais, le GAM (Gerakan Aceh Merdeka), signaient un Mémoire d'accord au terme d'une insurrection de 30 ans du GAM contre le gouvernement. L'Indonésie demeurait un État unitaire, mais le mémorandum d'accord garantissait à Aceh une certaine autonomie. Après la conclusion de l'accord, la Loi relative au Gouvernement d'Aceh a été adoptée par le Parlement indonésien. Le mémorandum d'accord a permis l'instauration d'un cessez-le-feu, il a permis au GAM de désarmer ses combattants en l'espace de quelques mois, offert l'amnistie aux membres du GAM, limité les déplacements de l'armée indonésienne à Aceh, réformé la législation indonésienne pour permettre aux partis basés à Aceh de prendre part aux élections et déclaré que 70% des ressources naturelles de la région demeureraient à Aceh. En vertu de l'accord, Aceh avait droit à son drapeau régional et à son hymne, mais Jakarta conservait le contrôle de ses finances, de sa défense et de sa politique étrangère. Pour finir, l'accord prévoyait le déploiement de plus de 200 observateurs non armés de l'Union européenne (UE) et de l'Association des nations d'Asie du Sud-Est (ANASE) pour superviser sa mise en œuvre.

Un des éléments clés des dispositifs d'autonomie a toujours été que les gouvernements centraux conservaient certains pouvoirs de gouvernance sur les régions autonomes. Ces pouvoirs ont bien entendu été négociés en vue de la conclusion des accords disposant du partage du pouvoir dans ces régions entre le gouvernement central et les autorités régionales. À titre d'exemple, dans certains cas, les gouvernements centraux peuvent désigner, en collaboration avec les autorités régionales, un certain nombre de fonctionnaires travaillant dans les régions autonomes: officiers de police, juges, responsables de districts scolaires, gardes-frontières, et responsables religieux. De plus, les gouvernements centraux peuvent partager des attributions avec les gouvernements régionaux dans un certain nombre de domaines de politique générale tels que l'enseignement supérieur et la fiscalité, tout en l'emportant sur les gouvernements régionaux dans d'autres domaines tels que la politique étrangère. Quels que soient les pouvoirs du gouvernement central dans les régions autonomes, il est important pour la stabilité et la longévité des dispositifs d'autonomie que les institutions des régions autonomes soient et soient perçues comme plus que de simples agents du gouvernement central. Le dispositif d'autonomie a alors davantage de chances de contribuer à la conciliation à long terme.

Les dispositifs d'autonomie définissent généralement les pouvoirs de gouvernance exclusifs, concurrents et résiduels. Les pouvoirs exclusifs sont uniquement exercés par un niveau du gouvernement, alors que s'agissant des pouvoirs concurrents, plusieurs niveaux du gouvernement sont habilités à trancher et à agir. Les pouvoirs résiduels renvoient au niveau de gouvernement responsable lorsque la constitution ou la législation n'offrent pas d'orientation sur la question. En général, les dispositifs d'autonomie reposent sur le principe de subsidiarité, ce qui signifie que les niveaux de gouvernement plus élevés conservent uniquement le pouvoir sur les questions qui ne peuvent pas être gérées par les niveaux de gouvernement inférieurs. Sur la base de ce principe, à titre d'exemple, les questions telles que les infrastructures locales, les soins de santé primaire, et certaines parties de l'éducation, relèvent normalement des niveaux de gouvernement inférieurs, alors que les affaires

⁷ Swisspeace & CCS ETH Zurich, « Decentralization, Special Territorial Autonomy, and Peace Negotiations », *Peace Mediation Essentials*, novembre 2010, p.3.

étrangères (à quelques exceptions près), la défense, la politique monétaire et les douanes demeurent souvent la prérogative de l'État central. L'autonomie territoriale peut englober le droit de taxer et d'établir des institutions régionales dotées de fonctions législatives et exécutives. Elle dispose généralement que la langue minoritaire est la langue officielle de la région. De plus, elle dispose habituellement que l'enseignement primaire, voire aussi secondaire, relève de la responsabilité des gouvernements régionaux. Cependant, le principe de subsidiarité est relativement vague et tout ce qui figure ci-dessus fait l'objet de négociations minutieuses entre les parties.⁸

Les accords menant à l'autonomie territoriale étant censés être à la hauteur de la complexité du conflit, ils comprennent dans certains cas différents types d'arrangements institutionnels. À titre d'exemple, certains États combinent dispositifs d'autonomie et accords de partage du pouvoir au centre. Le partage du pouvoir implique des accords garantissant la participation de représentants de tous les principaux groupes communautaires ou ethniques au sein du gouvernement central et notamment du pouvoir exécutif.⁹ Le partage du pouvoir permet habituellement une représentation proportionnelle des minorités au sein du gouvernement, ainsi que l'allocation proportionnelle de fonds et de postes. À titre d'exemple, la Bosnie-Herzégovine n'est pas seulement un État fédéral composé de deux entités constitutives (la Fédération croate et musulmane et la Republika Srpska) mais prévoit aussi le partage du pouvoir au sein du gouvernement central avec les trois groupes ethniques en présence.

Dans d'autres cas, les accords d'autonomie peuvent englober plusieurs types d'arrangements territoriaux. Ils peuvent, par exemple, instaurer le fédéralisme ainsi que la décentralisation aux niveaux inférieurs de gouvernement au sein des unités fédérales. La négociation et la mise en œuvre d'arrangements territoriaux n'est pas une mince affaire et s'inscrit généralement dans le cadre d'un ensemble complexe de pouvoirs de décentralisation à diverses entités régionales ou locales, plutôt que la mise en œuvre d'un système purement symétrique. La Constitution irakienne de 2005 est un exemple de ce type d'approche complexe. Elle inclut en effet différentes combinaisons complexes de compétences territoriales. Qui plus est, les processus de paix peuvent mener à des accords instaurant des arrangements spéciaux dans les zones dans lesquelles les parties ne parviennent pas à se mettre d'accord sur la façon de les intégrer au système appliqué au reste du pays: le district spécial de Brčko en Bosnie-Herzégovine, qui ne fait pas partie d'une entité fédérale et n'en est pas non plus une, en est un exemple.

Tel qu'évoqué plus haut, l'avantage des dispositifs d'autonomie est la créativité qu'ils permettent en termes de dispositifs institutionnels possibles pour répondre aux situations complexes. Les situations visées par les arrangements territoriaux étant complexes, il est crucial que les médiateurs et les parties au conflit ne recherchent pas de solutions toutes faites importées d'autres pays. Les arrangements conçus sur mesure pour un pays donné sont généralement le fruit de négociations ardues et d'une analyse méticuleuse des avantages et des inconvénients des différentes institutions pour le pays en question.

III. Garanties inhérentes aux dispositifs d'autonomie

Les parties à un conflit ont besoin d'assurances que l'accord auquel elles finiront par parvenir sera respecté. Les dispositifs d'autonomie ne font pas exception à la règle. La gestion de la relation entre les gouvernements centraux et régionaux, dans le contexte d'accords d'autonomie, est souvent compliquée, en particulier au sortir des conflits lorsque les institutions sont encore balbutiantes et que la confiance est au plus bas. La mise en œuvre de ces accords implique inévitablement des différends relatifs à l'interprétation des pouvoirs attribués à chaque niveau de gouvernement. Les groupes exigeant davantage d'autonomie pour gérer leurs affaires font souvent valoir que seule l'indépendance peut leur offrir l'autonomie dont ils ont besoin, car ils craignent que le gouvernement central ne révoque unilatéralement à tout moment l'accord d'autonomie. Ils exigent par conséquent des garanties

⁸ « Decentralization, Special Territorial Autonomy, and Peace Negotiations », *Peace Mediation Essentials*, Swisspeace & CCS ETH Zurich, novembre 2010, p. 8.

⁹ Arend Lipjhart, « Constitutional Design for Divided Societies », *Journal of Democracy*, vol. 15, n°2, avril 2004, p.97.

fiables pour être certains que s'ils acceptent le statut d'autonomie, il ne sera pas révoqué, suspendu ou considérablement modifié sans leur consentement. Bien que la décentralisation et l'autonomie spéciale n'exigent habituellement pas un ancrage constitutionnel ou autre, pour des raisons pratiques et afin de préserver la paix, cette solution permet d'éviter que le gouvernement central puisse les révoquer unilatéralement. La révocation unilatérale de l'autonomie peut déclencher un nouveau conflit.

L'objectif est de prendre en compte les intérêts de la région autonome en cas de révision de l'accord d'autonomie, de rédaction et d'adoption d'actes d'exécution, ou en cas de conclusion d'accords internationaux ayant une incidence sur la région autonome. Consacrer l'autonomie pour se prémunir contre les modifications unilatérales, tout comme les mécanismes spécialisés de règlement des différends, peut contribuer à prévenir les conflits, tout en aidant les parties à parvenir à ces accords. Qui plus est, les dispositifs d'autonomie prévoient généralement des mécanismes de gestion de la relation entre le territoire autonome et le gouvernement central, et de gestion des différends qui pourraient survenir. Les mécanismes de règlement des différends peuvent prévoir des commissions ou des organes de surveillance particuliers, la poursuite des négociations politiques, et le recours aux tribunaux constitutionnels ou aux cours suprêmes.

Diverses garanties peuvent être offertes aux régions autonomes. À titre d'exemple, les dispositifs d'autonomie peuvent être consacrés dans la constitution, accompagnés d'un seuil élevé de révision et d'une longue procédure de révision exigeant la consultation de la région autonome. Moyennant ces garanties, les groupes minoritaires s'efforcent de réduire le risque que le gouvernement utilise dans l'avenir ses pouvoirs pour revenir sur certaines parties de l'accord d'autonomie. Consacrer l'accord dans la constitution laisse espérer une certaine stabilité et la durabilité des institutions auprès des dirigeants et des citoyens. À titre d'exemple, au parlement de la Macédoine du Nord les procédures exigent une majorité des représentants des communautés n'appartenant pas à la population majoritaire du pays pour adopter les lois concernant la culture, l'emploi de la langue, l'éducation, l'administration personnelle, et l'utilisation des symboles. Cette disposition s'applique aussi à l'élection d'un tiers des juges de la Cour constitutionnelle, des membres du Conseil judiciaire républicain et de l'Ombudsman. Peut aussi être cité l'exemple de la région finlandaise d'Åland parlant majoritairement le suédois, laquelle jouit d'une autonomie culturelle et politique considérable, et dispose de ses propres institutions législatives et exécutives. Les habitants d'Åland sont représentés au parlement national, alors que le pouvoir législatif d'Åland peut soumettre des projets de lois au parlement national, même sur les questions relevant de la compétence du gouvernement national. Qui plus est, l'autonomie de la région bénéficie d'une forte protection: les dispositions d'autonomie ne peuvent être modifiées sans le consentement des instances législatives d'Åland et nationales.¹⁰

Le mémorandum d'accord conclu entre le GAM et le Gouvernement de l'Indonésie disposait que « les décisions concernant Aceh prises par le pouvoir législatif de la République d'Indonésie sont prises en consultation avec le pouvoir législatif d'Aceh et avec son consentement ». Il dispose en outre que « les mesures administratives prises par le Gouvernement de l'Indonésie concernant Aceh sont mises en œuvre en consultation avec le chef de l'administration d'Aceh et avec son consentement. »¹¹ La Loi relative à l'administration locale adoptée par le Parlement indonésien après la signature du Mémorandum d'accord ne parle cependant pas de « consentement » du Parlement d'Aceh, mais de sa consultation. La garantie d'autonomie était donc moins exigeante que dans le mémorandum d'accord. Si l'on s'est écarté des dispositions du mémorandum d'accord c'est parce que le « parlement national, en accord avec le gouvernement central, estimait que ces dispositions du mémorandum d'accord constituaient un problème en termes constitutionnels: parce qu'elles empièteraient sur les pouvoirs constitutionnels du Président et du parlement national respectivement, leur inclusion dans la Loi relative au Gouvernement d'Aceh aurait pu mener à une révision judiciaire par la Cour constitutionnelle. »¹² Par conséquent, la procédure prévue par la Loi relative au Gouvernement d'Aceh exige que toute modification de cette loi fasse l'objet de consultations et de commentaires du pouvoir

¹⁰ Ghai, 2001, *op. cit.* p. 22.

¹¹ Bernhard May, « The Law on the Governing of Aceh; the way forward or a source of conflicts? » *Accord*, numéro 20, 2008, p. 44-45.

¹² *Ibid.*

législatif d'Aceh. En d'autres termes, la Loi relative au Gouvernement d'Aceh est un acte législatif ordinaire émanant du Parlement indonésien, qui peut uniquement être amendé par le parlement au terme de consultations avec le pouvoir législatif d'Aceh. Ainsi donc, et à tout le moins, les raisons de l'amendement prévu doivent être communiquées au parlement d'Aceh et ses préoccupations doivent être prises en considération.¹³

La loi a été critiquée par le GAM, les organisations des droits de la personne, les organisations de femmes, ainsi que la société civile. Certains militants ont rejeté la Loi relative au Gouvernement d'Aceh, demandé une révision judiciaire et fait valoir que le rôle du gouvernement central d'Aceh restait trop important. Ils ont aussi fait valoir que la Loi était contraire à l'esprit du mémorandum d'accord et était pire que les précédents arrangements proposés par le Gouvernement de l'Indonésie à Aceh. Le 12 juillet 2006, plusieurs ONG locales ont exhorté le public à s'opposer à cette loi et demandé une grève des transports, un appel cependant entendu uniquement par un petit nombre de personnes. La critique a dans une certaine mesure été partagée par le GAM, lequel s'inquiétait des restrictions imposées à l'autonomie, la Loi permettant au gouvernement central de fixer les normes, règles et procédures, ainsi que de superviser la gouvernance d'Aceh, lui permettant de facto de s'immiscer dans les affaires locales. Ils s'inquiétaient aussi des limitations imposées au pouvoir de l'administration locale en matière de coopération internationale et de gestion des ressources naturelles.¹⁴

IV. Mise en œuvre des dispositifs d'autonomie

La mise en œuvre des dispositifs d'autonomie intervient dans un environnement particulièrement difficile. Dans certains cas, de fragiles cessez-le-feu sont en place, les groupes rebelles n'ont pas encore été désarmés, les civils vivent parfois encore dans la peur, les programmes de retour des réfugiés et des déplacés n'ont pas encore été lancés, les gouvernements ne fournissent pas de services à certaines régions depuis des années voire des décennies, et les contacts entre les administrateurs du gouvernement central et les régions appelées sous peu à être autonomes sont inexistantes. De plus, les factions appartenant à la partie adverse peuvent bloquer la mise en œuvre de l'accord même si leurs dirigeants se sont engagés à le respecter. Qui plus est, les problèmes de justice face aux crimes pouvant avoir été commis pendant le conflit n'ont pas encore été réglés. Pour finir, si l'une ou l'autre des parties respecte ses engagements avec réticence ou de manière imparfaite, et si le processus de mise en œuvre n'est pas transparent, alors l'accord ne suscite pas la confiance.

Les mécanismes de gestion de la mise en œuvre de la décentralisation et de l'autonomie territoriale spéciale sont, par conséquent, des éléments clés des accords d'autonomie. La vitesse de mise en œuvre et l'ordre dans lequel les pouvoirs sont transférés à la région autonome risquent de devenir une pomme de discorde. En cas de retard du transfert des pouvoirs, la confiance dans l'accord peut s'en trouver érodée et des tensions peuvent apparaître. Qui plus est, la question de savoir qui gère ce processus et est habilité à fixer les délais et l'ordre de mise en œuvre prête souvent à controverse. À titre d'exemple, en Papouasie-Nouvelle-Guinée, le lent transfert des fonctions et pouvoirs au Gouvernement autonome de Bougainville (GAB) a causé des tensions avec le gouvernement central.¹⁵

Il peut donc s'avérer utile de se doter d'une commission indépendante de mise en œuvre et d'autres commissions, selon que de besoin, pour assurer les différentes tâches liées à la mise en œuvre. Ceci est d'autant plus utile que les accords d'autonomie sont complexes, contiennent de multiples détails et que de nombreuses questions ne manqueront pas de se poser qui n'auront pas été intégralement couvertes dans l'accord.¹⁶ Les institutions chargées de la mise en œuvre supervisent les progrès réalisés en la

¹³ Markku Suksi, *Sub-State Governance through Territorial Autonomy; A Comparative Study in Constitutional Law of Powers, Procedures and Institutions* (Springer, 2011), 254-255.

¹⁴ Kirsten E. Schulze, « Mission Not So Impossible: The Aceh Monitoring Mission and Lessons for the EU », Friedrich Ebert Stiftung, juillet 2007, p. 9-10.

¹⁵ Anthony Regan, « Bougainville, Papua New Guinea; Lessons from a successful peace process », *The RUSI Journal*, vol. 163, n° 6, décembre 2018.

¹⁶ Ibid.

matière, y compris les éventuelles lois et décisions administratives, et le décaissement des fonds pour garantir la dévolution des pouvoirs. Ces institutions doivent disposer d'un mandat suffisamment long pour garantir la mise en œuvre de l'accord à long terme. Il est souhaitable que l'accord d'autonomie traite par le menu du processus de mise en œuvre, notamment du calendrier de mise en œuvre, du calendrier de décaissement des fonds, de l'ordre dans lequel les tâches doivent être exécutées, ainsi que des mécanismes de règlement des différends qui pourraient survenir.

V. Recommandations s'agissant de l'Initiative marocaine d'Autonomie pour la Région du Sahara

Un des principaux obstacles à l'instauration des dispositifs d'autonomie tient au fait que les parties au conflit doivent accepter d'exister à l'intérieur d'un État et de partager le pouvoir. Tel qu'indiqué dans le présent document, pour les États la difficulté consiste souvent à accepter le partage et la décentralisation du pouvoir. Pour les rébellions qui se battent pour l'indépendance depuis parfois des décennies, la difficulté consiste à accepter la légitimité de l'État et à renoncer à leur rêve d'indépendance. Ceci est particulièrement difficile lorsque la rébellion jouit, ou pense jouir, d'une certaine reconnaissance internationale de ses revendications d'indépendance et/ou a géré ses affaires locales en étant relativement indépendante du gouvernement central. Dans ce cas-là, entamer des négociations dans un but précis, à savoir parvenir à l'autonomie à l'intérieur d'un État, est souvent difficile, la rébellion préférant laisser ouverte la porte d'une possible indépendance.

Dans le cas de la Région du Sahara, d'aucuns ont le sentiment de jouir de la qualité d'État, ce qui complique le lancement de négociations dont l'objectif final affiché est un dispositif d'autonomie à l'intérieur du Royaume du Maroc. Indépendamment de la teneur de l'Initiative d'autonomie pour la région du Sahara de 2007, la question de l'organisation des négociations devant déboucher sur un accord reste posée.

La comparaison des expériences menées offre quelques pistes pour relever ce défi :

- Discuter des façons de partager le pouvoir sans les nommer;
- Concevoir des entités ou des organes créatifs pouvant commencer à fédérer groupes et régions; et
- S'engager à prendre certaines mesures attestant de la volonté de céder le pouvoir et de cohabiter.

S'agissant des éléments constitutifs de l'Initiative de 2007, celle-ci traite de manière raisonnable des attributions qui seront conférées à la région autonome et de celles qui demeureront l'apanage du gouvernement central. Elle aborde aussi de manière très rationnelle le fait que tout dispositif d'autonomie doit découler de négociations et elle précise que le Royaume du Maroc déclarera une amnistie, ce qui est utile.

Tel qu'évoqué plus haut, les détails de tout arrangement qui découlera des négociations évolueront, gagneront en maturité pour aboutir à un ensemble de dispositions qui pourraient être proches de l'Initiative, dans la lettre et dans l'esprit, mais qui seront uniquement le fruit des négociations menées. L'aménagement constitutionnel est une entreprise créative pouvant considérablement élargir les acceptions convenues de la qualité d'État, des institutions et des attributions. La contribution de l'Initiative réside dans la vision qu'elle propose d'un État décentralisé qui peut être discutée et développée selon que de besoin.

VI. Conclusion

Les dispositifs d'autonomie sont fréquemment utilisés en cas de conflit pour gérer de multiples groupes identitaires ethniques, religieux ou linguistiques ayant pris les armes en signe de rébellion contre l'État. Ils ont dans plusieurs cas été couronnés de succès, notamment lorsqu'ils étaient utilisés

avant que le conflit ne dégénère et ne débouche sur la violence. Ils peuvent limiter les confrontations entre le gouvernement central et la région rebelle, mais pas nécessairement susciter un sentiment de communauté de vues et de vision partagée. Ils séparent les groupes pour réduire les différends, mais sont longs à les fédérer concrètement.

Il ne s'agit pas de placer une foi démesurée dans le pouvoir des institutions de modifier les réalités et les intérêts politiques sous-jacents. Les parties au conflit et les acteurs extérieurs devraient en effet faire montre de prudence s'agissant de la capacité des nouvelles institutions de contribuer aux aménagements attendus. Les institutions ne peuvent transformer le jeu politique et instaurer une collaboration systématique qu'à long terme. Il importe cependant de ne pas oublier que, juste après la conclusion de l'accord, les institutions nouvellement créées ont peu de chances de jouir d'un vaste soutien. Ces nouvelles institutions sont généralement des coquilles vides qui ne prennent vie qu'au terme de longs processus politiques et après avoir produit des avantages tangibles, en termes, par exemple, de services publics et de sécurité pour la population.

Pour finir, les institutions qui décentralisent le pouvoir de l'État contribuent au règlement des conflits lorsqu'elles sont appuyées par des processus et des pratiques politiques favorisant la conciliation et la survie de l'État. En l'absence de telles pratiques, les institutions autonomes peinent à perdurer.