

STRATEGIES TERRITORIALES POUR GERER LA DIVERSITE ENSEIGNEMENTS TIRES DE L'EUROPE ET DE L'INDE¹⁰⁵

Wilfried Swenden¹⁰⁶

Introduction

Le présent exposé porte un regard critique sur les stratégies territoriales employées pour gérer la diversité, sur la base de mes propres recherches principalement liées à l'approche adoptée dans les « États plurinationaux » d'Europe de l'ouest (en particulier la Belgique, l'Espagne et le Royaume Uni) et d'Asie du Sud (l'Inde en particulier). Je commencerai par passer en revue les différents moyens de gérer la diversité territoriale. Dans un deuxième temps, j'évaluerai le coût et les avantages de la gestion territoriale pour préserver l'unité des États présentant une grande diversité territoriale. Certains auteurs estiment que pour les États dont les minorités sont concentrées dans certaines régions, les solutions territoriales sont la porte ouverte à la désintégration avec l'apparition, dans la plupart des cas, de nouveaux États souverains, souvent unitaires. Pour que le débat prenne tout son sens, je préciserai dans quelles conditions les stratégies territoriales ont le plus de chances d'aboutir. En conclusion, je tenterai de tirer quelques enseignements utiles pour le Maroc. N'étant pas spécialiste de la politique marocaine, ces enseignements seront uniquement tirés d'une analyse comparative, libre à ceux qui connaissent mieux la politique dans la région de voir dans quelle mesure ces propositions pourraient présenter un intérêt pour la réforme constitutionnelle et institutionnelle au Maroc.

Modes de gestion territoriale

La gestion territoriale s'entend des stratégies institutionnelles, politiques et économiques mises en œuvre par l'État central pour répondre aux exigences d'autonomie ou de reconnaissance émanant de groupes concentrés sur une partie du territoire (généralement des minorités) au sein de l'État. Ces exigences sont souvent liées à la présence d'une langue particulière, d'une religion, d'une tribu, d'une histoire partagée, mais avant tout et surtout à une *compréhension* commune de l'appartenance à une *communauté politique* à part, dotée d'une *identité* distincte de celle de l'État ou venant s'y ajouter (Keating, 2001, Tully, 1995; Ghai, 2000, Stepan, Linz et Yadav, 2011). Les stratégies territoriales ne sont pas toujours viables, surtout dans les États multi-ethniques dans lesquels les minorités ne sont *pas* concentrées sur une partie du territoire. À titre d'exemple, le Liban est un pays pluriel, très divers, mais pas au sens territorial du terme car les communautés sunnites, chiïtes, chrétiennes maronites, druzes et orthodoxes sont dispersées dans le pays. Les revendications de ces groupes dispersés sur le territoire sont souvent plus aisées à satisfaire au travers de dispositions de partage des compétences plutôt que par l'autonomie territoriale.

¹⁰⁵ Le présent exposé s'inspire dans une grande mesure de trois publications récentes : notamment, Wilfried Swenden (2013), *Territorial Strategies for Managing Plurinational States* (Londres : Routledge) ; 61-75 ; Wilfried Swenden (2016a), « Reflections on the Conference for Provincial Councils » dans Welikala, A., éd., *A New Devolution Settlement for Sri Lanka* (Colombo, Sri Lanka, Centre for Policy Alternatives), 37-44 et Wilfried Swenden (2016b), *Centre-State Bargaining and Territorial Accommodation : Evidence from India*, *Swiss Political Science Review*, 22, (4), 491-515.

¹⁰⁶ Co-directeur du Centre d'études sur l'Asie du Sud, Université d'Edimbourg (Royaume-Uni)

Tableau 1: Modes de gestion territoriale pour les États plurinationaux

	Union	Fédéralisme	Dévolution	État fédéré
Constitutionnalisation de l'autonomie infra-nationale	Inapplicable	Oui	Non	Oui
Autonomie concernant l'ensemble du territoire	Inapplicable	Oui	Peut-être	Non
Variations dans le degré d'autonomie?	Inapplicable	Peut-être (fédéralisme asymétrique)	Peut-être (décentralisation comme au Royaume Uni, par ex.)	Oui (uniquement applicable à une petite portion de la population)
Surveillance internationale?	Non	Non	Non (à l'exception de l'Irlande du Nord)	Peut-être
Partage du pouvoir	Ministères et ministres des territoires	Oui (deuxième chambre, relations intergouvernementales)	Faible	Représentation possible au sein du pouvoir législatif national, mais pas dans l'exécutif

Les États peuvent choisir entre différentes stratégies pour respecter la diversité. Les stratégies territoriales peuvent être classées en fonction de a) la mesure dans laquelle elles ancrent dans la Constitution ou protègent légalement les niveaux infra-étatiques d'autonomie; b) la mesure dans laquelle ces dispositifs d'autonomie s'appliquent à l'ensemble du territoire de l'État; c) la mesure dans laquelle des degrés d'autonomie *différents* sont appliqués aux entités infra-

étatiques de l'État; d) la mesure dans laquelle les dispositifs d'autonomie font l'objet d'une surveillance internationale; e) le degré de participation des entités infra-étatiques à la gouvernance du centre (gouvernance partagée). Le tableau 1 plus haut contient un ensemble de dispositifs territoriaux idéaux reposant sur les cinq critères recensés ci-dessus. Ils sont abordés (accompagnés d'exemples) dans le reste de cette section.¹⁰⁷

La gestion territoriale est souvent assimilée à l'autonomie. On peut cependant envisager la gestion territoriale assortie d'une autonomie territoriale *limitée*, en d'autres termes sans que les gouvernements infra-étatiques ne se voient accorder une autonomie politique et budgétaire importante. Le Royaume Uni, à tout le moins jusqu'à ce que la dévolution de pouvoir en 1999 rétablisse les assemblées régionales directement élues, était gouverné comme une *union* et non comme un État *unitaire* pendant la plus grande partie du vingtième siècle. En son sein, l'Écosse et les Pays de Galles ont obtenu leur reconnaissance en tant que « nations composites » par leur représentation au Cabinet de l'Union (secrétaires de territoire) et leur sur-représentation par rapport à leur population au Parlement du Royaume Uni (partage du pouvoir - voir plus bas). Les secrétaires d'État du Royaume Uni présidaient les administrations territoriales qui en Écosse, au Pays de Galles et en Irlande du Nord (depuis 1972) étaient chargées de mettre en œuvre la politique du Royaume Uni (dans certaines domaines, plus particulièrement celui de l'éducation et la santé) sous le prisme territorial (Mitchell 2008; Bulpitt 1983). À cet égard, le particularisme territorial était pris en compte en ramenant les intérêts infra-nationaux écossais et gallois vers le centre, mais sans pour autant disposer d'un Parlement indépendant (autonomie politique), et encore moins d'une autonomie fiscale régionale.

Ce type « d'union » dépend cependant du centre, qui doit être *disposé* à entériner des politiques distinctives pour les territoires. Qui plus est, le centre doit être perçu comme suffisamment *légitime* pour s'exprimer au sujet des territoires que l'État essaie ainsi de satisfaire. Au Royaume Uni, on estimait que le gouvernement conservateur du Premier ministre Margaret Thatcher (1979-1990) avait esquivé les préférences écossaises, galloises et nord-irlandaises. Lorsque le parti perdit la quasi-totalité de ses représentants élus dans ces Nations - en partie du fait de ses politiques (considérées comme) ignorantes des territoires - il ne put plus prétendre légitimement les représenter. C'est ainsi que, avec le temps, l'*union* discréditée a du accepter un arrangement garantissant davantage au plan politique les particularités des nations infra-étatiques, une mesure prise en 1999 avec l'élection directe du Parlement écossais et des assemblées législatives nord-irlandaise et galloise.

Contrairement à l'État de type « union », le fédéralisme, la dévolution et les États fédérés sont des stratégies intégrant un élément important d'autonomie territoriale (autonomie politique, budgétaire et administrative des instances infra-étatiques). Le **fédéralisme** est le système le plus connu. Dans les États fédéraux, la souveraineté (intérieure) est partagée ou « divisée » entre le centre et les États. Le centre et les instances infra-étatiques (cantons, Länders, États, provinces, communautés autonomes...) jouissent chacun de certaines compétences qui leur permettent de prendre des *décisions* définitives (River 1964). Les compétences du pouvoir central, ou des

¹⁰⁷ Certains auteurs (McGarry et O'Leary, 2008 ; Stepan, Linz et Yadav, 2011 ; Wolff, 2011, englobent aussi les confédérations dans cet aperçu, mais je les ai sciemment ignorées dans le Tableau 1 et dans la discussion sur la gestion des États plurinationaux. L'arrangement de type confédération s'applique à plusieurs États, la souveraineté de l'État demeurant intacte et le centre confédéré ne pouvant agir sans le consentement des États membres de la confédération. Les confédérations se sont soit transformées en fédérations réussies (États-Unis, Suisse), en États unitaires (Pays-Bas) ou se sont désintégréées (Sénégal ou, plus récemment le Soudan, qui avant la sécession du Soudan du Sud en 2011 était gouverné au titre d'un arrangement constitutionnel provisoire de type confédéré ; Reynolds, 2010). L'Union européenne présente des caractéristiques *tant* confédérées que fédérées. La crise monétaire européenne de 2010-2011 montre combien il est difficile de pérenniser les systèmes politiques de nature principalement confédérée.

instances infra-étatiques, ou des deux, sont énoncées dans une Constitution, loi suprême, qui ne peut être amendée unilatéralement par le pouvoir central ou les instances infra-étatiques. Un arbitre (généralement la Cour suprême ou, comme en Suisse, le peuple par référendum) a le dernier mot et tranche les différends en matière de compétences entre les niveaux de gouvernement ou les instances infra-étatiques. Les États fédéraux accordent une autonomie territoriale et pratiquent le partage du pouvoir, en d'autres termes la gouvernance du pouvoir central doit reconnaître la nature fédérale de l'État en offrant des mécanismes permettant d'inclure les sous-États dans les processus décisionnels, non seulement s'agissant des questions relatives à la réforme constitutionnelle mais aussi pour ce qui exige une coopération entre le pouvoir central et les sous-États, comme par exemple lorsque les instances infra-étatiques mettent en œuvre la législation fédérale. Dans les États fédéraux, les dispositions relatives à l'autonomie ou au partage du pouvoir s'appliquent généralement à tous, en d'autres termes l'ensemble du territoire de l'État jouit d'une certaine autonomie (Elazar 1987; Hooghe et. al. 2010). Le degré d'autonomie des instances infra-étatiques peut cependant varier: l'Inde (en vertu de dispositions particulières applicables au Cachemire et au Nord-Est), le Canada (le Québec étant exempté de certaines politiques fédérales), l'Espagne (du fait de dispositifs d'autonomie plus étendus appliqués au Pays basque, mais aussi en Catalogne, en Navarre et en Galice), et la Belgique (suite à la fusion de la communauté et de la région flamande, et du fait du rang constitutionnel inférieur occupé par la Région de Bruxelles-Capitale et la Communauté germanophone) présentent tous des *asymétries* territoriales. En fait, l'asymétrie est le corollaire de la diversité territoriale, les gouvernements de territoires distincts pouvant exiger des pouvoirs asymétriques en reconnaissance de leur statut de *nations, territoires ou peuples dotés d'une identité distincte* (d'ou la demande de reconnaissance du Québec en tant que « société distincte » différente des provinces anglophones), alors que les *nations majoritaires* (tels les Castillans en Espagne) peuvent davantage désirer voir représentés leurs intérêts au centre, qu'ils peuvent plus aisément contrôler (O'Leary 2001).

Contrairement au fédéralisme, la *dévolution* implique une constitutionnalisation moins sûre de l'autonomie infra-étatique. En *théorie*, le centre pourrait unilatéralement révoquer l'autonomie des gouvernements infra-étatiques. L'absence de dispositifs solides de partage du pouvoir au centre (en comparaison de certains États fédéraux, mais pas tous) place aussi les gouvernements infra-étatiques en position de relative faiblesse lorsqu'il s'agit de s'opposer à la suppression de l'autonomie. Enfin, alors que les États fédéraux peuvent naître d'un processus centripète (« rassemblement ») ou d'un processus centrifuge (« cohésion » Stepan 1999), les États décentralisés naissent toujours d'une union et s'inscrivent donc toujours dans une dynamique centrifuge.

Le Royaume Uni est un État dévolu et non fédéral car le Parlement britannique a conservé toute sa souveraineté (constitutionnelle). Comme les observateurs britanniques de la constitution l'on affirmé, « le pouvoir dévolu est un pouvoir conservé » (Bogdanor 2001).¹⁰⁸ Pour des raisons similaires, les juristes constitutionnalistes remettent souvent en cause la nature fédérale de l'Espagne et de l'Inde. En Espagne, la médiation entre les intérêts territoriaux au centre est faible (la seconde chambre centrale ne représente pas comme il se doit les intérêts territoriaux), et est souvent subordonnée au pouvoir d'intermédiation de petits partis régionalistes dès lors que le

¹⁰⁸ Le pouvoir peut être décentralisé tous azimuts ou, comme dans le cas du Royaume Uni, au bénéfice de quelques nations minoritaires uniquement. La décentralisation britannique a ceci de particulier que l'arrangement est doublement asymétrique : non seulement l'Angleterre est-elle dépourvue d'autonomie, mais les compétences dévolues à l'Écosse, au Pays de Galles et à l'Irlande du Nord varient, l'Écosse bénéficiant de l'autonomie la plus importante et le Pays de Galles de l'autonomie la moins importante.

parti au gouvernement central ne possède pas sa propre majorité législative. Qui plus est, la révision de la constitution, y compris des chapitres portant sur « l'état des autonomies » n'exige pas le consentement explicite des entités infra-étatiques (et pourtant les communautés autonomes doivent entériner les propositions de révisions de leurs statuts d'autonomie). Au plan constitutionnel, l'Inde est aussi considérée comme une « union » et non une « fédération ». Kenneth Wheare l'a décrit comme, au mieux, un État quasi-fédéral, étant donné la longue disposition consacrée aux pouvoirs spéciaux en cas d'urgence (et leur fréquente utilisation), y compris la possibilité offerte au centre - à certaines conditions - de remplacer ou de suspendre les gouvernements d'État, et le droit conféré au centre de légiférer dans les domaines relevant de la compétence de l'État sans devoir auparavant obtenir son consentement.

Cela étant dit, une dichotomie importante peut exister entre la nature légale et constitutionnelle d'un État et la dynamique effective de la gouvernance à niveaux multiples au sein dudit État. Les juristes constitutionnalistes ont tendance à insister sur la première (même s'il existe des exceptions, par exemple Tierney 2004), alors que les politologues s'attachent davantage à la seconde. À titre d'exemple, nombre de politologues font valoir que l'Espagne et l'Inde contemporaines fonctionnent de facto comme des états fédéraux (voir par exemple Colino 2009, Mitra et Pehl 2010) bien que leur constitution ne soit pas « fédérale ». En Inde, la fragmentation du système de parti depuis 1989 a conduit à la formation de gouvernements de coalition fédéraux à large assise au sein desquels les petits partis d'État font souvent la pluie et le beau temps (Sridharan 2010). Un centre plus fragmenté assorti d'une Cour suprême plus militante (mettant de l'ordre dans les abus politiques faits des dispositions d'urgence inscrites dans la constitution) ont abouti à un système politique plus « fédéral » que « d'union » comme dans sa forme actuelle (Saéz 2002). De la même manière, par convention, le Gouvernement britannique ne modifie pas les actes parlementaires contenant les dispositions d'autonomie applicables à l'Écosse, au Pays de Galles et à l'Irlande du Nord sans obtenir au préalable le consentement des assemblées législatives dévolues. En outre, les autonomies écossaise et galloise ont été mises en œuvre suite à un référendum organisé en 1998 qui rendrait leur abrogation unilatérale illégitime aux yeux des publics écossais et gallois.¹⁰⁹

La gestion territoriale de la diversité a souvent pour but de contenir les exigences des *nations* infra-étatiques (ou minoritaires), mais parfois ces nations sont si minuscules par rapport à la population totale de l'État que la solution proposée n'est pas la dévolution ou le fédéralisme, mais un dispositif reconnaissant leur identité distincte dans le contexte d'un État unitaire débouchant sur une large autonomie territoriale. On pourrait dire que la dévolution du pouvoir au Royaume Uni est un de ces « dispositifs d'autonomie » (Wolff 2011), étant donné que, considérées conjointement, les populations de l'Écosse, du Pays de Galles et de l'Irlande du Nord ne représentent qu'environ 15 pour cent de l'ensemble de la population du Royaume Uni. Et pourtant, cette part reste bien plus élevée que les parts comparables du Groenland, des Îles Åland, d'Aceh, de Bougainville, du Sud Tyrol, de Gagouazie ou de Hong Kong par rapport à la Finlande, l'Indonésie, la Papouasie Nouvelle Guinée, l'Italie, le Moldova et la Chine, respectivement (Henders, 2011); Stepan, Linz et Yadav, 2011). Dans ces cas-là, le dispositif d'autonomie est baptisé « *État fédératif* ». Stepan et al. (2011: 204) définit l'*État fédératif* comme une « unité politico-administrative, au sein d'un État unitaire indépendant, dotée de compétences exclusives dans certains domaines, y compris d'un certain pouvoir législatif, garanti

¹⁰⁹ La suspension de la décentralisation en Irlande du Nord entre le plus clair de la période 2000 – 2007 était due à l'impasse dans laquelle se sont trouvés les partenaires de la coalition au sein de l'exécutif nord-irlandais fondé sur le partage du pouvoir. En l'absence d'un dispositif de partage du pouvoir réaliste, le Gouvernement du Royaume Uni a jugé nécessaire (avec le consentement implicite des partenaires de la coalition nord-irlandaise) de suspendre l'autonomie aussi longtemps que nécessaire.

ou quasi-garanti par la constitution, ne pouvant être unilatéralement modifié et dont les habitants jouissent de la pleine citoyenneté dans l'État par ailleurs unitaire ». Comparés à la dévolution du pouvoir, les dispositifs fédératifs sont plus sûrs; cette sécurité peut non seulement découler de sa consécration dans la constitution de « l'État parent », mais aussi du rôle joué par les acteurs extérieurs dans la surveillance du respect du dispositif. Les États fédératifs sont souvent liés à des arrangements transfrontières car ils visent à tenir compte de nations minoritaires pouvant entretenir un lien culturel, historique ou économique fort avec un autre État: comme les Irlandais du Nord (catholiques) avec l'Irlande, ou les germanophones du Tyrol du Sud avec l'Autriche.¹¹⁰ Ainsi, un traité international entre la Suède et la Finlande, ou entre l'Autriche et l'Italie garantit le statut spécial des Îles Åland ou du Tyrol du Sud en Finlande et en Italie, respectivement. McGarry et O'Leary (2008: 8) ont fait valoir que l'Accord du Vendredi Saint a aussi transformé l'Irlande du Nord en un État « quasi-fédératif » dans la mesure où son statut, contrairement à celui de l'Écosse ou du Pays de Galles a été consacré dans un traité international. Ils affirment que la suspension unilatérale de la dévolution de pouvoir en Irlande du Nord entre octobre 2002 et mai 2007 était compatible avec le cadre de la dévolution mais violait les modalités de l'accord international.

Périls et vertus de la gestion territoriale

Contexte dans lequel les stratégies territoriales ont vu le jour

Les théoriciens de la gestion des conflits ont souvent critiqué les dispositifs d'autonomie territoriale pour leur instabilité intrinsèque (pour quelques études utiles, voir Amoretti et Bermeo, 2004; Erk et Anderson 2009, Wolff 2011). La principale critique formulée porte sur le fait qu'ils habilite les élites nationalistes minoritaires en leur allouant les ressources politiques, administratives, économiques et fiscales qu'elles peuvent ensuite utiliser pour poser de nouvelles exigences d'autonomie, lançant l'État sur la pente glissante de la sécession ou de la désintégration (voir en particulier Nordlinger, 1972, pour une critique puissante et précoce, mais aussi Horowitz 1985).

Les dangers du fédéralisme ou de l'autonomie ont récemment été tout particulièrement mis en évidence par des universitaires travaillant sur la Russie ou l'Europe centrale et de l'Est. Ils pointent souvent du doigt l'incapacité de l'Union soviétique, de la Yougoslavie ou de la Tchécoslovaquie à préserver leur cohésion et l'opposent à l'intégrité territoriale des États d'Europe centrale et de l'Est qui ne bénéficiaient pas de ces dispositifs d'autonomie avant leur démocratisation. Dans le cadre d'une récente étude, Adeney (2017: 127) montre que le bilan du fédéralisme, s'agissant de préserver la cohésion d'États divisés au plan ethnique, est pour le moins mitigé. On peut dire que quatorze États actuellement fédéraux possèdent des attributs ethno-fédérateurs et pourtant, nonobstant les difficultés rencontrées au sein de groupes dans certains d'entre eux (en Iraq, par exemple), ils demeurent intacts en tant qu'États (l'Afrique du Sud, la Belgique, la Bosnie-Herzégovine, le Canada, l'Espagne, l'Éthiopie, l'Inde, l'Iraq, la Malaisie, le Népal, le Nigéria, le Pakistan, la Russie et la Suisse). D'un autre côté, neuf ethno-fédérations se sont désintégrées (le Mali, la Malaisie-Singapour, le Pakistan-Bangladesh, l'URSS, la Tchécoslovaquie, la Sénégalie, la Yougoslavie et le Soudan), alors que huit autres ont vu leur structure ethno-fédérale remplacée par une structure unitaire.

Si ces fédérations ont échoué, c'était en bonne partie du fait des structures ethno-fédérales héritées du passé, qui continuaient d'exister alors que se poursuivait le processus de démocratisation. Parfois, cette situation a provoqué un cocktail explosif (et violent) dans lequel le sécessionnisme était devenu « la seule option possible » (voir Bunce 1999, Hale 2004, Roeder

¹¹⁰ Toutes les minorités de ce type ne bénéficient pas de semblables dispositifs d'autonomie; à titre d'exemple, les minorités parlant le hongrois en Serbie, Slovaquie ou Roumanie ne bénéficient pas de ces dispositifs.

2007, 2009; Treisman 2007). L'autonomie territoriale est toujours *en partie* fictive dans un régime *non démocratique*, et ce parce qu'elle est soumise à l'approbation des élites politiques et militaires au pouvoir qui pourraient la révoquer dès lors qu'elle sape (ou sembler saper) leur autorité. Très souvent, le fédéralisme cohabitait avec un système à parti unique, limitant l'autonomie territoriale aux limites du parti. La Tchécoslovaquie, la Yougoslavie et l'Union soviétique n'étaient en effet pas démocratiques mais ils étaient « fédéraux » en ce sens qu'ils disposaient d'unités politico-administratives situées en dessous du gouvernement central, chacune jouissant d'attributions et de ressources attribuées par la constitution. Ils étaient aussi des États fédéraux ethnolinguistiques étant donné que les unités territoriales coïncidaient avec des républiques nationales ou des nations minoritaires (ne serait-ce qu'en partie, surtout dans l'Union soviétique). Au final, l'objectif du fédéralisme national était cependant de diffuser le projet socialiste et tout comme les modernistes occidentaux, les communistes au pouvoir estimaient que le développement économique, l'urbanisation et l'éducation éroderaient à long terme les identités infra-étatiques.

L'échec du projet communiste dont les promesses économiques ne furent pas réalisées, conjugué aux perspectives de carrière très limitées pour les élites des partis régionaux (de passer d'une République nationale soviétique à un État soviétique), ont consolidé et renforcé les identités infra-étatiques. Pour Bunce (1999) et Roeder (2007), ce n'est pas la diversité ethnique ou nationale de l'Europe centrale ou de l'Est qui explique la désintégration territoriale (uniquement dans les États ayant reconnu des nations infra-étatiques; voir aussi Brubaker 1996), mais le fait qu'elle ait été combinée au fédéralisme national.

À l'inverse, l'autonomie territoriale a davantage de chances de réussir si elle intervient dans un contexte de *démocratie pleinement consolidée*. Comme l'affirment McGarry et O'Leary (2009: 18), « à ce jour, aucune fédération plurinationale démocratique établie n'a échoué ». On peut dire que les fédérations démocratiques réussissent mieux à intégrer le nationalisme infra-étatique car, en comparaison des États non-démocratiques ou en voie de démocratisation, elles offrent davantage de possibilités de discuter des droits civils et politiques à de multiples niveaux, tout en étant plus ouvertes aux droits des groupes territoriaux au travers de dispositions d'autonomie et de partage du pouvoir. L'état de droit et la fréquence des élections ouvertes nationales et locales permettent d'asseoir la légitimité de l'État et la démocratie (Bunce 2004: 432). Dans les fédérations non démocratiques, comme l'Union soviétique, cette ouverture était bien plus limitée et l'affaiblissement relatif d'un niveau (le centre) dû à la démocratisation pouvait plus aisément être exploité par les élites infranationales grâce à leur monopole du pouvoir territorial.

La désintégration de l'Union soviétique montre que la *démocratisation*, lorsqu'elle s'inscrit dans le cadre d'un État ayant déjà reconnu les nationalités infranationales, peut déclencher un processus de désintégration territoriale (Phillipov, et.al, 2004). Ainsi, si les dispositifs d'autonomie plurinationaux et la *démocratie* peuvent consolider l'État plurinational, les dispositifs d'autonomie plurinationaux et la *démocratisation* peuvent lui nuire, en particulier pour les États dans lesquels les nations minoritaires avaient accès à d'importantes ressources politiques, institutionnelles ou économiques avant leur démocratisation. Cette constatation amène Bunce (2004: 435) à relever qu'en Espagne, la démocratisation et le plurinationalisme ont peut-être été *relativement* couronnés de succès *du fait de* et non pas en dépit du régime unitaire de Franco qui l'a précédé. Le mépris complet des dispositifs d'autonomie territoriale dans l'État franquiste signifiait que les élites nationales infra-étatiques devaient négocier avec un État central puissant pour obtenir une autonomie territoriale. Bunce laisse entendre que ceci aurait contribué à amener [voire à contraindre] les élites nationales infra-étatiques à accepter des concessions territoriales dans le contexte de l'État espagnol. De la même manière, nonobstant le désastre de la

Partition de 1947, les États princiers de l'Inde et les anciennes provinces des Indes britanniques étaient face à un gouvernement « d'union » doté du pouvoir politique, juridique et, si nécessaire, militaire, pour faire face aux éventuelles menaces pesant sur l'intégrité territoriale de l'État indien (Adeney 2007). En l'absence d'un centre fort (certes aidé par l'imposante figure de Nehru et le pouvoir fédérateur du nationalisme indien et du Parti du Congrès), l'Inde n'aurait peut-être pas pu relever avec succès les défis territoriaux (Tudor 2013, Stepan et al. 2011; Swenden 2016b).

Conception institutionnelle de l'autonomie territoriale: nombre et taille relative des unités infra-étatiques

Hormis le *contexte* (non démocratique, en voie de démocratisation ou pleinement démocratique) dans lequel l'autonomie territoriale voit le jour, les spécialistes des sociétés divisées ont souvent pointé du doigt la *conception institutionnelle* de ces dispositifs, clé du succès de la gestion territoriale.

La première question qui se pose peut être divisée en plusieurs parties. Premièrement, combien de sous-unités devraient composer l'État fédéral? Même s'il n'existe qu'une seule ligne de faille sur la base de laquelle un État pourrait être divisé en deux sous-groupes territoriaux, une fédération à deux unités est-elle le meilleur choix possible du point de vue de la stabilité fédérale? (Bernard 2008). En dépit de sa superficie réduite et de sa population compacte, la Suisse se voit le jour dans une fédération à trois ou quatre unités structurée sur la base de cantons partageant la même langue. De la même manière, la fédération canadienne et ses 10 provinces contribuent à fragmenter les préférences politiques de la majorité anglophone (dispersée dans 9 provinces) par rapport au Québec francophone. La (relative) stabilité de ces fédérations comptant de nombreux membres contraste avec la désintégration territoriale des États à deux unités comme la Tchécoslovaquie, la Malaisie-Singapour et le Pakistan d'avant 1971 (divisé à partir de 1955 en Pakistan occidental et Pakistan oriental, ce dernier ayant été cédé au Bangladesh en 1971; Talbot 2009: 125-48).¹¹¹ Pour la même raison, Chypre ou le Sri Lanka risqueraient de se désintégrer s'ils n'étaient pas gouvernés comme des fédérations bi-communautaires (McGary et O'Leary 2009: 20). En revanche, les perspectives de la Belgique sont un peu plus roses car il s'agit d'un État « trait d'union » (Swenden et Brans 2006) avec Bruxelles comme troisième région d'intérêt mutuel pour la Flandre et la Wallonie.

Le modèle de « l'unité » présente un deuxième problème de conception, celui de la taille relative des unités. Pour Hale (2004), l'Union soviétique s'est non seulement désintégrée parce que la démocratisation a conféré à ses communautés nationales infra-étatiques le pouvoir de contester la légitimité de l'État, mais aussi parce que la Russie, son unité principale, contenait plus de la moitié de sa population. Lorsque l'unité centrale est trop forte aux plans démographique et économique, elle risque de moins tenir compte des demandes des nations minoritaires. En Espagne, au Canada et en Inde, la « nation majoritaire » vit éclatée dans de multiples communautés autonomes, provinces ou États, à telle enseigne que les Canadiens anglophones, les Castillans ou les Indiens parlant l'hindi sont affaiblis et dans l'incapacité de dominer l'État. Par conséquent, une des faiblesses de la dévolution du pouvoir au Royaume Uni tient dans la toute-puissance de l'Angleterre au sein de l'union. L'exemple anglais nous rappelle aussi qu'il y a une limite à ce que peut faire l'État pour éclater sa nation majoritaire en fragments territoriaux. En Angleterre, les citoyens du Nord-Est (où le sentiment d'infériorité britannique était considéré comme le plus fort) ont voté contre une proposition présentée en 2004 visant à créer une assemblée régionale, suspendant les plans destinés à étendre la dévolution de pouvoir à

¹¹¹ La Serbie-Monténégro s'est aussi désintégrée mais elle n'était pas gouvernée comme une fédération.

d'autres régions de l'Angleterre. Dans le cadre d'arrangements de type État fédératif, seule une toute petite partie du territoire de l'État éprouve habituellement un désir d'autonomie, ce qui rend peu probable son extension aux autres parties de l'État.

Conception institutionnelle de l'autonomie territoriale: autonomie, partage du pouvoir et reconnaissance symbolique

En plus du nombre et de la taille des unités territoriales dans l'État, des décisions doivent être prises en ce qui concerne la teneur de leurs pouvoirs, leur degré de participation dans la gouvernance conjointe du centre et leur reconnaissance en tant que nations dans l'État. En effet, comme nous le rappelle Keating (2001, 2009), les stratégies territoriales de gestion des États plurinationaux présentent trois composantes importantes: autonomie, pouvoir partagé et reconnaissance symbolique (voir aussi McEwen et Lecours 2008; Swenden 2010, Moreno et Colino, 2010).

Autonomie

L'autonomie peut régler certaines revendications des nations minoritaires car elle leur donne la possibilité de prendre des « décisions définitives » (Riker 1964) dans certains domaines. Toutefois, si l'autonomie peut (temporairement) affaiblir la « volonté » des communautés minoritaires de faire sécession, elle accroît aussi leur « capacité » de présenter des demandes d'autonomie supplémentaires (ou de sécession; Erik et Anderson 2009). Dans les régimes démocratiques, l'autonomie territoriale prend la forme d'assemblées infra-étatiques directement élues. Avec le temps, les électeurs risquent de faire porter leur préférence sur la nation infra-étatique. Par le contrôle de la culture (voire de la radiodiffusion) et de l'éducation, les gouvernements infra-étatiques peuvent « réécrire » l'histoire nationale et trouver de nouveaux adeptes de l'autonomie régionale élargie. Plus important, l'autonomie a toutes les chances d'accroître la visibilité et l'importance relative des partis régionalistes ou sécessionnistes (Hepburn, 2009). Brancati (2009) estime que le pouvoir relatif de ces partis est la variable ayant le plus de poids à l'heure de prédire si l'autonomie va ou non entraîner une augmentation des demandes de sécession. Plus qu'ailleurs, dans les États dans lesquels le nationalisme infra-étatique est limité à une petite minorité par rapport à l'ensemble de la population (comme au Royaume Uni), ces partis sont souvent trop petits pour exercer une réelle influence sur la politique nationale.¹¹² En cas d'autonomie territoriale, ils ont davantage de chances d'obtenir un nombre non négligeable de sièges au parlement territorial. Ce poids plus important peut être utilisé pour se rapprocher de leur objectif ultime de l'indépendance, ou, à tout le moins, pour revoir leurs revendications à la hausse et contraindre le centre à les entendre.

Quant à savoir dans quelle mesure les partis nationalistes minoritaires parviendront à mettre en œuvre cette stratégie, tout dépendra non seulement de leur capacité de gouverner leur région (ou de leur besoin de bénéficier de l'appui des partis majoritaires), mais paradoxalement aussi de leur *besoin* que le centre réalise certaines de leurs aspirations. La sécession est plus probable lorsque son coût est très faible, en d'autres termes lorsque le centre ne conserve que quelques compétences majeures. À l'inverse, lorsque le centre demeure relativement puissant, comme en Inde par exemple, les partis régionaux peuvent comprendre l'intérêt qu'il y a à coopérer avec le centre. En Inde dans les années 70, les partis régionalistes tamouls et le Parti du Congrès sont parvenus à une entente en vertu de laquelle ce dernier cédait du terrain au profit des partis régionalistes dans les élections à l'assemblée de l'État en échange d'une position plus forte au Congrès pendant les élections générales. Avec le déclin électoral progressif du Congrès, les

¹¹² Même s'ils pourraient affecter les stratégies de campagne des partis nationaux présents dans ces régions, voir Meguid, 2008 ; Toubeau, 2011, ou obtenir une représentation bien plus grande au sein de la seconde chambre fédérale composée selon le principe de la représentation égale des unités territoriales.

partis régionalistes tamouls ont plutôt cherché à obtenir un accès direct au centre en faisant leur entrée dans les gouvernements de centre s'appuyant sur une large coalition. Dans tous les cas, les partis régionaux ont élaboré une approche centrique et régionale, au lieu de verser dans la surenchère et de chercher à maximiser l'autonomie tamoule (Stepan et. al., 2011).

En matière d'autonomie, il n'existe pas de solution toute faite. Les citoyens des unités ethno-fédérales ayant souvent un sentiment identitaire très prononcé, ils risquent de revendiquer (et d'obtenir) l'autonomie dans la culture, l'éducation, les soins de santé ou les services sociaux. À l'inverse, dans la plupart des États modernes à plusieurs niveaux, qui pratiquent tous des politiques dans une certaine mesure redistributives, leur financement demeure essentiellement centralisé (mais pas nécessairement leur mise en œuvre; Watts 1999, Obinger et. al. 2005). La redistribution implique aussi que le centre conserve souvent un rôle clé dans l'obtention de recettes tirées des ressources minérales lorsque celles-ci se concentrent dans une région donnée. Et pourtant, au Canada, l'Alberta peut conserver l'essentiel des recettes tirées de l'extraction de pétrole, ce qui est aussi le cas - bien que dans une moindre mesure - pour la région du Delta du Niger et du Kurdistan irakien.

Les citoyens des États fédéraux ayant une forte tradition d'État providence attendent souvent que les conditions applicables pour bénéficier de prestations sociales s'appliquent de la même manière pour tous et soient aisément transférables d'un territoire à l'autre, indépendamment du lieu de vie. Organiser la sécurité sociale au plus haut niveau permet des gains d'efficacité, tout simplement parce que le risque social peut être réparti sur un plus grand nombre de citoyens. Les politiques sociales constituent cependant aussi un puissant outil de construction identitaire (Béland et Lecours, 2005), raison pour laquelle certaines unités ethno-fédérales ont réussi à contester la légitimité du centre à dominer la prestation des soins (McEwen, 2005). Dans certains États, elles sont intervenues lorsque le centre était revenu sur ses précédents engagements en matière de protection sociale (comme dans la Grande-Bretagne contemporaine où l'Écosse, contrairement au reste du Royaume Uni, n'impose pas de frais de scolarité aux étudiants écossais de premier cycle), elles ont contesté le monopole du centre sur l'octroi des droits sociaux majeurs (comme dans le cas du Gouvernement flamand qui offre une assurance dépendance; par-delà le dispositif fédéral) ou elles se sont lancées dans une « course vers le sommet » (et non vers le bas) pour offrir le bouquet de prestations le plus attrayant, en particulier lorsqu'elles possédaient les ressources financières nécessaires.

Pour finir, quelques rares unités autonomes sont pleinement homogènes au plan ethnique. « Au sein d'une communauté minoritaire, il peut exister des minorités » importantes. Ces minorités peuvent être prises en compte en consacrant les droits qui les protègent dans la constitution (comme le droit de pratiquer la religion de leur choix lorsqu'elle est différente de celle de la majorité au sein de l'unité territoriale, ou de parler une langue minoritaire dans la région). Et pourtant, qui dit droits dit moyens de les faire contrôler et respecter et, à cet égard, on pourrait comprendre qu'il ne faille pas concentrer les mesures d'arbitrage et de mise en œuvre à un seul niveau. Dans le Nord-Est de l'Inde où la population est ethniquement fragmentée, les groupes qui dominent la région excluent souvent des communautés minoritaires importantes de la prise de décisions politiques, sapant les droits que leur garantit la constitution, et alimentant la violence et l'effondrement de la démocratie à l'échelon territorial (Lacina, 2009).

Partage du pouvoir

La stabilité de l'État plurinational passe non seulement par un juste équilibre entre les compétences du centre et celles des échelons infra-étatiques, mais aussi par l'identification de moyens pour les nations infra-étatiques d'influencer les décisions de politique générale et constitutionnelles clés prises au centre. Le partage du pouvoir donne aux nations minoritaires un

sentiment d'appropriation partagée des décisions prises par le centre qui affectent leurs intérêts. Dans les structures fédérales, le centre conserve habituellement un rôle important dans la gestion macroéconomique, la sécurité sociale, la politique étrangère et la défense, et il a aussi un poids considérable en matière fiscale, relativement à l'impôt sur le revenu, la TVA ou l'impôt sur les sociétés, notamment parce que ces impôts ont une assiette relativement mobile ou sont difficiles à administrer. Bien souvent ces politiques ont des effets de longue portée quant à ce que les entités infra-étatiques peuvent ou ne peuvent pas faire des compétences qui leur sont dévolues.

Lorsque les dispositifs de partage du pouvoir sont solidement ancrés, les canaux intergouvernementaux (bilatéraux) entre le centre et les nations minoritaires deviennent secondaires étant donné que leur participation aux processus décisionnels centralisés est garantie. Toutefois, le partage du pouvoir est toujours difficile à organiser dans un État plurinational car la plupart des dispositifs de partage du pouvoir (seconde chambre, enceintes intergouvernementales) ne confèrent pas aux nations subétatiques un droit de veto vis-à-vis du centre (ou d'autres régions/nations dans l'État). Elles préfèrent donc généralement les contacts bilatéraux avec le centre, lesquels mettent en exergue leur « caractère particulier » dans l'État. Dans les États fédératifs ou les États fédéraux particulièrement asymétriques, ces dispositifs bilatéraux sont peut-être la seule option possible pour communiquer avec le centre, l'autonomie territoriale ne bénéficiant qu'à une toute petite part de la population. En Espagne et au Canada, l'incapacité à transformer la seconde chambre en une chambre de représentation territoriale plus efficace est non seulement due au fait que le gouvernement central a peur que la réforme affaiblisse sa capacité à contrôler les processus décisionnels au centre (Roller 2002; Franks 1999); mais aussi à la résistance du Québec, de la Catalogne ou du Pays Basque. Les élites politiques de ces nations minoritaires craignent de devoir échanger leur voix certes officieuse mais souvent efficace vis-à-vis du centre, pour une voix infranationale officielle mais *collective*, au risque d'être mises sur la touche par d'autres régions. Ainsi donc, le Québec, la Catalogne ou le Pays Basque craignent que la réforme du Sénat n'affaiblisse plutôt qu'elle ne consolide leur influence dans les processus décisionnels centralisés.

La relation entre l'autonomie et le partage du pouvoir exige une réflexion plus approfondie. Pour les États hautement asymétriques ayant constitué une sorte d'union, on dit parfois que davantage d'autonomie territoriale se fait aux dépens du partage du pouvoir. Cette observation s'applique au Royaume Uni où après la dévolution les parlementaires britanniques, face à l'absence d'autonomie pour l'Angleterre, ont fait pression pour réduire l'influence des nations bénéficiant de la dévolution au Palais de Whitehall et à Westminster (Keating, 2009). Certains observateurs (Keating, 2009; mais aussi McGarry, 2007) y voient là le « Talon d'Achille » de la dévolution au Royaume Uni, étant donné qu'elle semble révéler un manque d'engagement du centre, dominé par les Anglais, à investir dans l'avenir de l'union. À l'inverse, la Belgique et l'Espagne (pendant la période franquiste) étaient des États unitaires et non des unions. Par conséquent, le centre ne reconnut pas les nations subétatiques avant les premières réformes de fédéralisation. Qui plus est, ces réformes ont touché l'intégralité du territoire (bien que de manière parfois asymétrique). Par conséquent, l'autonomisation des régions et des nations sub-étatiques dans les deux pays a débouché sur l'élaboration de mécanismes plus solides (et pas plus faibles) pour transmettre les griefs des instances infra-étatiques au centre. Les spécialistes de l'analyse comparée des politiques territoriales pensent encore parfois que ces dispositifs sont relativement faibles, surtout dans le cas de l'Espagne, mais le fait est qu'ils se sont renforcés et non affaiblis (mais pas nécessairement de manière linéaire) à mesure qu'avancait le processus de fédéralisation (Boltey, 2009; Colino, 2009).

Si l'exemple du Royaume Uni peut servir à illustrer le danger potentiel d'un partage du pouvoir insuffisant, l'exemple de la Belgique peut démontrer la difficulté que peut représenter un partage du pouvoir trop important. Le Gouvernement fédéral consociatif belge a conféré à la minorité francophone (dont les intérêts coïncident dans une grande mesure avec ceux de la Wallonie et de la communauté francophone) un droit de veto permanent. Avec les divergences politiques grandissantes qui opposent les deux communautés linguistiques sur bien des points, depuis la gestion de la crise économique jusqu'à la politique d'immigration, l'idée de réduire les pouvoirs dont dispose encore le centre a fait de plus en plus d'adeptes parmi nombre de parlementaires flamands. Ils font valoir que les francophones ont fait un usage irresponsable de leur droit de veto et bloqué le processus de modernisation de l'État. Le consentement des deux communautés linguistiques n'est cependant pas seulement requis pour entériner l'élargissement des compétences des entités infra-étatiques, mais aussi pour constituer un gouvernement fédéral *tout court* (lequel doit être équilibré entre les ministres néerlandophones et francophones). Les processus décisionnels au niveau fédéral ont été paralysés du fait de divergences de vue sur l'organisation territoriale de l'État et d'avis divergents sur l'orientation de la politique fédérale. La Belgique s'est retrouvée sans gouvernement fédéral pendant 540 jours après les élections générales de 2010 car les partis des deux communautés linguistiques ne parvenaient pas à rapprocher leurs points de vue divergents. Néanmoins, dans le droit fil de O'Leary et McGarry (2009), on pourrait contester le fait que l'excès de pouvoir partagé est à l'origine des maux dont souffre actuellement la Belgique. Après tout, la majorité flamande est trop réduite (60-40) pour justifier rien de moins qu'un véritable accord de partage du pouvoir au centre. Qui plus est, dans la Région de Bruxelles Capitale, ce type de mécanismes consociatifs bénéficient à la plus petite minorité flamande (15-85). Le « consociationnalisme » belge a aussi relativement bien fonctionné jusqu'en 2007. La récente « problématique » du partage du pouvoir est liée au bipartisme et à la polarisation idéologique croissante entre un parti flamand de centre droite et un parti francophone de centre gauche. Imputer la responsabilité de cette situation au fédéralisme serait toutefois aller un peu trop loin. Le processus de fédéralisation (et le découplage des élections fédérales et régionales depuis 2004) a peut-être fait plus de place à l'expression politique des différences inter-communautaires, mais la structure de la fédération belge a été façonnée par et n'a pas façonné le bipartisme linguistique. Les partis étaient divisés (on en passe de l'être) alors que le pays devenait fédéral. En bref, on peut difficilement dire que la conception *fédérale* est la cause première de l'actuelle crise de la gouvernabilité belge: l'opportunisme et la recherche de rente nationalistes dans le contexte du bipartisme sont tout autant à blâmer (Swenden, 2015).

Reconnaissance symbolique

La reconnaissance symbolique est la dernière caractéristique importante pour qui veut élaborer des stratégies territoriales qui fonctionnent pour un État plurinational. La reconnaissance symbolique part du principe que les élites politiques nationales sont disposées à considérer l'État comme plurinational et à admettre qu'il englobe des identités multiples mais potentiellement complémentaires (*punjabi et indienne, sindhi et pakistanaise, tamoule et sri lankaise*). La reconnaissance symbolique peut se refléter dans le choix de l'hymne national ou du drapeau, dans le libellé de la constitution (préambule), dans l'acceptation par l'État du fait qu'il a plusieurs langues nationales ou officielles, religions ou tribus. La reconnaissance symbolique peut aussi impliquer que la constitution ou la pratique fédérale tolère les arrangements « asymétriques » mettant en évidence le « particularisme » des différentes nations (minoritaires) composant l'État (Kymlicka, 2001).

La reconnaissance symbolique ne vise toutefois pas uniquement à intégrer les nationalités infra-étatiques, mais aussi à projeter une image qui transcende ces nationalités. Pour reprendre

Stepan et. al. (2011: 1-39), elle vise à montrer que l'État est un « État nation » (dans lequel une majorité de citoyens entretient des loyautés multiples) plutôt qu'un État soit fortement multinational (au sein duquel les identités dominantes sont indéniablement infranationales) ou une « nation-État » (au sein de laquelle l'État est bâti autour de l'idée d'une communauté ou d'une nation majoritaire homogène).

Les élites politiques doivent bien réfléchir à cette logique à l'heure de concevoir la fédération et d'élaborer leurs politiques. À titre d'exemple, lorsque les nations infra-étatiques sont étroitement liées aux langues infra-étatiques, l'idée de la nation-État repose sur le fait que le droit de s'exprimer dans la langue de sa nation (arrangement linguistique) ne devrait pas complètement exonérer de l'obligation morale d'apprendre et de pratiquer la langue d'autres nations appartenant à l'État; ou - lorsqu'elles sont simplement trop nombreuses, comme en Inde - de maîtriser une « langue passerelle » comprise par la plupart des citoyens à l'échelle de l'État (intégration linguistique). Nombre de raisons normatives peuvent justifier la territorialité linguistique (Van Parijs, 2007), mais lorsque l'arrangement linguistique équivaut à une segmentation linguistique, les bases communes sur lesquelles bâtir un discours fédérateur à l'échelle de l'État risquent d'être bien plus fragiles; voire trop fragiles.

C'est ainsi que la reconnaissance symbolique ne peut aisément être séparée des deux autres dimensions (autonomie et partage du pouvoir); l'autonomie peut offrir aux nations infra-étatiques la reconnaissance qu'elles attendent de l'État; le partage du pouvoir peut engager (certains) politiques des régions minoritaires à adopter un discours de type « État-nation » plutôt que « fortement multinational », alors qu'un centre puissant peut utiliser ses capacités pour contribuer à cimenter des identités multiples mais complémentaires, comme par exemple par le biais de ses politiques de redistribution ou de développement.

Conclusion - Quelques réflexions préliminaires à l'intention du Maroc

N'étant pas spécialiste de la région, je ne peux qu'offrir quelques réflexions comparatives qui pourraient s'avérer utiles pour l'expérience marocaine de la régionalisation.

S'agissant du **nombre d'unités**, il est intéressant de relever que le Maroc a opté pour 12 régions, dont trois se superposent en tout ou partie avec le territoire de la région du Sahara. Cependant, les trois régions du Sud sont relativement petites - en fait, bien qu'elles représentent 59 pour cent du territoire marocain, elles n'abritent que 3,2% de la population du Royaume. Ces régions ont toujours été moins développées, reflétant en cela leur nature plus aride (bien que les habitants se regroupent dans les zones urbaines). Ces régions du Maroc affichent toutefois des indices de développement humain plus élevés que le reste du Maroc.

Compter dans le pays un nombre d'unités régionales relativement élevé favorise la stabilité. De même, on peut constater que les trois régions du Sud n'ont pas été fusionnées en une entité unique. Même si la constitution marocaine (2011) ne mentionne pas explicitement une région autonome du Sahara, la proposition d'autonomie pour la région du Sahara, présentée par le Maroc au Conseil de sécurité en 2007,¹¹³ souligne en son article 29 que « la Constitution marocaine sera révisée, le statut d'autonomie y sera incorporé comme gage de sa stabilité et de sa place particulière dans l'ordonnement juridique national ». Intégrer le statut d'autonomie dans la constitution marocaine est envisagé pour clore la question du Sahara, une fois la proposition approuvée par la population concernée.

Cependant, étant donné **ses caractéristiques topographiques, culturelles et économiques particulières**, une attention devrait être portée à la relation entre ces trois régions, le gouvernement central et les autres régions de l'État marocain. Les articles 11 à 26 de la

¹¹³ Nations Unies, document S/2007/206 du 13 avril 2007, disponible à l'adresse <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N07/307/49/PDF/N0730749.pdf?OpenElement>

proposition d'autonomie offrent une feuille de route claire relativement aux compétences des régions. L'article 140 de la constitution dispose que les « collectivités territoriales » ont des compétences propres, des compétences partagées avec l'État, et des compétences *qui leur sont transférables par ce dernier*. À cet égard, l'État pourrait décider de céder à certaines régions, et pas à d'autres, des responsabilités dans des domaines précis. Par conséquent, il semblerait à première vue que le texte de la constitution possède un degré de souplesse et d'ouverture important, ce qui serait particulièrement bienvenu dans un État en voie de démocratisation. En bref, le Maroc semble avoir opté pour une démocratisation symétrique, mais dans les faits des pratiques asymétriques peuvent se dessiner. À titre d'exemple, le « *Nouveau modèle de développement pour les provinces du Sud* »¹¹⁴ insiste sur la gouvernance participative et inclusive, laquelle peut ne pas s'appliquer de la même manière aux autres régions de l'État. En élaborant une stratégie pour les trois régions, l'État reconnaît l'existence de difficultés, d'exigences ou d'aspiration spécifiques en termes de développement et de reconnaissance culturelle, qui distinguent ces régions d'autres régions de l'État.

Il importe tout particulièrement de noter que la réussite de cette stratégie dépend de la mesure dans laquelle les élites politiques et administratives locales et la société civile dans son ensemble s'approprient les programmes de développement. Pour empêcher qu'un ou que quelques groupes ne dominent les autres, un partage des pouvoirs pourrait être envisagé à l'échelle *régionale*. Ces parties prenantes doivent ensuite prendre part ou être associées à l'élaboration des objectifs du plan central affectant leur région et accepter le calendrier proposé pour leur mise en œuvre. En d'autres termes, pour réussir, le développement exige une certaine dose de partage du pouvoir, même bilatéral ou direct avec le centre afin de garantir la mise en œuvre effective de ses objectifs de développement sur le terrain. Des **mécanismes intergouvernementaux de coordination entre le centre et la région** sont indispensables, il semblerait en effet que la Chambre des conseillers (article 63 de la Constitution marocaine) n'offre peut-être pas le mécanisme requis pour les régions (de par sa nature mixte) et encore moins pour les régions du Sud (de par leur petite taille et leur représentation par conséquent limitée) pour défendre leurs préoccupations.

La coopération intergouvernementale est aussi indispensable à la réussite des plans de reconnaissance et de promotion de la culture sahraoui hassani contenus dans le Nouveau modèle de développement. La simple intention constitue à cet égard un élément de reconnaissance symbolique bienvenu, également présent en théorie dans le préambule de la constitution. À cet égard, il est aussi fait mention de la culture sahraoui hassani en tant qu'élément constitutif de l'identité nationale du Maroc. Qui plus est, la création d'un musée consacré à l'enrichissement du patrimoine culturel de la région du Sahara a été lancée grâce à un budget de US\$ 10 millions dans le cadre du Nouveau modèle de développement pour les provinces du Sud.

En termes d'**autonomie**, du fait des problèmes de capacité rencontrés, les provinces du Sud étant très dépendantes du soutien du pouvoir central, la régionalisation devra être progressive. Il semble que pour l'heure ce qui est proposé est une décentralisation essentiellement administrative et - à la lumière de l'élection d'assemblées régionales proposée à l'article 135 -, une décentralisation politique modeste. Bien que l'autonomie fiscale puisse renforcer la responsabilisation, elle doit être précédée d'une évaluation approfondie de la capacité de recouvrement de recettes fiscales de l'État. Pour certains types de taxes l'assiette fiscale est-elle suffisamment large? Ces taxes sont-elles suffisamment stables ou peuvent-elles déclencher un nivellement par le bas? Les provinces du Sud disposent-elles de capacités institutionnelles

¹¹⁴ Le « Nouveau modèle de développement pour les provinces du Sud », le Conseil économique, social et environnemental du Maroc, disponible à l'adresse <http://www.ces.ma/Documents/PDF/Synthese-NMDPS-Vang.pdf>

suffisantes pour collecter ces taxes avec efficacité et en toute transparence? Par ailleurs, il est nécessaire de faire la part des choses entre l'autonomie et la solidarité et entre la responsabilité fiscale et l'engagement du pouvoir central de renflouer les gouvernements régionaux en cas de défaillance indépendante de leur fait.

La proposition d'autonomie souligne en son article 13, que la région autonome du Sahara disposera des ressources financières nécessaires à son développement dans tous les domaines. Ces ressources seront notamment constituées par:

- Les impôts, taxes et contributions territoriales édictées par les organes compétents de la Région;
- Les revenus de l'exploitation des ressources naturelles affectées à la Région;
- La partie des revenus des ressources naturelles situées dans la Région et perçus par l'État;
- Les ressources nécessaires allouées dans le cadre de la solidarité nationale;
- Les revenus provenant du patrimoine de la Région

L'autonomie d'une région ne découle pas simplement de son modèle institutionnel ou de sa forme, mais peut-être davantage de la façon dont cette autonomie est tolérée et exercée dans la pratique. En termes de culture politique, le centre doit être tolérant face à des avis divergents, en particulier lorsque les parties qui contrôlent les différents niveaux de gouvernement ne sont pas alignées, mais aussi, et parfois surtout, les partis politiques doivent être disposés à tolérer qu'en interne au plan régional les avis peuvent aussi être différents. Enfin, elle exige une certaine décentralisation à l'intérieur même des partis (si un parti cherche une représentation à l'échelle de multiples régions et plusieurs niveaux de représentation) autant qu'à l'intérieur de l'État.

Pour finir, le gouvernement central sera d'autant plus enclin à tolérer l'autonomie des régions, et des régions du Sud en particulier, que son intégrité territoriale est garantie. La frontière au Sud étant pour l'essentiel contestée par l'Algérie, tout accord international bilatéral sur la souveraineté et les frontières devrait selon toute vraisemblance accroître la disposition de l'État marocain à élargir l'autonomie territoriale des régions du sud (ou à entendre les demandes de renforcement de la coopération régionale, voire transnationale).

Références

- Adeney, K. (2007), *Federalism and Ethnic Conflict Regulation in India and Pakistan* (Basingstoke: Palgrave-McMillan)
- Adeney, K. (2017), « Does ethnofederalism explain the success of Indian federalism? », *India Review*, 16, (1), 125-148 dans Chanchal Kumar Sharma et Wilfried Swenden, eds., *Continuity and Change in Contemporary Indian Federalism*, *India Review*, 16, (1)
- Amoretti, U et Bermeo, N. eds., *Federalism and Territorial Cleavages* (Baltimore: Johns Hopkins University Press)
- Anderson, B. (1991) *Imagined Communities: Reflections on the Origins and the Spread of Nationalism* (Londres: Verso)
- Bernard, J. (2008), *The Robust Federation. Principles of Design* (Cambridge University Press)
- Beland, A. et Lecours, A. (2005), *Nationalism and social policy: the politics of territorial solidarity* (Oxford: Oxford University Press)
- Bogdanor, V. (2001), *Devolution in the United Kingdom* (Oxford: Oxford University Press)
- Bolleyer, N. (2009), *Intergovernmental Cooperation. Rational Choices in Federal Systems* (Oxford: Oxford University Press)

- Brancati, D. (2009), *Peace by Design. Managing Intra-State Conflict through Decentralization* (Oxford: Oxford University Press)
- Brubaker, R. (1996), *Nationalism Reframed. Nationhood and the national question in the new Europe* (Cambridge: Cambridge University Press)
- Bunce, V. (1999), *Subversive Institutions. The Design and Destruction of Socialism and the State* (Cambridge: Cambridge University Press)
- Bunce, V. (2004) *Federalism, Nationalism and Secession: The Communist and Postcommunist Experience*, dans Amoretti, U et Bermeo, N. eds., *Federalism and Territorial Cleavages* (Baltimore: Johns Hopkins University Press), 417-440
- Bulpitt, J. (1983), *Territory and Power in the United Kingdom* (Manchester: Manchester University Press)
- Colino, C. (2009), « Constitutional Change without Constitutional Reform: Spanish Federalism and the Revision of Catalonia's Statute of Autonomy », *Publius: the Journal of Federalism*, 39 (2), 262-88
- Dardanelles, P. (2011) « Multi-lingual but Mono-national - Exploring and Explaining Switzerland's Exceptionalism », dans F. Requejo et M. Camilla (eds), *Federalism, Plurinationality, and Democratic Constitutionalism - Theory and Cases*. Abingdon: Routledge
- Elazar, D.J. (1987), *Exploring Federalism* (Tuscaloosa: University of Alabama Press)
- Erk, J. et L. Anderson (2009), « The Paradox of Federalism: Does Self-Rule Accomodate or Exacerbate Ethnic Divisions », *Regional & Federal Studies*, 19, (2), 191-202
- Filippov, M., Ordeshook, P. et Shetsova, O. (2004), *Designing Federalism: a theory of self-sustainable federations* (Cambridge: Cambridge University Press)
- Franks, C.E.S. (1999), « The Canadian Senate. Not Dead Yet But Should It Be Resurrected? » dans Patterson, S.C. et Mughan A. eds., *Senates. Bicameralism in the contemporary world* (Columbus: Ohio State University Press), 120-162
- Ghai, Y.P., (2000), *Autonomy and Ethnicity. Negotiating Competing Claims in Multi-ethnic States* (Cambridge: Cambridge University Press)
- Hale, H. (2004), *Why not Parties in Russia? Democracy, Federalism and the State* (Cambridge: Cambridge University Press)
- Henders, S. (2011), *Territoriality, Asymetry and Autonomy. Catalonia, Corsica, Hong Kong and Tibet* (Basingstoke: Palgrave-Macmillan)
- Hepburn, E. (2009), « New Challenges to Stateless Nationalist and Regionalist Parties ». Édition spéciale, *Regional & Federal Studies*, (19) 4-5
- Hooghe, L., Marks, G. et A. Schakel (2010), *The Rise of Regional Authority. A comparative study of 42 Democracies* (Londres: Routledge)
- Horowitz, D.L. (1985), *Ethnic Groups in Conflict* (Los Angeles: University of California Press)
- Keating, M. (2001), *Plurinational Democracy. Stateless Nations in a Post-Sovereignty Area* (Oxford: Oxford University Press)
- Keating, M. (2009), *The Independence of Scotland* (Oxford: Oxford University Press)
- Kymlicka, W. (2001), « Minority and Multination Federalism » dans Kymlicka, W. (2001), *Politics in the Vernacular. Nationalism, Multiculturalism and Citizenship* (Oxford: Oxford University Press), 91-120
- Lacina, B. (2009), *The Problem of Political Stability in Northeast India: Local Ethnic Autocracy and the Rule of Law*, *Asian Survey*, 49, (6), 998-1020
- McEwen, N. (2005), *Nationalism and the state. Welfare and identity in Scotland and Quebec* (Bruxelles: PIE-Peter Lang, Federalism and Regionalism Series)

- McEwen, N. et Lecours, A. (2008), « Voice or Recognition? Comparing Strategies for Accommodating Multinationalism in Multinational States », *Commonwealth & Comparative Politics*, 46, 220-43
- McGarry, J. (2007), « Asymmetry in Federations, Federacies and Unitary States », *Ethnopolitics*, 6, (1), 105-116
- McGarry, J. et O'Leary, B. (2008), « Territorial Pluralism: Its Forms, Flaws and Virtues », Document EDG présenté à l'occasion de la Conférence sur l'évaluation du pluralisme territorial, Kingston, 16-17 mai, 2008
- McGarry, J. et O'Leary, B. (2009), « Must Pluri-national Federations Fail? », *Ethnopolitics*, 8 (1), 5-25
- McGarry, J., O'Leary, B. et R. Simeon (2008), « Integration or Accommodation » The enduring debate in conflict regulation » dans Choudhry, S. (ed.), *Constitutional Design for Divided Societies* (Oxford: Oxford University Press), 41-87
- Mitchell, J. (2008), *Devolution in the UK* (Manchester: Manchester University Press)
- Moreno, L. et Colino, C. (2010), « Introduction » dans Moreno, L. et Colino, C. eds., *A Global Dialogue on Federalism - Volume & Diversity and Unity in Federal Countries* (Montréal & Kingston: McGill-Queen's University Press), 3-15
- Mitra, S. et Pehl, M. (2010), « Federalism » dans Gopal Jamal, N. et Mehta, P.B., eds., *The Oxford Companion to Politics in India* (Delhi: Oxford University Press), 43-60
- Nordlinger, E.A. (1972), *Conflict Regulation in Divided Societies*
- Obinger H., Leibfried S. et Castles, F.G. (2005), *Federalism and the welfare state. New World and European experiences* (Cambridge: Cambridge University Press)
- O'Leary, B. (2001), « An Iron Law of Nationalism and Federation? A (Neo-Diceyan) Theory of the Necessity of a Federal Staatsvolk, and of Consociational Rescue », *Nations and Nationalism*, (7), 3, 273-96
- Reynolds, A. (2010), *Designing Democracy in a Dangerous World* (Oxford: Oxford University Press)
- Riker, W. (1964), *Federalism. Origin, Operation and Significance* (Boston: Little Brown)
- Roeder, P. (2007), *Where nation-states come from. Institutional change in the age of nationalism* (Princeton: Princeton University Press)
- Roeder, P. (2009), « Ethnofederalism and the mismanagement of Conflicting Nationalisms » *Regional & Federal Studies*, 19, (2), 203-220
- Roller, E. (2002), « Reforming the Spanish Senate. Mission Impossible? » *West European Politics*, 25, (4), 69-93
- Sáez, L. (2002) *Federalism without a Centre. The Impact of Political and Economic Reform on India's Federal System* (Delhi: Sage)
- Sridharan, E. (2010), « The Party System » dans Gopal Jamal, N. et Mehta, P.B., eds., *The Oxford Companion to Politics in India* (Delhi: Oxford University Press), 117-135
- Stepan, A., Linz, J.J. et Yadav, Y. (2011), *Crafting State-Nations. India and Other Multinational Democracies* (Baltimore: John Hopkins University Press, 2011), 308 pp.
- Swenden, W. et M. Brans (2006), « The hyphenated state, multi-level governance and the communities in Belgium: the case of Brussels » dans Burgess, M. et Vollaard, H. eds., *State Territoriality and European Integration* (Londres: Routledge), 120-144
- Swenden, W. (2010), « Beyond UK Exceptionalism? Comparing Strategies for Territorial Management » dans Klaus Stolz, ed., *Ten Years of Devolution. Snapshots at a Moving Target* (Augsburg: Wibner Verlag), 13-35

- Swenden, W. (2015), « Belgium and the Crisis of Governability 2007-2011. Rebooting Territorial Pluralism » dans Basta, Karlo, McGarry, J. et R. Simeon, eds., *Territorial Pluralism. Managing Difference in Plurinational States* (Vancouver: University of British Columbia Press), 196-219
- Swenden, W. (2016a), "Reflections on the Conference for Provincial Councils" dans Welikala, A., ed., *A New Devolution Settlement for Sri Lanka* (Colombo, Sri Lanka, Centre for Policy Alternatives), 37-44
- Swenden, W. (2016b), "Centre-State Bargaining and Territorial Accomodation: Evidence from India" dans Hechter, M., Mueller, S. et Siroky, D., eds., "Federalism, Nationalism and Democracy", édition spéciale, *Swiss Political Science Review*, 4, 491-515
- Talbot, I. (2009), *Pakistan. A Modern History* (Londres: Hurst, 3eme édition)
- Treisman, D. (2007), *The architecture of government. Rethinking Political Decentralization* (Cambridge: Cambridge University Press)
- Tudor, M. (2013), *The Promise of Power. The origins of democracy in India and autocracy in Pakistan* (Cambridge: Cambridge University Press)
- Tully, C. (1995), *Strange Multiplicity. Constitutionalism in an age of diversity* (Cambridge: Cambridge University Press)
- Van Parijs, P. (2007), "Europe's Linguistic Challenge" dans Castiglione, D. et Longman, C., eds. *The Language Question in Europe and Diverse Societies* (Oxford: Hart), 217-254
- Watts, R.L. (1999), *Comparing Federal Systems* (Montréal/Kingston: Queen's-McGill University Press)
- Witte, E., Craeybeckx, J. et Meynen, A., *Political History of Belgium* (Bruxelles: VUB Press, 2000)
- Wolff, S. (2011), "Territorial Approaches to Conflict Resolution in Divided Societies" dans Wolff, S. et Yakinthou, C. eds., *Conflict Resolution: Theories and Practice* (Londres: Routledge; sous presse).