

SAHARA OCCIDENTAL : SORTIR DE L'IMPASSE

Rapport Moyen-Orient/Afrique du Nord N°66 – 11 juin 2007

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHESE ET RECOMMANDATIONS.....	i
I. L'ÉVOLUTION DU CONFLIT DE 1975 A 2004.....	1
A. PREMIERE PHASE : LA GUERRE CHAUDE, 1975-1991	1
B. DEUXIEME PHASE : LES MANŒUVRES AUTOUR DU REFERENDUM, 1991-2000	1
C. TROISIEME PHASE : LES PLANS BAKER, 2000-2004	3
II. L'IMPASSE.....	4
A. LE POINT MORT	4
B. L'ECHEC DE L'ONU	5
C. LES DERNIERS DEVELOPPEMENTS : LA PROPOSITION DU MAROC ET LA CONTRE-PROPOSITION DU POLISARIO	6
D. LE COMPORTEMENT CONTRADICTOIRE DU CONSEIL DE SECURITE	8
III. UNE QUESTION D'AUTO-DÉTERMINATION ?.....	9
A. LA POSITION DU MAROC	9
B. LA POSITION DU FRONT POLISARIO	10
C. LA POSITION DE L'ALGERIE	11
D. LES RELATIONS MILITARO-CIVILES ET LE DEBAT POLITIQUE EN ALGERIE ET AU MAROC	13
E. AUTO-DETERMINATION, REFERENDUM ET LA REALITE DU POUVOIR	15
IV. UNE NOUVELLE APPROCHE : NEGOCIER UNE RECONNAISSANCE ET UNE LEGITIMATION RECIPROQUES	17
A. FAIRE FACE A LA REALITE	17
B. NEGOCIER UNE RECONNAISSANCE ET UNE LEGITIMATION RECIPROQUES	18
C. LES CONDITIONS D'UN NOUVEAU DEPART REUSSI	19
V. CONCLUSION.....	20
ANNEXES	
A. CARTE DU SAHARA OCCIDENTAL	22
B. A PROPOS D'INTERNATIONAL CRISIS GROUP	23
C. RAPPORTS ET BRIEFINGS DE CRISIS GROUP SUR LE MOYEN-ORIENT ET L'AFRIQUE DU NORD.....	24
D. CONSEIL D'ADMINISTRATION D'INTERNATIONAL CRISIS GROUP	26

SAHARA OCCIDENTAL : SORTIR DE L'IMPASSE

SYNTHESE ET RECOMMANDATIONS

La publication simultanée de la récente proposition marocaine d'une "région autonome du Sahara", de la contre-proposition par le Front Polisario d'une indépendance qui garantit les intérêts marocains dans cette région et de la résolution adoptée par le Conseil de sécurité le 30 avril dernier appelant à des négociations directes entre les parties – devant s'ouvrir le 18 juin prochain – a été saluée comme une avancée prometteuse dans le conflit sur le Sahara occidental qui dure depuis plus de trente ans. Il est possible que cet optimisme s'avère bien fondé mais il est probable qu'il soit prématuré étant donné que les dynamiques du conflit restent les mêmes. Les positions officielles du Maroc et du Front Polisario sont toujours très éloignées, la position de l'Algérie demeure ambiguë et difficile à traiter et l'Organisation des Nations unies, à laquelle incombe la responsabilité de résoudre le conflit, ne se donne toujours pas les moyens de le faire.

Sortir de cette impasse requiert au minimum de changer le cadre dans lequel se sont inscrits les efforts de résolution du conflit jusqu'à présent. Le Conseil de sécurité doit soit assumer pleinement la responsabilité qu'il a prise de garantir l'autodétermination du peuple du Sahara occidental, soit accepter qu'il ne peut y parvenir et encourager le Maroc, le Front Polisario et l'Algérie à résoudre le conflit comme ils le peuvent.

On peut en partie expliquer cette situation d'impasse par la réticence des principales parties au conflit à faire des compromis sur les éléments fondamentaux de leurs positions respectives. Ceci s'explique à son tour par de nombreux facteurs : la mesure dans laquelle certains parmi les dirigeants marocains, algériens et du Polisario trouvent leur intérêt dans le statu quo ; la marge de manœuvre limitée dont disposent tant la monarchie marocaine que la présidence algérienne, notamment vis-à-vis de leur commandements militaires respectifs ; l'absence de pression de la part de l'opinion publique marocaine et algérienne pour provoquer un changement de politique ; l'isolement du Front Polisario, installé à Tindouf, de l'opinion publique du Sahara occidental et le fait que, depuis la signature du cessez-le-feu en 1991, le coût politique de l'intransigeance est apparu comme étant inférieur au coût potentiel d'un changement d'attitude.

Mais si ces facteurs tendent à se renforcer l'un l'autre dans un cercle vicieux, il s'agit avant tout d'une conséquence des manquements du Conseil de sécurité.

Lorsque l'ONU s'est saisie de ce dossier, elle l'a fait à partir de l'idée que la question du Sahara occidental était une affaire de décolonisation et sur le principe que l'avenir d'une ancienne colonie devait être décidé sur la base du droit à l'autodétermination de la population en question, qui s'exercerait par le biais d'un référendum organisé par les Nations unies. Pour qu'un tel référendum soit réellement fondé sur le principe de l'autodétermination, il faut au minimum que les deux principales options possibles soient proposées, à savoir l'intégration au sein du Maroc et l'indépendance. Jusqu'à présent, l'ONU a totalement échoué à mettre cette doctrine en pratique et à organiser un référendum. Pourtant, elle n'a pas encore tiré les leçons de cet échec : si l'ONU ne parvient pas à organiser ce référendum, la question du Sahara occidental ne pourra être résolue sur la base du principe d'autodétermination. Ce refus de l'ONU à tirer cette leçon a par ailleurs empêché les parties au conflit de faire de même.

Au lieu de cela, l'ONU a implicitement abandonné sa position de principe initiale tout en continuant à jouer le rôle d'arbitre du litige. Son incapacité à faciliter un compromis est devenue évidente dès 2003. Cependant, parce qu'elle a continué à essayer de jouer les arbitres, l'ONU a incité les parties à continuer de faire pression sur elle pour obtenir gain de cause. Les dernières propositions du Maroc et du Polisario le montrent bien : ils ne se sont pas adressés l'un à l'autre mais aux Nations unies et aux principaux gouvernements occidentaux. Ces propositions semblent donc être davantage destinées à impressionner la communauté internationale qu'à faire un premier pas vers des négociations sincères avec l'adversaire historique. Si le Conseil de sécurité se prononçait en faveur de l'une de ces propositions, cela reviendrait à imposer une "solution" qui n'aurait guère de poids moral aux yeux du camp adverse et ne serait donc pas une véritable solution.

Comme le montre un autre rapport publié simultanément par Crisis Group,* le fait d'échouer continuellement à résoudre ce conflit entraîne des coûts énormes, en particulier pour le peuple du Sahara occidental, pour l'unité du Maghreb et la coopération de ses États membres sur les plans sécuritaire et économique, et pour la crédibilité de l'ONU. Pour sortir de l'impasse, le Conseil de sécurité devra faire un choix : il doit soit trouver ce dont il a manqué jusqu'à présent, c'est-à-dire la volonté politique d'assurer une résolution du conflit par le biais d'un référendum véritablement juste et libre, soit renoncer à son ambition d'arbitrer ce conflit et encourager plutôt le Maroc, le Front Polisario et l'Algérie à régler leur différend entre eux sur la base des principes, quels qu'ils soient, sur lesquels ils pourraient s'accorder. En adoptant la résolution 1754, qui appelle à des négociations entre les parties, le Conseil de sécurité semble avoir définitivement rejeté la première option et opté pour la seconde. Mais en stipulant dans le même temps que ces négociations devraient rechercher une solution "qui permette l'autodétermination du peuple du Sahara occidental", le Conseil de sécurité a en fait posé le problème d'une façon qui pourrait gravement porter préjudice aux négociations qu'il a lui-même prônées.

Une résolution du conflit serait possible si l'on laissait les trois principales parties en négocier les termes elles-mêmes. Ceux-ci seraient sans aucun doute fondés sur la raison d'État et consisteraient en une série de concessions réciproques. Étant donné qu'il est improbable que l'Algérie ou le Front Polisario recoure à nouveau à la guerre, et puisque le Polisario n'a pas grand-chose à offrir à Rabat pour apaiser ses craintes de voir un Sahara occidental indépendant déstabiliser la monarchie, il est fort peu probable qu'ils arrivent à persuader le Maroc de négocier une solution sur la base du principe démocratique de l'autodétermination. Mais ils pourraient éventuellement convenir avec le Maroc de résoudre le conflit sur une autre base. Si les parties parvenaient à un accord, elles pourraient le soumettre à la ratification de la population du Sahara occidental. Cette procédure serait loin de satisfaire au principe d'autodétermination et ce serait déprécier ce principe que de prétendre le contraire. Mais en assurant le consentement de la population, elle légitimerait néanmoins la solution à laquelle on serait parvenue aux yeux des premiers concernés.

Les tentatives répétées de résoudre la question du Sahara occidental sur le principe de l'autodétermination ont conduit la plupart des acteurs et observateurs de cette histoire à faire une fixation sur ce principe comme étant le seul en jeu. En fait, d'autres principes sont en jeu depuis le début et ont présidé de manière tacite aux agissements

des protagonistes. Pour le Maroc, ces principes sont ceux de l'intégrité du territoire nationale telle que les Marocains la conçoivent et de la légitimité de la monarchie. Pour le Front Polisario, il s'agit de la préservation de l'identité de la population sahraouie du Sahara occidental et de la représentation des intérêts de celle-ci. Pour l'Algérie, ce sont les principes de l'intangibilité des frontières héritées de l'époque coloniale, la préservation de l'équilibre stratégique dans la région et le respect de ses engagements envers le Front Polisario.

Il s'agit de questions de principes qui revêtent une grande importance aux yeux des parties concernées. Des négociations qui en tiendraient compte auraient une chance d'aboutir à un accord. Et un accord fondé sur ces principes mériterait le respect de la communauté internationale.

RECOMMANDATIONS

Au Conseil de sécurité des Nations unies :

1. Décider :
 - (a) soit de persuader le gouvernement marocain d'accepter l'organisation d'un référendum auprès du peuple du Sahara occidental qui serait fondé sur le principe de l'autodétermination et qui, par définition, inclurait l'option de l'indépendance ;
 - (b) soit d'inviter le Maroc, le Front Polisario et l'Algérie à négocier une résolution du conflit sur la base de tout autre principe sur lequel ils pourraient s'entendre.
 2. Reconnaître que pour que l'option (b) porte ses fruits :
 - (a) ces négociations devraient être :
 - i. directement menées par les parties et ne pas être sujettes à des contraintes extérieures, qu'il s'agisse de la médiation ou d'une quelconque définition préalable du problème par l'ONU ; et
 - ii. initiées par le Maroc sous forme d'une proposition sérieuse adressée à la fois au Front Polisario et à l'Algérie ;
- et
- (b) le rôle de l'ONU dans cette affaire devrait se limiter à :
 - i. maintenir une présence au Sahara occidental au cas où les parties reprendraient les combats ;

* Crisis Group, Rapport Moyen-Orient/Afrique du Nord N°65, *Sahara occidental : le coût du conflit*, 11 juin 2007.

- ii. apporter une assistance pratique aux négociations si les trois parties ensemble le demandent ; et
- iii. accepter tout règlement qui serait convenu entre les parties.

Au gouvernement marocain :

- 3. Admettre que, du fait de sa propre opposition à une résolution du conflit qui passerait par le biais d'un référendum sur l'autodétermination, il doit plus encore que les autres parties s'efforcer de favoriser une résolution négociée de ce conflit.
- 4. Reconnaître que la proposition d'autonomie qu'il a présentée récemment ne suffit pas à obtenir l'acceptation ni par le Front Polisario ni par l'Algérie d'un règlement fondé sur la souveraineté marocaine et que cette proposition doit donc être soit modifiée de façon substantielle soit remplacée par une nouvelle proposition afin de :
 - (a) établir clairement que le territoire dont il est question de décider du futur politique correspond au Sahara occidental historique (ancien Sahara espagnol) ;
 - (b) accorder au Front Polisario le droit d'opérer dans le cadre de la légalité au Sahara occidental en tant que parti politique reconnu ; et
 - (c) tenir compte des préoccupations de l'Algérie, notamment en ce qui concerne le respect du principe de l'intangibilité des frontières héritées de l'époque coloniale et les questions non-résolues concernant la frontière algéro-marocaine.
- 5. Adresser en premier lieu au Front Polisario et à l'Algérie toute initiative ou proposition nouvelle concernant le Sahara occidental.

Le Caire/Bruxelles, 11 juin 2007

SAHARA OCCIDENTAL : SORTIR DE L'IMPASSE

I. L'ÉVOLUTION DU CONFLIT DE 1975 A 2004

A. PREMIERE PHASE : LA GUERRE CHAUDE, 1975-1991

La définition de la question du Sahara occidental qui a prévalu depuis le début des années 1970 est qu'il s'agit d'une affaire de décolonisation qui doit être résolue par l'exercice du droit à l'autodétermination par la population du territoire concerné. Bien que la doctrine onusienne en la matière autorise un territoire colonisé ayant autrefois appartenu à un État à être récupéré par celui-ci, la revendication du Maroc sur le Sahara occidental sous prétexte que celui-ci a fait partie du royaume historique marocain durant la période précoloniale a été rejetée par la Cour internationale de justice dans son avis consultatif du 16 octobre 1975.¹ Conformément à cet avis, l'ONU s'est déclarée favorable au droit du peuple du Sahara occidental à l'autodétermination et a présenté la tenue d'un référendum libre dans lequel l'indépendance complète serait l'une des options proposées comme l'instrument nécessaire par le biais duquel ce droit devrait s'exercer.²

¹ "Sahara occidental - Avis consultatif du 16 octobre 1975", Recueil des arrêts, avis consultatifs et ordonnances, CIJ, 1975, p. 12, <http://www.icj-cij.org/docket/files/61/6195.pdf>.

² La résolution 1514 (XV) de l'Assemblée générale des Nations unies en date du 14 décembre 1960 "sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux" affirme explicitement le droit des peuples colonisés à disposer d'eux-mêmes. La résolution 3292 (XXIX) de l'AGNU du 13 décembre 1974, "Question du Sahara espagnol", a réaffirmé ce droit à l'autodétermination pour la population du Sahara espagnol. La résolution 2229 (XXI) de l'AGNU du 20 décembre 1966, "Question d'Ifni et du Sahara espagnol", opérait une distinction explicite entre les deux cas et appelait à un référendum sur l'autodétermination pour le Sahara espagnol (mais pas pour l'enclave d'Ifni). Les résolutions du Conseil de sécurité 377 (22 octobre 1975), 379 (2 novembre 1975) et 380 (6 novembre 1975) invoquaient toutes ces résolutions de l'Assemblée générale mais n'ont pas explicitement appelé à l'autodétermination dans la période critique de la fin 1975. Il n'y a eu aucune résolution du CSNU entre 1976 et 1987. La résolution 4050 de l'AGNU du 2 décembre 1985, "Question du Sahara occidental", a réaffirmé que "la question du Sahara occidental est une question de décolonisation à parachever sur la base de l'exercice par le peuple du Sahara occidental de son droit inaliénable à

Le Maroc a refusé de l'accepter. En organisant la "Marche verte" d'octobre 1975, lors de laquelle 350 000 Marocains sont entrés au Sahara occidental dans ce qui se voulait clairement un acte symbolique de récupération du territoire, et en partageant par la suite le Sahara occidental avec la Mauritanie, il a contrecarré l'application du principe d'autodétermination. Lors de la guerre qui a suivi, le Front Polisario, opérant depuis ses bases dans les environs de Tindouf, dans le Sahara algérien, a d'abord obtenu quelques succès, forçant notamment la Mauritanie en 1979 à renoncer à sa revendication sur la zone sud du territoire, le Maroc se retrouvant ainsi le seul à avoir des revendications sur ce territoire. Mais celui-ci a pu consolider son occupation, et sa réussite à mettre en place un système de murs défensifs (les "Berms") au milieu des années 1980 et le fait que le Polisario n'ait pas pu l'en empêcher lui a donné sur le plan militaire un net avantage stratégique.

Sur le plan diplomatique, en revanche, le Front Polisario semble avoir pris le dessus. En 1976, il a annoncé la création de la "République arabe sahraouie démocratique" (RASD), à laquelle une diplomatie énergique eut tôt fait d'assurer la reconnaissance de plus de 70 États. Le Front Polisario jouissait notamment du soutien solide de l'Organisation de l'unité africaine (OUA), qui a admis la RASD en son sein en 1984, entraînant par la suite le départ du Maroc de l'organisation. Par contre, aucun État n'a reconnu comme légitime l'occupation par le Maroc du Sahara occidental.

B. DEUXIEME PHASE : LES MANŒUVRES AUTOUR DU REFERENDUM, 1991-2000

L'incapacité du Front Polisario à maintenir une résistance militaire et l'incapacité du Maroc à obtenir une caution diplomatique à l'occupation du Sahara occidental ont finalement permis de progresser vers un certain type de négociations. En août 1988, le Polisario et le Maroc acceptèrent la proposition faite par l'ONU (qui reprenait

l'autodétermination et à l'indépendance" (clause 1^{ère}) et appelait à un référendum à cette fin (clause 3). La résolution 621 (20 septembre 1988) du CSNU invoquait la résolution 4050 de l'AGNU en assurant son soutien explicite à un référendum d'autodétermination ; il a conservé cette position officielle depuis lors.

une proposition antérieure de l'OUA) concernant un cessez-le-feu, un échange de prisonniers, le rapatriement de réfugiés et le retrait des forces marocaines du territoire puis la tenue d'un référendum sur l'autodétermination qui offrirait un choix entre l'indépendance et l'intégration du Sahara occidental au Maroc.³ Une version finale de cette proposition, connue sous le nom de Plan de règlement, fut approuvée par le Conseil de sécurité en 1991⁴ et le Front Polisario annonça un cessez-le-feu complet le 6 septembre 1991. Pendant ce temps, l'ONU a mis en place une mission chargée d'organiser ce référendum (Mission des Nations unies pour l'organisation d'un référendum au Sahara Occidental, MINURSO).

Dans les faits, on n'a pas vraiment assisté à l'ouverture de véritables négociations mais plutôt à la continuation de la guerre par d'autres moyens, d'innombrables escarmouches diplomatiques relatives à des questions secondaires ayant lieu alors que la lutte principale était livrée sur les modalités du référendum.⁵ Le point le plus controversé concernait l'identification précise de l'électorat. Le Maroc et le Front Polisario s'étaient officiellement mis d'accord en 1988 pour que le référendum soit effectué auprès de l'électorat tel qu'il était défini par le recensement effectué sur le territoire en 1974 alors qu'il était encore sous contrôle espagnol, comme l'exigeait le principe d'autodétermination.⁶ Mais en avril 1991, le roi Hassan II du Maroc a insisté pour que les registres électoraux soient élargis bien au-delà de ce qui avait été convenu auparavant et incluent des personnes établies depuis longtemps au Maroc.⁷

Les neuf années qui ont suivi ont été le cadre de manœuvres sur ce sujet, les deux camps essayant d'imposer leurs propres définition et critères de sélection des électeurs potentiels. Selon un haut responsable de la diplomatie algérienne, "le Plan de règlement de 1991 ne mentionnait pas tous ces détails. La stratégie marocaine était d'exploiter tous ces détails afin d'augmenter au maximum les chances du Maroc de remporter ce référendum".⁸

Lorsqu'il est apparu que ce processus de discussions risquait de s'interrompre, l'envoyé personnel du Secrétaire général de l'ONU Kofi Annan, l'ancien secrétaire d'État américain James A. Baker III, réussit à le sauver par d'intenses efforts diplomatiques. Lors de rencontres qu'il organisa avec le Maroc, le Polisario et l'Algérie en avril 1997, ces trois parties réaffirmèrent leur engagement envers le Plan de règlement de 1991.⁹ D'autres rencontres à Londres et Lisbonne ont ouvert la voie à une réunion finale à Houston du 14 au 16 septembre 1997, où les parties sont parvenues à un accord sur toutes les questions qui bloquaient la mise en œuvre du Plan de règlement, notamment la question essentielle de l'identification des électeurs du référendum.¹⁰

Mais cet accord n'a pas duré non plus. En janvier 2000, la MINURSO, après des années de travail méticuleux,¹¹ est enfin arrivée à ce qu'elle considérait comme une définition juste de l'électorat pour le référendum d'autodétermination, donnant un nombre total de 86 386 d'électeurs.¹² Elle a rapidement reçu pas moins de 131 038 appels contre ses décisions de la part d'électeurs potentiels déçus de ne pas pouvoir voter, la vaste majorité d'entre eux ayant le soutien du Maroc.¹³ Réticente à rejeter ces appels et devant la perspective d'avoir à reprendre à zéro le processus d'identification de l'électorat, l'ONU a abandonné le Plan de règlement de 1991 et Kofi Annan a demandé à James Baker d'examiner la possibilité d'un compromis.

³ Ceci a fait suite à la reprise des relations diplomatiques entre l'Algérie et le Maroc, interrompues depuis 1976 après la création de la RASD. Le communiqué conjoint algéro-marocain du 16 mai 1988 réaffirmait leur soutien à un référendum sur l'autodétermination au Sahara occidental ; entretien de Crisis Group avec Ramtane Lamamra, secrétaire général du ministère des Affaires étrangères, Alger, 3 décembre 2006.

⁴ Le Plan de règlement est repris dans le document S/22464 du Conseil de sécurité de l'ONU du 19 April 1991.

⁵ Khadija Mohsen-Finan, "Le Règlement du Conflit du Sahara Occidental à l'épreuve de la nouvelle donne régionale", *Politique Africaine*, 76, décembre 1999, pp. 95-105 ; Jacques-Eric Roussellier, "Quicksand in the Sahara? From Referendum Stalemate to Negotiated Solution", *International Negotiation*, 10, 2005, pp. 311-336.

⁶ Roussellier, op. cit., p. 323. D'après le recensement effectué par les autorités coloniales espagnoles en 1974, la population sahraouie sur le territoire était de 73 497 individus et la population européenne de 26 126 individus. Ce recensement n'incluait pas les Sahraouis qui résidaient alors en dehors du territoire (sud du Maroc, nord de la Mauritanie, Algérie). Tony Hodges analyse les complexités de ce recensement dans "Historical Dictionary of Western Sahara" (N.J., and London), 1982, pp. 287-289.

⁷ Jacob Mundy, "Seized of the Matter": The UN and the Sahara occidental Dispute", *Mediterranean Quarterly*, summer 2004,

pp. 130-148.

⁸ Entretien de Crisis Group avec Ramtane Lamamra, secrétaire général du ministère des Affaires étrangères, Alger, 3 décembre 2006.

⁹ Anna Theofilopoulou, "The United Nations and Sahara occidental, A Never-ending Affair", *United States Institute for Peace*, rapport spécial 166, juillet 2006, p. 6.

¹⁰ Les "Accords de Houston" ont été publiés en annexe au rapport S/1997/742 du Conseil de sécurité de l'ONU du 24 septembre 1997.

¹¹ La MINURSO a examiné la candidature de 198 469 individus réclamant le statut d'électeurs et a effectué des entretiens avec plus de 138 000 d'entre eux. Voir Mundy, "Seized of the Matter", op. cit., p. 132.

¹² Ce résultat était proche de ce que l'accord original lié au recensement de 1974 aurait donné.

¹³ Roussellier, op. cit., p. 325; Mundy, "Seized of the Matter", op. cit., p. 133.

C. TROISIEME PHASE : LES PLANS BAKER, 2000-2004

James Baker a à deux reprises tenté de faciliter un compromis autour du concept d'autonomie. La première tentative, le "Projet d'Accord-cadre sur le statut du Sahara occidental", prévoyait que le territoire soit administré pour une période initiale de quatre ans par un pouvoir exécutif élu par l'électorat qui avait été identifié pour le référendum. À l'issue de cette période de quatre ans, un nouvel exécutif serait choisi par une assemblée qui aurait elle-même été élue sur la base d'un autre registre électoral incluant toute personne âgée d'au moins dix-huit ans résidant sur le territoire depuis le 31 octobre 1998 ou figurant sur la liste des réfugiés devant être rapatriés. Cette assemblée serait soumise à la constitution marocaine. Un an plus tard, un référendum serait organisé pour déterminer le statut final du territoire, sur la base d'un électorat encore différent : serait cette fois susceptible de voter toute personne âgée de dix-huit ans au moins ayant résidé sur le territoire durant l'année écoulée.

Cette dernière condition était une incitation forte pour le Maroc à encourager l'établissement de Marocains sur le territoire durant la période de cinq ans précédant le référendum afin de garantir un résultat pro-marocain lors du vote. De plus, la proposition d'un référendum pour décider du statut final du Sahara occidental ne précisait pas les options qui devaient être proposées aux électeurs et n'indiquait donc pas si ceux-ci auraient la possibilité de voter pour l'indépendance.¹⁴ Aussi ce plan a-t-il généralement été perçu comme ayant un parti pris envers le Maroc et fut-il rejeté par le Front Polisario puis par l'Algérie, qui émirent de nombreuses critiques.¹⁵ Le Conseil de sécurité a décidé en juillet 2002 de ne pas approuver ce plan mais a demandé à Baker de poursuivre les discussions avec les parties et de faire de nouvelles propositions.

La seconde proposition faite par James Baker, le "Plan de paix pour l'autodétermination du peuple du Sahara occidental" présenté en janvier 2003, différait de la première en ce qu'elle proposait un plan détaillé concernant l'autonomie du territoire pendant les cinq années précédant le référendum, ce qui réduisait considérablement la marge de manœuvre de Rabat sur le degré d'autonomie auquel elle aurait dû consentir. Mais là où ce Plan de paix différait radicalement du Projet d'Accord-cadre était qu'il spécifiait que le référendum sur le statut final devait inclure les options de l'indépendance et de l'autonomie ainsi que celle de l'intégration complète au sein du Maroc et qu'il donnait une définition plus

équilibrée de l'électorat concerné. En plus des électeurs identifiés par la MINURSO et de ceux figurant sur la liste des réfugiés devant être rapatriés, pouvaient faire partie de cet électorat les personnes ayant résidé de manière continue sur le territoire depuis le 30 décembre 1999. En d'autres termes, cela ne permettait plus au gouvernement marocain d'organiser une nouvelle vague de migration vers le Sahara occidental dans le but de favoriser un vote en sa faveur et laissait ainsi plus ouvert le résultat de ce référendum.

Cette nouvelle formule fut d'abord rejetée par le Polisario, qui était fermement attaché au Plan de règlement de 1991 tel qu'il avait été confirmé par les Accords de Houston de 1997. Mais l'Algérie a apporté une réponse constructive au "Plan Baker II", allant jusqu'à le qualifier de "compromis historique en faveur de la paix" ;¹⁶ le Front Polisario, changeant alors brusquement son fusil d'épaule, annonça en juillet 2003 qu'il était lui aussi "disposé à contribuer à l'examen de la voie proposée par M. Baker afin d'atteindre l'objectif, auquel on ne saurait renoncer, de l'autodétermination du peuple sahraoui".¹⁷ Néanmoins, cette deuxième proposition fut alors torpillée par le Maroc et le Conseil de sécurité.

Le Maroc a rejeté le plan Baker pour trois raisons. Rabat était hostile d'abord à la nature détaillée des prérogatives dont jouirait le gouvernement autonome envisagé par cette proposition et, en particulier, à la nouvelle définition de l'électorat pour le référendum sur le statut final. Mais le principal problème de ce plan aux yeux du gouvernement marocain était qu'il faisait explicitement de l'indépendance l'une des options de ce référendum. Pour Aziz Mekouar, ambassadeur du Maroc auprès des États-Unis, un Sahara occidental indépendant était "impensable. Cela créerait une crise au Maroc. Le Plan Baker mènerait tout droit à la catastrophe".¹⁸ Le Conseil de sécurité, sur l'insistance de la France, a rejeté une proposition de résolution soutenue par les États-Unis qui approuvait explicitement le Plan de paix et décidait simplement d'"appuyer énergiquement" la proposition Baker,¹⁹ formule qui était en fait loin de traduire un véritable soutien ; en réalité, le plan Baker II était mort dans l'œuf.²⁰

¹⁶ Toby Shelley, "Behind the Baker Plan for Sahara occidental", Middle East Report Online, 1^{er} août 2003.

¹⁷ Efe News Agency, 11 juillet 2003, cité in Toby Shelley, *Endgame in the Sahara occidental* (London, 2004), p. 161.

¹⁸ Entretien de Crisis Group, Washington DC, 12 septembre 2005.

¹⁹ Résolution 1495 du Conseil de sécurité de l'ONU, 31 juillet 2003.

²⁰ Comme l'a finalement confirmé la résolution 1541 (29 avril 2004) du CSNU qui, tout en réitérant son soutien formel au Plan de paix, appelait par ailleurs à "un règlement mutuellement acceptable", ce qui en pratique excluait la mise en œuvre de ce Plan de paix ; voir Theofilopoulou, op. cit., p. 13.

¹⁴ Theofilopoulou, op. cit., p. 10.

¹⁵ Ibid.

II. L'IMPASSE

Durant la période allant de la fin 2003 à la fin 2006, la question du Sahara occidental est tombée dans l'impasse, exception faite de quelques avancées sur des points d'importance secondaires.²¹ Cet état de fait a finalement poussé Kofi Annan à suggérer que l'ONU pourrait abandonner ses tentatives de résoudre le conflit et remettre le dossier aux parties concernées pour que celles-ci trouvent elles-mêmes une solution. Cette idée n'a pas reçu un grand soutien à l'époque, alors que dans le même temps l'intention présumée du Maroc de présenter une proposition sérieuse en vue de l'autonomie du territoire a suscité un vif intérêt. La question qui se pose depuis que cette proposition a finalement été rendue publique en avril 2007 est de savoir si celle-ci est un véritable pas en avant ou si elle n'est que la dernière manifestation symptomatique de l'impasse dans laquelle se trouve le conflit.

A. LE POINT MORT

En septembre 2004, le Représentant spécial du Secrétaire général, Alvaro de Soto, a rencontré des représentants du Maroc, du Polisario, de l'Algérie et de la Mauritanie. Pour ses interlocuteurs algériens et du Polisario, il n'était pas question de discuter tant que le Maroc n'accepterait pas de mettre en œuvre le Plan de paix. Le Maroc fit part de sa volonté de négocier un accord sur le statut final favorable à l'autonomie, pour autant que son "intégrité territoriale" soit respectée ; en d'autres termes, Rabat continuait d'exclure un référendum qui aurait pu aboutir à l'indépendance.

Après le départ de De Soto de son poste à la MINURSO en août 2005, l'ancien diplomate néerlandais Peter van Walsum endossa le rôle de Baker en tant qu'Envoyé personnel de Kofi Annan, et Francesco Bastagli, un Italien ayant une grande expérience au sein de l'ONU, reprit les fonctions de De Soto dans la capitale administrative du Sahara occidental, El Ayoun. Van Walsum effectua sa première visite dans la région en octobre 2005, se rendant à Rabat, Tindouf, Alger et Nouakchott. À l'issue de sa tournée, il conclut que les positions des différentes parties étaient "quasi-irréconciliables",²² conclusion partagée

par bon nombre de diplomates occidentaux. Selon un responsable du Département d'État américain, on se trouvait dans une "impasse pure et simple".²³

Pendant ce temps, les troubles qui se poursuivaient de façon intermittente sur le territoire depuis 1999²⁴ ont pris une nouvelle tournure en mai 2005 avec l'organisation de manifestations réclamant l'indépendance dans les principales villes du Sahara occidental, El Ayoun, Boujdour, Dakhla et Smara.²⁵

C'est dans ce contexte que Kofi Annan a lancé l'idée, dans son rapport au Conseil de sécurité d'avril 2006, que, vu l'abandon par celui-ci du plan Baker II, les parties elles-mêmes pourraient reprendre en mains la résolution de leur différend par des "négociations directes, qui devraient avoir lieu sans l'imposition de conditions préalables".²⁶ Il a également proposé que :

L'objectif de ces négociations entre le Maroc et le Front POLISARIO en tant que parties, et l'Algérie et la Mauritanie en tant que pays voisins, devait être une solution politique juste, durable et mutuellement acceptable garantissant l'autodétermination du peuple du Sahara occidental.²⁷

Cette proposition s'inclinait devant l'insistance de l'Algérie qu'elle n'était pas elle-même une partie au conflit et continuait de poser l'autodétermination comme l'objectif à atteindre. Elle fut néanmoins immédiatement rejetée par l'Algérie et le Polisario²⁸ et fraîchement accueillie par le Conseil de sécurité qui, lorsqu'il résolut de prolonger le mandat de la MINURSO de six mois, mentionna avoir

en ajoutant le préfixe "quasi" ; entretien de Crisis Group, New York, 8 décembre 2005.

²³ Entretien de Crisis Group, New York, 8 décembre 2005.

²⁴ Voir en particulier John Damis, "Sahrawi Demonstrations", Middle East Report, printemps 2001, p. 218.

²⁵ Conseil de sécurité de l'ONU, "Rapport du Secrétaire général sur la situation concernant le Sahara occidental", 19 avril 2006, p. 2. Voir également Jacob Mundy, "Sahara occidental between Autonomy and Intifada", Middle East Report Online, 16 mars 2007.

²⁶ "Rapport du Secrétaire général", op. cit., p. 10.

²⁷ Ibid, p. 11.

²⁸ Voir la série d'articles publiés dans la presse algérienne par T. Hocine: "La question Sahraouie à nouveau devant l'ONU: Appel à des négociations directes Maroc-Front Polisario", El Watan, 23 avril 2006; "Sahara occidental : rencontre Bedjaoui-Kofi Annan", El Watan, 25 avril 2006; "Le Conseil de sécurité et le conflit du Sahara occidental : Un débat extrêmement important", El Watan 26 avril 2006; "Autodétermination du Sahara occidental – Mohamed Abdelaziz dénonce la campagne de terreur", El Watan 29 avril 2006 ; "L'ONU et le conflit du Sahara occidental – Le statu quo, un danger", El Watan, 30 avril 2006. Voir aussi Rabah Beldjenna, "Abdelaziz : le Plan de Annan a été déjoué grâce à l'Algérie", El Watan 30 avril 2006.

²¹ Fin 2004, le Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (UNHCR) et la MINURSO ont encadré avec succès le premier cycle de visites familiales entre les camps de réfugiés et le Sahara occidental sous contrôle marocain. Cette "mesure d'instauration de la confiance" a permis à des centaines de Sahraouis d'être brièvement réunis après des années de séparation et de voir la vie de l'autre côté du Berm.

²² Selon un responsable de l'ONU, Van Walsum aurait voulu dire "irréconciliable" mais a essayé de nuancer sa déclaration

examiné le rapport de Kofi Annan mais n'apporta aucun soutien à sa proposition, se contentant de "[noter] le rôle et les responsabilités dévolues aux parties" dans la recherche d'une solution politique.²⁹ Ainsi la suggestion de Kofi Annan, que l'ONU était incapable de résoudre le problème, ne fut pas discutée.

B. L'ECHEC DE L'ONU

Depuis 1991, l'ONU a encadré deux tentatives majeures de résoudre la question du Sahara occidental. La première, dont l'objectif était de créer les conditions nécessaires pour la tenue d'un référendum juste et libre qui permettrait au peuple du Sahara occidental d'exercer enfin son droit à l'autodétermination, a été abandonnée en 2000, essentiellement en raison du refus du Maroc d'accepter l'arbitrage de la MINURSO en matière d'identification des électeurs du référendum et du refus de l'ONU de rejeter les objections soulevées par le Maroc ou de faire pression de façon informelle sur Rabat pour qu'elle les retire. La deuxième, qui cherchait cette fois à élaborer une formule d'autonomie pour une période limitée de transition à l'issue de laquelle un référendum sur le statut final serait organisé, combinait le principe original de l'autodétermination avec l'idée d'autonomie. Cette tentative fut elle aussi abandonnée en raison du refus de l'ONU de passer outre les objections du Maroc. Dans les deux cas, le Maroc s'opposait avant tout à la possibilité de perdre le vote dans l'éventuel référendum si celui-ci proposait l'indépendance comme option.

L'attitude des principales parties est clairement asymétrique. Le Front Polisario a adhéré au Plan de règlement de 1991 et, ayant fait un certain nombre de concessions sur le sujet de l'identification des électeurs ainsi que sur d'autres questions d'importance secondaires, était clairement disposé à en respecter le résultat. Il n'a pas feint d'accepter le premier plan Baker mais a adopté une attitude constructive face au deuxième plan, qui a par la suite échoué sans que l'on puisse en faire le reproche au Polisario. On ne peut pas dire du Polisario qu'il soit revenu sur aucun de ses engagements. Le Maroc, par contre, est à plusieurs reprises revenu sur sa parole en toute impunité. Rabat a montré qu'il n'acceptait pas l'arbitrage de l'ONU sur les questions importantes si celui-ci se faisait (ou menaçait de se faire) à son encontre. Et il a surtout démontré à plusieurs reprises qu'il n'acceptait le principe d'autodétermination que si le résultat d'un référendum pouvait être garanti à l'avance comme lui étant favorable.

Que l'ONU n'ait pas pu soutenir le principe d'autodétermination dans la pratique a été la conséquence

d'un manque de volonté politique au plus haut niveau.³⁰ Les efforts faits par le biais de la MINURSO pour organiser un référendum afin de trancher ce litige ont été constamment gênés par le refus du gouvernement marocain aux moments critiques de coopérer à la mise en œuvre des procédures qui avaient été convenues. Mais si Rabat a pu agir de la sorte, c'est uniquement à cause de l'attitude du Conseil de sécurité, qui a refusé à plusieurs reprises d'imposer son arbitrage aux dépens du Maroc. En laissant le gouvernement marocain échapper aux conséquences de ses propres engagements verbaux, notamment l'obligation de soumettre la question au peuple du Sahara occidental dans le cadre d'un référendum, le Conseil de sécurité a dans les faits nuï aux efforts de la MINURSO et s'est rendu complice du report continué d'une résolution du conflit. Abdelkader Messahel, ministre-délégué algérien aux Affaires maghrébines et africaines, a déclaré à Crisis Group :

Si les grandes puissances voulaient arriver à une solution, ce serait très simple. Est-ce que le statu quo favorise les États-Unis, la France ou l'Espagne ? Je ne sais pas. Mais ils n'y ont pas mis leur poids. L'Algérie n'a pas la puissance ni les moyens de pression sur le Maroc, mais eux, oui.³¹

Une prémisse, sur le plan de la procédure, de l'attitude du Conseil de sécurité est le fait que ce dossier a été examiné dans le cadre du chapitre VI de la Charte des Nations unies, qui envisage la résolution d'un différend par un consensus entre les parties au conflit, plutôt que dans le cadre du chapitre VII, qui autorise le Conseil à imposer son arbitrage. L'exigence d'un consensus et le fait que l'ONU se soit abstenue d'imposer son arbitrage ont dans les faits doté le Maroc d'un pouvoir de veto et Rabat a pu utiliser ce droit accordé par le Conseil de sécurité autant que de besoin. La décision initiale du Conseil d'invoquer le chapitre VI plutôt que le chapitre VII et son indulgence envers Rabat par la suite tenaient au refus des gouvernements américain et français de mettre en danger leur relation stratégique avec le Maroc. Selon James Baker :

... la véritable question est de savoir si oui ou non un quelconque membre du Conseil de sécurité va vraiment dépenser une partie de son capital d'influence politique sur la question du Sahara occidental. C'est ce qui rend ce dossier si difficile, le fait que la question n'occupe pas le devant de la scène, et ils ne prendront pas le risque de s'aliéner ni le Maroc ni l'Algérie en adoptant

²⁹ Résolution du CSNU 1675 (28 avril 2006).

³⁰ Comme l'a franchement affirmé James Baker dans son entrevue avec Mishal Husain lors de l'émission "Wide Angle" sur PBS (Public Broadcasting Service) le 19 août 2004.

³¹ Entretien de Crisis Group avec Abdelkader Messahel, Alger, 4 décembre 2006.

une position ferme sur le sujet. Et ils n'ont pas l'intention de demander à l'une ou l'autre des parties de faire quelque chose qu'elle ne voudrait pas.³²

Toutefois, même dans le cadre limité du chapitre VI, il aurait été possible en 1999 pour le Conseil de sécurité d'exercer une pression informelle suffisante sur Rabat pour la persuader d'abandonner sa tactique de contestation de la décision de la MINURSO concernant l'identification des électeurs et ainsi de sauver le référendum. Il semble évident que, face à la nouvelle situation politique qui a suivi la mort du roi Hassan II en juillet 1999 et l'accession au pouvoir du jeune roi Mohammed VI, Paris et Washington n'ont pas voulu mettre la pression sur Rabat ; au contraire, ils ont voulu apporter leur soutien au nouveau roi.³³ Cette attitude a également prévalu dans le cadre du Plan de paix présenté par Baker en 2003. Ils étaient convaincus que la position politique de la monarchie depuis le milieu des années 1970 dépendait fortement de la capacité du roi à se faire le champion de la revendication marocaine sur le Sahara occidental et que "tout échec de sa part à maintenir le Sahara occidental au sein du Royaume serait une menace à sa survie en tant que chef politique".³⁴

Aussi les considérations politiques – au sens de la *realpolitik* internationale – ont-elles continuellement eu la priorité sur le droit international et la doctrine onusienne relative à la décolonisation et à l'autodétermination.

C. LES DERNIERS DEVELOPPEMENTS : LA PROPOSITION DU MAROC ET LA CONTRE-PROPOSITION DU POLISARIO

L'idée d'autonomie en tant que solution de compromis n'est pas nouvelle. Elle date du début des années 1980, lorsque le roi Hassan II a déclaré qu'il était seulement attaché au "drapeau et [au] timbre – tout le reste est négociable",³⁵ ce qui semblait impliquer qu'une fois assuré de la souveraineté symbolique, il voulait bien envisager d'accorder un degré important d'autonomie au Sahara occidental. Cette idée suscita à nouveau l'intérêt lorsque le Plan de règlement de 1991 rencontra des difficultés au milieu des années 1990. Plusieurs secrétaires généraux de l'ONU (Perez de Cuellar, Boutros Boutros-Ghali et Kofi Annan) auraient été intimement convaincus qu'une véritable autodétermination était hors de question

et voyaient plutôt l'autonomie sous une forme ou sous une autre comme le compromis à rechercher.³⁶

En décembre 2003, le Maroc a présenté, en contre-proposition au Plan de paix Baker, un "Projet de statut d'autonomie" qui proposait une forme d'autonomie pour sa "Région autonome du Sahara".³⁷ Depuis lors, Rabat a été encouragée par les États-Unis et par la France à développer cette idée. Selon Mohammed Loulikchi, directeur général aux relations multilatérales au ministère des Affaires étrangères marocain, Madrid et Londres ont rejoint Paris et Washington pour conseiller vivement à Rabat de suivre cette voie.³⁸ Ces encouragements ont finalement porté des fruits.

Le 11 avril 2007, le gouvernement marocain a soumis au nouveau Secrétaire général de l'ONU Ban Ki-Moon une nouvelle proposition, "l'Initiative marocaine pour la négociation d'un statut d'autonomie de la région du Sahara". Cette initiative reprend le projet de la fin 2003 en ce qu'elle propose la création d'une "région autonome du Sahara" qui jouirait d'un certain degré d'autonomie "dans le cadre de la souveraineté du Royaume et de son unité nationale".³⁹ Cette proposition, qui présente de façon assez détaillée les institutions et les prérogatives dont disposerait le gouvernement de cette région autonome ainsi que la relation que celle-ci entretiendrait avec le gouvernement national du Maroc, devrait faire l'objet de négociations⁴⁰ et prévoit que le statut d'autonomie qui sera finalement accepté "sera soumis à une consultation référendaire des populations concernées".⁴¹ La veille (le 10 avril), dans ce qui était de toute évidence une tentative de couper l'herbe sous le pied des Marocains, le Front Polisario a transmis à Ban Ki-Moon un document intitulé "Proposition du Front Polisario pour une solution politique mutuellement acceptable assurant l'autodétermination du peuple du Sahara occidental".⁴²

³⁶ Messari, op. cit., p. 60 ; Shelley, *Endgame*, 142-143. Voir aussi Javier Perez de Cuellar, *Pilgrimage for Peace*, (New York, 1997), pp. 341-342.

³⁷ Theofilopoulou, op. cit., page 13.

³⁸ Entretien de Crisis Group, Rabat, 30 novembre 2005.

³⁹ Le texte de cette proposition est disponible sur le site Internet du Conseil royal consultatif pour les Affaires sahariennes, (CORCAS), <http://www.corcas.com/eng/Home/tabid/486/ctl/Details/mid/1636/ItemID/1210/Default.aspx>.

⁴⁰ Comme l'indique la proposition même (dispositions 7, 8, 9, 27, 33 et 34) et comme le ministère de l'Intérieur marocain, Chakib Benmoussa, l'a répété le 13 avril 2007 ; voir "Moroccan plan for West Sahara open for negotiation: minister", Agence France-Presse (en anglais), 13 avril 2007.

⁴¹ Ibid., disposition 8.

⁴² Le texte de cette proposition est disponible sur <http://www.arso.org/PropositionFP100407.htm#en>.

³² Entretien avec James Baker, op. cit.

³³ Mundy, "Seized of the Matter", op. cit., pp. 140-1411.

³⁴ Nizar Messari, "National Security, the Political Space and Citizenship: the Case of Morocco and the Sahara occidental", *Journal of North African Studies*, 6, 4, Winter 2001, pp. 47-63.

³⁵ Mundy, "Seized of the matter", op. cit., p. 135.

Ces deux propositions s'opposent fortement. Le Maroc propose d'accorder un certain degré d'autonomie à condition que cela ne nuise pas à sa souveraineté sur le Sahara occidental et, dans un geste symbolique envers le principe d'autodétermination, accepte la ratification par référendum. Pour sa part, le Front Polisario demande l'autodétermination complète par le biais d'un référendum libre offrant l'indépendance comme option, conservant ainsi sa position de principe traditionnelle. Mais il développe sa référence à une solution "mutuellement acceptable" en suggérant que, si le résultat en était une république saharienne indépendante, celle-ci non seulement accorderait la citoyenneté à tous les Marocains résidant sur le territoire⁴³ mais offrirait également au Maroc un certain nombre de garanties concernant leur relation à venir, notamment par des arrangements conjoints en matière de sécurité et de coopération économique.⁴⁴

Un grand flou entoure ces deux propositions. Bien que ceci ne soit pas surprenant concernant des propositions qui vont faire l'objet de négociations, le flou qui entoure la proposition marocaine semble être plus gênant étant donné la vague de soutien peu critique dont elle semble déjà bénéficier dans les capitales occidentales. En dehors de l'incertitude concernant la composition et les pouvoirs précis du gouvernement de ladite région,⁴⁵ ce texte ne précise nulle part les limites géographiques de la "région autonome du Sahara". Il n'est pas certain que celle-ci correspond au territoire du Sahara occidental existant et pourrait être destinée à inclure des districts faisant actuellement partie du sud du Maroc, donc en dehors du Sahara occidental à proprement parler. Cela pourrait signifier que l'électorat de cette future région autonome serait dominé par une population non originaire du Sahara occidental, de sorte que, même si son existence légale était reconnue par les autorités marocaines, le Front Polisario pourrait ne jamais accéder au gouvernement de la région.

De plus, ce texte ne précise nulle part les modalités relatives au référendum envisagé.⁴⁶ Enfin, alors que la proposition du Front Polisario parle d'"engager des négociations directes avec le Royaume du Maroc", le texte marocain se contente d'évoquer "les autres parties" ; il

ne mentionne pas le Front Polisario ni n'engage le gouvernement marocain à négocier avec ce dernier.

Une question importante qui risque par conséquent de se poser dans le cadre de négociations sur la proposition d'autonomie du Maroc est celle de la confiance. Même si le gouvernement marocain acceptait de céder des pouvoirs importants au gouvernement d'une "région autonome du Sahara" qui correspondait au Sahara occidental et s'il permettait au Front Polisario de participer à la vie politique de cette région, est-ce que l'on pourrait compter sur Rabat pour tenir ses engagements sur la durée, en particulier dans l'éventualité d'élections qui donneraient une majorité au Front Polisario et donc accès au pouvoir exécutif régional ? Quelles garanties aurait-on que Rabat ne reviendrait pas sur l'accord initial d'autonomie, soit en réduisant les pouvoirs transférés soit en harcelant, en déstabilisant ou même en interdisant le Front Polisario ?

Il s'agit d'un problème qui devrait être pris au sérieux étant donné le comportement du Maroc envers les autres parties jusqu'à ce jour. Le 13 février 2007, le Front Polisario a présenté au Conseil de sécurité un long mémorandum reprenant dans le détail les manœuvres et renversements successifs opérés par le Maroc.⁴⁷ L'Algérie appuie fermement les thèses du Polisario sur ce sujet. "Le Maroc n'a pas tenu ses promesses", affirme Abdelkader Messahel.⁴⁸ Un commentateur algérien spécialisé sur la question du Sahara occidental, Tayeb Belghiche, va plus loin : "Les Algériens n'ont pas confiance en les Marocains. Les Sahraouis ne feront jamais confiance aux Marocains".⁴⁹

Si l'on fait une lecture optimiste de ces récentes initiatives, on peut imaginer que les deux camps mettent en avant des positions qu'ils seront disposés à modifier de façon substantielle dans le cadre de négociations bilatérales ultérieures. En particulier, la proposition d'autonomie faite par Rabat pourrait éventuellement être un moyen de préparer l'opinion publique marocaine à accepter une solution qui ne satisferait pas tout à fait à la revendication initiale du Maroc de conserver sa pleine souveraineté sur le Sahara occidental. De même, la proposition du Polisario pourrait éventuellement préparer le terrain pour une formule d'"indépendance en association avec le Maroc" qui ne correspondrait pas non plus à la création d'un État sahraoui entièrement souverain.⁵⁰ Pourtant, si l'on ne

⁴³ "Proposition du Front Polisario", article 9, section 2.

⁴⁴ Ibid, article 9, section 3-8.

⁴⁵ Un haut responsable marocain a déclaré à Crisis Group que "le degré d'autonomie devait encore être négocié et dépendrait des réactions des diverses parties" ; entretien de Crisis Group, Washington, 12 février 2007.

⁴⁶ Non seulement elle ne précise pas toutes les options offertes aux électeurs (l'option de l'indépendance étant sans doute exclue) mais elle ne précise pas non plus s'il sera possible de mener campagne contre l'autonomie.

⁴⁷ "Mémorandum du Front Polisario sur la question du Sahara occidental", Représentation du Front Polisario auprès des Nations unies, New York, 13 février 2007.

⁴⁸ Entretien de Crisis Group, Alger, 4 décembre 2006.

⁴⁹ Entretien de Crisis Group avec Tayeb Belghiche, Sidi Fredj, Algérie, 6 décembre 2006 ; Belghiche est spécialiste du Sahara occidental et éditorialiste d'El Watan, influent quotidien algérois.

⁵⁰ C'était la formule prônée pour l'Algérie par rapport à la France par la branche légaliste du nationalisme algérien au début de la guerre de libération en 1954.

peut exclure cette interprétation, il n'y a aujourd'hui aucune raison de penser qu'il s'agit bien des messages portés par ces nouvelles propositions et il n'est au contraire pas déraisonnable de pencher pour une lecture plus pessimiste.

À première vue, ces deux propositions reflètent et confirment la situation d'impasse dans laquelle se trouve le conflit du Sahara occidental plutôt qu'elles ne montrent la voie pour en sortir. Que le Maroc et le Front Polisario soient réellement disposés à négocier est loin d'être une évidence. Ils ont été persuadés d'accepter la résolution 1754 du Conseil de sécurité du 10 avril 2007 qui les invitait à négocier mais l'auraient fait "avec réticence".⁵¹ En rendant publiques ces nouvelles propositions, les deux parties cherchent toujours à épater la galerie internationale et essaient une fois de plus de convaincre l'ONU à arbitrer en leur faveur. Ce faisant, elles s'alignent sur le comportement du Conseil de sécurité.

D. LE COMPORTEMENT CONTRADICTOIRE DU CONSEIL DE SECURITE

La résolution 1754 ne se contente pas d'appeler le Maroc et le Front Polisario à entamer des négociations. Elle complique ces négociations à l'avance de deux façons. Les articles pertinents indiquent que :

Le Conseil de sécurité,

...

2. *Demande* aux parties d'engager des négociations de bonne foi sans conditions préalables, en tenant compte des développements survenus ces derniers mois, en vue de parvenir à une solution politique juste, durable et mutuellement acceptable qui permette l'autodétermination du peuple du Sahara occidental ;

3. *Prie* le Secrétaire général d'organiser ces négociations sous ses auspices et invite les États membres à prêter le concours approprié à celles-ci ;

4. *Prie* le Secrétaire général de lui présenter d'ici au 30 juin 2007 un rapport sur l'état de ces négociations sous ses auspices et des progrès réalisés, et exprime son intention de se réunir pour recevoir et examiner ce rapport.⁵²

Le Conseil de sécurité insiste donc pour que les parties ouvrent des négociations "sans conditions préalables". Dans le même temps, il pose lui-même deux conditions

préalables : que l'objectif de ces négociations soit une solution "qui permette l'autodétermination du peuple du Sahara occidental" et que les négociations soient encadrées par le Secrétaire général de l'ONU. De fait, le Secrétaire général a depuis invité le Maroc et le Polisario, ainsi que l'Algérie et la Mauritanie, à entamer des discussions le 18 juin prochain.⁵³

La conception reflétée dans cette résolution n'est pas nouvelle. Elle apparaissait déjà dans la proposition faite par Kofi Annan dans son rapport au Conseil de sécurité d'avril 2006. Tout en reprenant la suggestion de son envoyé personnel (Van Walsum) selon laquelle l'ONU devait laisser aux parties le soin de mener des négociations directes, Annan ajoutait immédiatement que l'ONU devait continuer à jouer un rôle dans ce dossier :

Après des années de recours à des plans soutenus par l'ONU, il convenait de préciser aux parties que l'Organisation prenait du recul et qu'il leur incombait désormais de trouver une solution. Cela ne signifiait aucunement que les parties seraient désormais livrées à elles-mêmes. Mon Envoyé personnel a estimé qu'il existait au sein du Conseil un consensus selon lequel toute solution au problème du Sahara occidental devait être trouvée dans le cadre ou sous les auspices de l'Organisation des Nations Unies.⁵⁴

Que ce rôle ne devait pas être une simple formalité avait été précisé par M. Annan dans le paragraphe précédent, dans lequel il introduisait la proposition de "recours à des négociations directes, qui devraient avoir lieu sans l'imposition de conditions préalables", ajoutant immédiatement :

Leur objectif devrait être d'accomplir ce qu'aucun "plan" ne pouvait accomplir, à savoir trouver un compromis entre la légalité internationale et la réalité politique susceptible de se traduire par une solution politique juste, durable et mutuellement acceptable assurant l'autodétermination du peuple du Sahara occidental.⁵⁵

Ainsi, tout en parlant de négociations "sans conditions préalables", la proposition de Kofi Annan imposait en réalité deux conditions bien précises, à savoir qu'elles

⁵¹ Comme l'a reconnu Zalmay Khalilzad, ambassadeur des États-Unis auprès de l'ONU ; voir Patrick Worsnip : "Morocco, Polisario agree UN call for Sahara talks", Reuters, 30 avril 2007.

⁵² Résolution 1754 (30 avril 2007) du CSNU.

⁵³ Le Secrétaire général a invité les parties, à savoir le Maroc et le Front Polisario, et les pays voisins, l'Algérie et la Mauritanie, à une réunion qui aura lieu dans les environs de New York le 18 juin. Et son Envoyé personnel, Peter Van Walsum, conduira des pourparlers en tant que première étape du processus de négociations ; voir le rapport du porte-parole du Secrétaire général, 4 juin 2007, <http://www.un.org/News/briefings/docs/2007/db070604.doc.htm>.

⁵⁴ "Rapport du Secrétaire général", op. cit., p. 9, para. 35.

⁵⁵ Ibid, p. 9, para. 34.

devaient avoir pour objectif et résultat "l'autodétermination du peuple du Sahara occidental" et qu'elles devaient avoir lieu sous les auspices de l'ONU. Au lieu d'admettre franchement que l'organisation internationale ne pouvait pas résoudre ce litige et d'inviter les parties à faire de leur mieux pour le résoudre elles-mêmes, la formule de Kofi Annan proposait de déléguer la responsabilité aux principales parties d'arriver à ce que la doctrine onusienne prônait, c'est-à-dire l'autodétermination, chose que l'ONU elle-même n'avait pas réussi à obtenir depuis quinze ans, et dans le même temps restreignait, voire annulait, cette délégation de responsabilité en faisant en sorte que les négociations entre les parties soient conduites dans le cadre de l'ONU.

En adoptant la résolution 1754, le Conseil de sécurité a aujourd'hui repris cette formule contradictoire et en a fait une politique officielle (abandonnant toutefois l'adjectif "directes" pour désigner les négociations envisagées). De cette manière, la possibilité d'engager de véritables négociations pour résoudre le conflit pourrait bien s'avérer avoir été contrecarrée plutôt que favorisée. De véritables négociations entre les parties au conflit exigeraient de celles-ci qu'elles s'adressent les unes aux autres et qu'elles s'attachent à se convaincre mutuellement par la qualité de leurs propositions et contre-propositions et par leurs talents de négociations plutôt que d'essayer d'impressionner les observateurs extérieurs ou la "communauté internationale". Mais, au lieu d'inciter les parties à se mettre d'accord par des négociations réellement directes (c'est-à-dire sans médiation), le Conseil de sécurité les a encouragées à poursuivre leur jeu habituel de manœuvres et contre-manœuvres à la recherche de l'arbitrage que l'ONU s'est montrée systématiquement incapable de fournir par le passé.

Ceci s'explique d'abord par ce que, d'une part, l'ONU a continué à définir ce problème comme un problème d'autodétermination et a continué à chercher une issue sur cette base, alors que d'autre part, le Conseil de sécurité – son organe le plus important – refuse clairement de mener la logique de cette position officielle jusqu'à sa conclusion, c'est-à-dire la tenue d'un référendum réellement libre qui proposerait l'indépendance comme option. En continuant à en faire un problème d'autodétermination, l'ONU a encouragé le Front Polisario et l'Algérie à investir toute leur énergie à chercher la mise en œuvre de ce principe et a dans le même temps fait pression sur le gouvernement marocain pour qu'il endosse ce principe dans la forme alors que Rabat n'y a en réalité jamais souscrit avec sincérité. L'ONU a ainsi empêché les parties au conflit d'explorer la possibilité d'une résolution fondée sur d'autres principes.

Il est donc essentiel de revoir et, enfin, de comprendre la place de l'autodétermination dans ce conflit.

III. UNE QUESTION D'AUTO-DÉTERMINATION ?

La question du Sahara occidental est généralement et rituellement définie comme une question d'autodétermination. Que l'autodétermination est depuis le début un aspect important du conflit est incontestable. Les problèmes surgissent lorsque cet aspect est considéré comme *définissant* le conflit, comme ce fut presque toujours le cas, à l'exclusion d'autres aspects. Définir le problème en termes d'autodétermination alors que l'une des parties à la fois rejette cette vision du conflit en principe et dispose en pratique d'un droit de veto sur tout résultat qui n'irait pas en sa faveur revient à garantir que ce problème ne peut être résolu.

A. LA POSITION DU MAROC

De toute évidence, le Maroc ne souscrit pas à la thèse selon laquelle le principe d'autodétermination devrait s'appliquer au Sahara occidental. En organisant la Marche verte et en occupant le territoire en 1975, il a empêché l'application de ce principe dès le départ. En encourageant depuis lors l'installation au Sahara occidental de nationaux marocains, au point qu'ils représentent désormais une majorité de la population du territoire,⁵⁶ le Maroc s'est activement employé à créer une situation de fait sur le terrain pour rendre impossible la mise en œuvre effective de ce principe par la population sahraouie indigène. Et en se dérochant à ses engagements de coopérer à l'organisation d'un référendum, il a saboté toute les tentatives de rendre ce principe opérationnel.

Le gouvernement marocain n'a jamais vraiment accepté que la question du Sahara occidental soit une affaire d'autodétermination. Au contraire, il a toujours considéré qu'elle était comparable, voire même identique, au moins en principe, aux affaires qui ont surgi lors de la décolonisation d'autres territoires marocains autrefois gouvernés par l'Espagne : la zone du Rif et Tétouan (rendues au Maroc en 1956), Sidi Ifni (rendue en 1969), Melilla (espagnole depuis 1497 mais revendiquée par le Maroc) et Ceuta (également sous souveraineté espagnole mais revendiquée par le Maroc).⁵⁷ En bref, la véritable position du gouvernement marocain, quoi que son discours

⁵⁶ Voir Shelley, *Endgame*, en particulier le chapitre 5, "Sahrawi Society under Occupation".

⁵⁷ Malcolm Shaw, *Title to Territory in Africa: International Legal Issues* (New York, 1986), p. 124 ; cité dans Susan Slyomovics, "Self-Determination as Self-Definition: The Case of Morocco", in Hurst Hannum and Eileen F. Babbitt (eds.), *Negotiating Self-Determination* (Lanham, Boulder, New York, Toronto, Oxford, 2006), pp. 135-157.

officiel puisse laisser penser à l'occasion, est que le territoire fait partie historiquement, donc de droit, du royaume marocain⁵⁸ et que sa récupération ne doit pas dépendre des préférences d'une majorité de ses habitants et encore moins être mise en danger par celles-ci. Ce n'est bien évidemment pas une position démocratique. Mais il s'agit d'une position que de nombreux autres États ont eu vis-à-vis de territoires périphériques avec lesquels ils avaient des relations problématiques, y compris, il se trouve, chacun des membres permanents du Conseil de sécurité de l'ONU à un moment quelconque de leur histoire.

Tant le Front Polisario que l'Algérie ont des raisons de considérer que le Maroc a joué l'hypocrisie en feignant d'accepter le discours de l'ONU et en entrant dans le jeu de la MINURSO. Il aurait peut-être mieux valu – dans le sens où cela aurait aider les parties à appréhender la situation de façon plus exacte – que le Maroc continue franchement à contester l'application du principe d'autodétermination, comme il le faisait au début en 1975. Sa position alors était que le Sahara occidental avait appartenu au royaume marocain avant la période coloniale et que le royaume avait donc le droit d'en reprendre possession. Lorsqu'elle s'est prononcée contre cette revendication, la Cour internationale de justice (CIJ) a principalement fondé son jugement sur l'absence de liens politiques de nature moderne, c'est à dire territoriale, durant la période précoloniale.⁵⁹ De cette constatation, elle a tiré la conclusion que la revendication marocaine était non valable. Ce jugement était certainement défendable mais n'était en aucun cas irréfutable. Néanmoins, au lieu de persister à le contester, le Maroc fut finalement persuadé à s'incliner, au moins officiellement, devant le postulat dérivé selon lequel la question du Sahara occidental était une question d'autodétermination par le fait que l'ONU avait adopté et maintenu cette position.

La définition de la question adoptée par l'ONU a ainsi obligé le Maroc à feindre d'accepter le principe d'autodétermination tout en essayant de le contourner. En prenant au sérieux le faux-semblant du Maroc, l'ONU a concouru à l'échec à terme de ses propres efforts étant donné le refus du Conseil de sécurité non seulement d'envisager une résolution non consensuelle mais aussi d'exercer une pression informelle sur Rabat aux moments critiques. Il s'ensuit que, si l'attitude réelle du Maroc ne peut être passée outre par un Conseil de sécurité uni et

déterminé, toute tentative par les principales parties de négocier une solution alternative doit tenir compte de la véritable position du Maroc et non de la position qu'elle a feinte.

B. LA POSITION DU FRONT POLISARIO

Le Front Polisario a défini la question en termes de droit à l'autodétermination et il a eu tout lieu de le faire. Il ne fait aucun doute que, dans la mesure où le peuple du Sahara occidental en 1975 jouissait du droit à décider de son propre avenir, ce droit n'était pas respecté et son exercice empêché par le Maroc. Il y a également lieu de croire que, si un référendum libre et juste avait été organisé à partir de la définition par la MINURSO de l'électorat en 2000, le résultat aurait été un vote favorable à l'indépendance. Le refus du gouvernement marocain d'accepter un référendum auprès de cet électorat à l'époque puis son refus ultérieur d'accepter un référendum offrant l'indépendance comme option, quels que soient les électeurs consultés, plaident en faveur du point de vue du Front Polisario sur le sujet et lui donnent raison de plus pour s'en tenir à sa thèse que la question est exclusivement une affaire de droit à l'autodétermination.

Comme nous l'avons vu, le Front Polisario a toujours fait une interprétation démocratique de ce principe. Il a toujours accepté que l'option d'une intégration au royaume du Maroc soit proposée au peuple du Sahara occidental dans le cadre d'un référendum sur le statut final. Il a également accepté qu'un référendum propose l'option de l'autonomie si les autres parties insistaient en ce sens. Mais ce qu'il a toujours refusé est qu'une formule d'autonomie remplace purement et simplement un référendum réellement libre ayant l'indépendance pour option.

C'est pourquoi le Polisario s'est instinctivement opposé à la deuxième proposition de James Baker, le Plan de paix, ainsi qu'au Projet d'Accord-cadre antérieur, puisque ces deux documents proposaient d'établir une forme d'autonomie dans le cadre de la souveraineté marocaine avant la tenue d'un quelconque référendum et qu'ils tendaient donc à porter préjudice à ce référendum dans une certaine mesure. Ce qui a permis au Polisario de finir par accepter, avec circonspection, le Plan de paix en tant que base de discussion fut d'une part, la nette amélioration apportée à la définition de l'électorat susceptible de voter lors du référendum sur le statut final et d'autre part, le fait que l'indépendance devait être proposée comme option – en d'autres termes, que le principe d'autodétermination comme il l'entend ne soit pas totalement abandonné. Tout de même, de nombreux responsables du Polisario considéraient ce changement de position comme la concession la plus pénible qu'ils aient jamais faite. Mohammed Sidati, représentant du Polisario auprès de l'Union européenne, l'exprime ainsi :

⁵⁸ Slyomovics, op. cit.

⁵⁹ Shelley, *Endgame*, pp. 130-131. Pour une analyse de la présentation du dossier marocain devant la CIJ, voir George Joffé, "International Court of Justice and the Sahara occidental", in Richard Lawless and Laila Monahan, *War and Refugees: the Sahara occidental Conflict* (Londres, 1987).

Le Plan Baker était un grand changement par rapport au Plan de règlement mais nous avons admis que nous n'étions pas en position de force et nous avons fait cette concession. C'était la dernière concession du peuple sahraoui – vivre sous souveraineté marocaine, inclure l'option de l'autonomie et laisser voter les Marocains venus s'installer au Sahara occidental. Que pouvons-nous donner de plus ?⁶⁰

Selon Mohammed Yeslem Bissat, représentant du Front à Alger, le Polisario a fait toutes les concessions, souvent avec la promesse des secrétaires généraux de l'ONU, de Baker, de l'Espagne ou des États-Unis, qu'elles s'accompagneraient de pressions sur le Maroc.

En 1991, nous avons renoncé à l'indépendance inconditionnelle ; en 1994, nous avons cédé sur le recensement de 1974 ; en 1997, nous avons permis l'identification des tribus contestées et, en 2003, le vote des Marocains lors de notre référendum. Que nous a donné le Maroc en retour ? Rien.⁶¹

La seule concession que le Front Polisario ait toujours refusée concerne le principe d'autodétermination. Selon un responsable du Polisario : "Même si nous le voulions, nous n'avons ni le pouvoir ni le droit de priver le peuple du Sahara occidental de son droit à décider lui-même de son avenir. Notre mandat est de réaliser ce droit. Si nous le trahissons, nous perdrons toute la légitimité que nous avons".⁶² La récente proposition d'autonomie faite par le Maroc souffre d'un manque de respect pour ce principe et la résolution 1754, qui se réfère à la proposition marocaine en "se félicitant des efforts sérieux et crédibles faits par le Maroc pour aller de l'avant vers un règlement",⁶³ ne tient pas compte de ce fait.

C. LA POSITION DE L'ALGERIE

La position de l'Algérie est sans doute la plus complexe et certainement la plus controversée. D'une part, ses représentants ont régulièrement affirmé que le soutien

donné au Polisario fait partie du soutien généralement et depuis longtemps donné par l'Algérie au principe d'autodétermination et ont toujours insisté sur le fait que l'Algérie n'était pas une partie au conflit.⁶⁴ Aussi la position de l'Algérie a-t-elle généralement été présentée comme fondée sur un idéalisme noble et sur une solidarité altruiste. D'autre part, le Maroc a régulièrement soutenu avec force que l'Algérie était en fait une partie au conflit (et a souvent laissé entendre que le Front Polisario n'était qu'un pion manipulé par Alger). De nombreux observateurs ont souligné la rivalité entre l'Algérie et le Maroc en termes d'influence sur la région et ont suggéré qu'Alger avait d'importants intérêts matériels et stratégiques propres dans l'éventuelle création d'un État du Sahara occidental qui serait son satellite ou client.

Ces interprétations extrêmes et nettement opposées de la position algérienne sont simplistes et trompeuses. Mais c'est en partie à cause de la gestion faite par l'ONU de ce dossier que la réalité plus complexe de cette affaire est demeurée obscure.

Il ne fait aucun doute que, si l'Algérie soutient le Polisario, c'est en partie parce qu'elle est elle-même attachée depuis longtemps au principe de l'autodétermination. Il était naturel pour elle d'adopter cette position puisque sa guerre de libération s'est faite, entre autres, au nom de ce principe et que les référendums d'autodétermination ont joué un rôle dans la résolution de sa propre décolonisation.⁶⁵ Bien avant que la crise du Sahara occidental ne se développe, l'Algérie soutenait déjà des mouvements de libération nationale pour les mêmes raisons, notamment l'ANC en Afrique du Sud, le FRELIMO au Mozambique, le MPLA en Angola, le PAIGC en Guinée-Bissao, l'OLP en Palestine et la SWAPO en Namibie.

Mais il est également évident que l'Algérie et le Maroc se sont livrés à une lutte permanente pour l'influence dans la région du Maghreb et au-delà. Selon Mohammed Benouna, représentant du Maroc auprès de l'ONU : "Derrière le [conflit du] Sahara se cache un querelle géopolitique entre le Maroc et l'Algérie".⁶⁶ Et d'après

⁶⁰ Entretien de Crisis Group, Bruxelles, 22 novembre 2005.

⁶¹ Entretien de Crisis Group, Alger, 3 novembre 2005. Les "tribus contestées" étaient les tribus qui comptaient un petit nombre de membres résidant au Sahara occidental et la majorité de leurs membres en dehors du territoire (pour la plupart au Maroc, quelques uns en Mauritanie et en Algérie). Pour le gouvernement marocain, tous leurs membres devraient pouvoir demander à être inscrits sur les listes électorales. La plupart de ces demandes ont été examinées mais finalement rejetées par la MINURSO. Voir Shelley, *Endgame*, pp. 140-141, 144.

⁶² Entretien de Crisis Group, Washington DC, mai 2007.

⁶³ Résolution 1754 (30 Avril 2007) du Conseil de sécurité de l'ONU, Préambule.

⁶⁴ Le discours officiel algérien distingue entre les "parties concernées", au nombre de deux – le Maroc et le Front Polisario/RASD – et les "parties intéressées", à savoir les États voisins qui sont nécessairement affectés à un certain degré par le résultat de cette crise, catégorie dans laquelle se place l'Algérie. Cette distinction lui permet de justifier à la fois son soutien, en tant que "partie intéressée", au Front Polisario et son refus (n'étant pas une "partie concernée") d'ouvrir des négociations avec le Maroc.

⁶⁵ Yahia H. Zoubir et Karima Benabdallah-Gambier, "Morocco, Sahara occidental and the Future of the Maghrib", *Journal of North African Studies*, 9, 1, printemps 2004, pp. 49-77.

⁶⁶ Entretien de Crisis Group avec Mohammed Benouna, UN, New York, 8 décembre 2005.

un haut responsable marocain : “La région sera soit sous influence algérienne soit sous influence marocaine”.⁶⁷ Le journaliste algérien Tayeb Belghiche confirme : “Il s’agit d’un conflit entre deux pays ; chacun veut être la puissance dominante dans la région”.⁶⁸ L’Algérie a sans aucun doute été désavantagée par l’annexion du Sahara occidental par le Maroc, puisque celle-ci a modifié l’équilibre stratégique au bénéfice de Rabat. Le territoire du Maroc s’en est trouvé fort agrandi et, en plus de lui donner accès à de précieuses ressources naturelles (phosphates, pêches et, potentiellement, pétrole), cette annexion lui a donné une nouvelle frontière (avec la Mauritanie) – privant du même coup l’Algérie d’une frontière⁶⁹ – et a largement étendu sa zone côtière.

Il était tout à fait naturel pour l’Algérie d’être consternée devant cette annexion et de vouloir la faire annuler, et il faut évidemment en tenir compte pour comprendre la position de l’Algérie vis-à-vis de ce conflit. Mais il ne faudrait pas se méprendre : il s’agit d’un facteur ayant influencé la position de l’Algérie plutôt que d’un élément constitutif de cette position.

Le genre de rivalité qui existe entre le Maroc et l’Algérie se retrouve entre de nombreux États voisins. Elle date d’avant le début du conflit au Sahara occidental et se poursuivra certainement bien longtemps après la résolution de celui-ci. Le nouvel équilibre régional favorable au Maroc a certes réduit l’ancien avantage de l’Algérie mais ne l’a en aucun cas annulé et n’est donc pas en soi menaçant. C’est l’une des raisons pour lesquelles il a toujours existé parmi l’élite politique algérienne un courant d’opinion enclin à accepter l’annexion marocaine,⁷⁰ en tout cas sous certaines conditions. Si ce courant conciliateur est resté minoritaire à Alger, c’est en partie parce que la manière dont le Maroc a élargi son territoire a été totalement inacceptable, un affront grave à la diplomatie algérienne portant un coup au prestige de l’Algérie non seulement dans le Maghreb

mais aussi en Afrique et dans le monde arabe dans son ensemble. En d’autres termes, le problème pour Alger n’est pas seulement que le Maroc ait acquis le Sahara occidental mais qu’il l’ait fait de manière unilatérale, par la force, sans aucune tentative de négociations ou de consultation avec les parties intéressées en dehors de la Mauritanie.

Que l’ONU ait exclusivement insisté sur le principe de l’autodétermination a eu tendance à occulter le fait que la position de l’Algérie, à l’encontre de celle du Front Polisario, ait par ailleurs toujours reposé – au moins autant, sinon plus – sur un autre principe : l’intangibilité des frontières héritées des pouvoirs coloniaux.⁷¹ La rivalité de l’Algérie avec le Maroc et les intérêts stratégiques qu’elle a dans le conflit du Sahara occidental ont fait partie de la position algérienne sur ce conflit dans la mesure où ce deuxième grand principe a été en jeu.

Par le principe d’intangibilité des frontières héritées des pouvoirs coloniaux, l’Algérie n’entendait pas que celles-ci étaient sacro-saintes mais qu’elles ne pouvaient être modifiées que par un consentement résultant de négociations entre les parties intéressées. Ainsi ces frontières peuvent être modifiées par un accord politique, mais non violées. L’Algérie a agi de façon constructive et avec résolution en négociant avec la plupart de ses voisins, notamment la Tunisie, la Libye, le Niger et le Mali, afin de déterminer de manière consensuelle, par des procédures diplomatiques pacifiques, la délimitation exacte de ses frontières. Lorsque le Maroc a envahi et occupé le Sahara occidental, l’Algérie s’est naturellement opposée à cet acte comme transgression de ce deuxième principe.

Tout comme son soutien au principe d’autodétermination, l’attachement de l’Algérie au principe de l’intangibilité des frontières héritées des pouvoirs coloniaux se fonde à la fois sur un idéal doctrinal et sur des intérêts pratiques. Parce qu’elle est un État africain majeur ayant pour ambition naturel de jouer un rôle dans les affaires du continent et parce qu’elle est consciente de la nature souvent fragile et artificielle des frontières des nouveaux États africains indépendants, l’Algérie a toujours été parmi les plus grands partisans de l’engagement de l’OUA (devenue Union africaine) à ce principe comme un facteur de stabilité. Mais les propres frontières sahariennes de l’Algérie sont elles aussi artificielles. La domination coloniale a privé le Maroc de son arrière-pays saharien mais a légué à l’Algérie une part du Sahara bien plus grande que le territoire jamais revendiqué par l’État

⁶⁷ Entretien de Crisis Group avec Washington., 12 février 2007.

⁶⁸ Entretien de Crisis Group avec Sidi Fredj, Algérie, 6 décembre 2006.

⁶⁹ Il s’agit de la frontière qu’elle partageait avec le Sahara espagnol depuis 1962 et qu’elle ne pouvait conserver que si cette ancienne colonie devenait un État indépendant.

⁷⁰ En 1976, quatre personnalités éminentes du mouvement nationaliste algérien – Ferhat Abbas (président du GPRA de 1958 à 1961), Benyoucef Benkhedda (président du GPRA de 1961 à 1962), Hocine Lahouel (secrétaire général du Mouvement pour le triomphe des libertés démocratiques de 1950 à 54) et Sheikh Kheireddine (membre de l’association des oulémas) – se sont publiquement écartées de la politique de Boumediène de résistance à la revendication du Maroc. Un autre nationaliste algérien, Mohamed Boudiaf, l’un des neuf fondateurs historiques du FLN en 1954, qui fut brièvement à la tête de l’État en 1992, a également officiellement accepté la revendication du Maroc.

⁷¹ Shelley, Endgame, pp. 27 (citant l’ancien ministre des Affaires étrangères algérien Ahmed Attaf) et 33. Que le principe de l’intangibilité des frontières héritées de la période coloniale ait toujours été un élément de la position algérienne a été confirmé par Ramtane Lamamra ; entretien de Crisis Group, Alger, 3 décembre 2006.

algérien précolonial (la régence ottomane d'Alger). L'Algérie a par conséquent trouvé un intérêt stratégique majeur à ce que tous ses voisins acceptent et respectent le principe selon lequel les frontières ne peuvent être modifiées que par un accord négocié. Et cet intérêt est encore plus grand vis-à-vis du Maroc puisque le parti historique du nationalisme marocain, l'Istiqlal (parti de l'indépendance), revendique officiellement depuis 1956 la possession de larges parties du Sahara algérien et du Sahara occidental ainsi que de certaines parties des territoires mauritanien et malien comme faisant partie intégrante du "Grand Maroc".⁷² Il a donc été une question de la plus haute importance pour Alger que Rabat ne puisse pas violer les frontières coloniales en toute impunité, afin d'éviter un dangereux précédent.

Dans d'autres contextes (en particulier avec ses autres voisins), l'Algérie s'était appuyée avec succès sur ce principe. Mais, bien qu'elle ait mentionné ce principe au sujet du Sahara occidental, elle n'a pas eu l'occasion d'insister là-dessus. Ceci s'explique par ce que, à partir du moment où l'ONU s'est saisie de ce dossier pour essayer de le résoudre, elle a imposé une définition du conflit comme étant une question d'autodétermination et rien d'autre. D'où la conclusion logique que les seules parties concernées étaient le Maroc et le Front Polisario.

Reconnaître ce fait ne revient pas à nier que l'Algérie ait très tôt et de sa propre volonté perçu et défini cette question en termes d'autodétermination. Mais elle l'a fait alors qu'elle avait tout lieu de croire que le droit international et la doctrine onusienne allaient soutenir et garantir une résolution du conflit sur la base de ce principe. Ce qui s'est passé depuis 1975, c'est que ni le droit international ni l'ONU n'ont réussi à fonctionner de manière cohérente et efficace conformément au principe d'autodétermination, alors même que l'insistance de l'ONU à définir cette question exclusivement en termes d'autodétermination a piégé l'Algérie dans sa position initiale.

Le Maroc s'est souvent plaint, avec raison, que l'Algérie était en réalité une partie au conflit et a proposé qu'elle soit incluse dans les négociations. Selon Mohammed Benouna : "Il doit y avoir trois parties à la table des négociations.

Le Polisario ne peut négocier sans l'aval de l'Algérie".⁷³ Mohamed Loulikchi a lui aussi souligné ce fait : "L'Algérie doit être directement impliquée dans les négociations. Celles-ci n'ont aucun sens si l'Algérie n'y participe pas".⁷⁴ Selon un autre diplomate marocain : "Tout ce qu'il faudrait pour résoudre ce conflit est que les principaux pays fassent pression sur l'Algérie pour qu'elle change de position. Le Polisario n'aurait pas d'autre choix que de la suivre".⁷⁵ Mais l'Algérie a fait preuve de cohérence, dans le cadre du processus des Nations unies, en refusant d'être impliquée dans ces négociations et particulièrement dans des discussions en tête-à-tête avec le Maroc en l'absence du Polisario. Le refus catégorique qu'elle a ainsi opposé à de telles négociations a de toute évidence impressionné l'ONU et de nombreux observateurs. Mohammed Tefiani, directeur des relations bilatérales de l'Algérie avec l'Afrique a déclaré :

Permettez-moi de le redire clairement une fois pour toutes. Nous n'accepterons pas de négociations bilatérales sur le Sahara. Nous rejetons toute approche qui tenterait d'imposer un dialogue algéro-marocain sur le Sahara occidental.⁷⁶

Ce qui n'a pas été bien compris est la logique de cette position. Puisque l'autodétermination du peuple algérien n'est pas en jeu, l'État algérien ne peut, en toute logique, admettre être une partie concerné dans le conflit du Sahara occidental étant donné que celui-ci a été défini par l'ONU comme une question d'autodétermination. Ainsi, la définition restrictive de ce conflit en termes d'autodétermination a occulté un aspect important de l'objection de principe de l'Algérie à la position et au comportement du Maroc et a empêché de progresser vers une résolution du conflit.

D. LES RELATIONS MILITARO-CIVILES ET LE DEBAT POLITIQUE EN ALGERIE ET AU MAROC

Un élément frappant de la controverse sur le Sahara occidental est l'absence quasi-totale de l'opinion publique algérienne ou marocaine dans le débat. En se faisant le champion de la revendication du Maroc sur le territoire en 1975, le roi Hassan II a uni la classe politique derrière le trône en tant que défenseur de la cause nationaliste (comme l'avait fait son père Mohamed V durant les dernières années de la période coloniale).⁷⁷ Depuis 1975,

⁷² Allal al-Fassi, chef de l'Istiqlal, a appelé à l'unification du Grand Maroc lors d'un discours prononcé le 27 mars 1956 ; le 7 juillet 1956, le journal de l'Istiqlal, Al-Alam, publiait une carte du "Grand Maroc" qui intégrait une bonne partie du Sahara algérien. Le mois suivant, l'Istiqlal a officiellement fait de l'appel d'Al-Fassi la politique du parti. Voir Anthony S. Reyner, "Morocco's International Boundaries: A Factual Background", *Journal of Modern African Studies*, 1, 3, septembre 1963, pp. 313-326 ; Laura E. Smith, "The Struggle for Sahara occidental: What future for Africa's last colony?", *Journal of North African Studies*, 10, 3-4, septembre 2005, pp. 545-563.

⁷³ Entretien de Crisis Group avec Mohammed Benouna, UN, New York, 8 décembre 2005.

⁷⁴ Entretien de Crisis Group avec Mohamed Loulikchi, Rabat, 30 novembre 2005.

⁷⁵ Entretien de Crisis Group, Washington DC, mai 2007.

⁷⁶ Entretien de Crisis Group, Alger, 16 novembre 2005.

⁷⁷ Messari, op. cit., pp. 48, 57.

seuls quelques groupes politiques marginaux et journalistes indépendants ont osé rompre avec l'unanimité qui prévalait sur ce sujet.⁷⁸ En Algérie, depuis l'avènement officiel du pluralisme politique en 1989, aucun parti n'a jamais fait un problème de la question du Sahara occidental et encore moins remis en cause la politique gouvernemental à cet égard. Résultat, dans ces deux pays, le débat politique a été confiné à la seule branche exécutive de l'État. Mais il a également été soumis aux tensions persistantes entre les ailes civiles et militaires des élites au pouvoir.

S'assurer la loyauté du corps des officiers a été un souci majeur de la monarchie marocaine pendant toute cette période. Le roi Hassan a échappé de justesse à un coup d'État tenté par des généraux en 1971⁷⁹ et à une tentative d'assassinat orchestrée par son ministre de l'Intérieur, le général Mohammed Oufkir, en 1972. Après cela, il a démontré à plusieurs reprises qu'il tenait à maintenir ses généraux à l'écart des intrigues politiques en donnant aux forces armées des tâches militaires d'importance au Moyen-Orient⁸⁰ et en Afrique subsaharienne⁸¹ ainsi qu'au Sahara occidental, où l'occupation et la guerre qui a suivi ont servi à occuper l'armée. Son succès à restaurer la légitimité de la monarchie sur la question du Sahara occidental a par la suite permis à Hassan II d'initier d'importantes réformes politiques internes ; cela lui a également permis de ne plus dépendre autant de l'armée pour assurer la sécurité intérieure, dépendance symbolisée par le général Oufkir jusqu'en 1972 et par le général Ahmed Dlimi jusqu'à sa mort dans un mystérieux accident de voiture en janvier 1983.

À partir de 1979, le poste de ministre de l'Intérieur a été occupé par un civil, Driss Basri, qui a fait de ce ministère le siège d'un pouvoir politique énorme et finalement un acteur majeur dans la gestion de la question du Sahara occidental. Totalement dévoué au roi Hassan, Basri était maître dans l'art de la manipulation politique et particulièrement doué pour la "gestion" des élections. Si le roi Hassan voulait bien envisager un référendum sur le statut final qui aurait pour option l'indépendance, c'est en partie parce que Basri était sûr qu'il pourrait assurer un résultat pro-marocain. Après la mort soudaine du roi

Hassan en juillet 1999 et l'accession au trône de Mohamed VI, Basri a été l'une des premières victimes du remaniement de l'équipe dirigeante, tandis que des officiers de l'armée proches du nouveau roi accroissaient leur influence aux dépens des anciens fonctionnaires civils. On a salué le départ de Basri, congédié en novembre 1999 par le roi Mohamed VI, comme un geste traduisant une volonté de réforme mais le roi s'est ainsi privé de l'homme qui aurait pu "gérer" un référendum pour son compte. C'est à partir de cette période que la position du Maroc a commencé à se cristalliser dans un refus d'un quelconque référendum qui inclurait l'indépendance comme option.

En Algérie, le changement générationnel au sein de l'armée et le début de la crise de l'État depuis 1992 (voire même en 1988) a grandement compliqué la situation. La tendance à toujours été pour des personnalités civiles de la tradition nationaliste, comme Ferhat Abbas, Benyoucef Benkhedda, Mohamed Boudiaf, Sheikh Kheireddine et Hocine Lahouel, d'être plutôt favorables à un règlement négocié sous une forme ou sous une autre avec le Maroc, alors que l'armée s'y est plutôt généralement opposée.

Dans l'armée, l'ancienne génération d'officiers nationalistes qui avait émergée des forces maquisardes de l'ALN (Armée de libération nationale) était fidèle au défunt président Boumediene et encline à faire de sa ligne pro-Polisario au Sahara occidental un article de foi. Lorsque l'ancienne garde Boumedieniste a été éclipsée en 1988-1992 par une coterie de jeunes anciens officiers de l'armée française (les "Déserteurs de l'armée française", DAF),⁸² menée par Khaled Nezzar⁸³ et Larbi Belkheir,⁸⁴ un nouvel élément d'instabilité a été introduit dans la politique du gouvernement. D'une part, les liens étroits que ces officiers entretenaient avec l'establishment militaire français les rendaient sensibles à la pression pour résoudre la question du Sahara occidental en des termes acceptables pour Paris et Rabat. D'autre part, le pouvoir sans précédent que les officiers de l'armée ont acquis à partir de 1992

⁷⁸ Slyomovics, op. cit., p. 148.

⁷⁹ Pour une analyse qui fait autorité du coup d'État de 1971, voir John Waterbury : "The coup manqué", in Ernest Gellner et Charles Micaud (eds.), *Arabs and Berbers; from tribe to nation in North Africa* (Londres, 1972).

⁸⁰ L'armée marocaine a pris part à la guerre d'octobre 1973 au Moyen-Orient sur le front syrien.

⁸¹ Suite à l'invasion en mars 1977 de la province du Shaba (ex-Katanga), au Zaïre, par les forces du Front pour la libération nationale du Congo (FLNC) basées en Angola, 1500 soldats marocains ont été envoyés au Zaïre, où ils ont joué un rôle important aux côtés des forces françaises pour sauver le régime de Mobutu.

⁸² Les Déserteurs de l'armée française étaient de jeunes officiers et des cadets qui avaient déserté l'armée française dans la deuxième moitié de la guerre d'Algérie et rejoint les unités de l'Armée de libération nationale stationnées en Tunisie et au Maroc. En 1992, presque tous les postes de commandement des forces armées algériennes étaient occupés par des membres de cette coterie.

⁸³ Commandant des forces terrestres et chef d'état-major adjoint de 1986 à 1988 ; chef d'état-major de 1988 à 1990 ; ministre de la Défense de 1990 à 1993 ; membre du Haut Comité d'État, en remplacement du président Chadli, de 1992 à 1994.

⁸⁴ Directeur du collège militaire de 1975 à 1980 ; secrétaire général de la présidence de 1985 à 1986 et de 1989 à 1991 ; directeur de cabinet du président Chadli de 1986 à 1989 ; ministre de l'Intérieur de 1991 à 1992 ; directeur de cabinet du président Bouteflika de 2000 à 2005 ; ambassadeur à Rabat depuis 2005.

suite au renversement du président Chadli Bendjedid et dans le contexte de la spirale de violence qui a frappé le pays les a incités à opposer leur veto aux efforts des chefs d'État successifs pour aboutir à un accord avec Rabat.

L'expérience du président Bouteflika illustre ces tensions et ces écueils. En 1975, lorsqu'il était ministre des Affaires étrangères et proche confident du président Boumediene, il aurait affirmé que l'Algérie devait accepter un accord avec Rabat, permettant la "récupération" du territoire marocain au Sahara occidental en échange d'une démarcation définitive de la frontière algéro-marocaine (et donc le renoncement explicite du Maroc à sa revendication d'un "Grand Maroc" sur le territoire algérien).⁸⁵ Une fois devenu président en 1999, Bouteflika semble avoir cherché à s'entendre avec Hassan II ; il était de toute évidence peiné par la mort subite de Hassan II et a maintenu une attitude amicale envers Mohamed VI à l'occasion des funérailles de son père en juillet 1999.⁸⁶ Le mois suivant, deux membres importants de la puissante coterie de la DAF, l'ancien ministre de la Défense, le général-major Khaled Nezzar, et l'ancien commandant de la Marine, le général-major Abdelmadjid Taright, étaient les invités éminents du congrès du Front Polisario.⁸⁷ Ceci fut interprété comme un signe que l'armée désapprouvait tout effort de détente envers Rabat et qu'elle faisait pression sur Bouteflika pour qu'il abandonne sa position conciliatrice. Il semble que celui-ci l'ait fait avec une certaine réticence et qu'il soit resté déterminé à chercher une voie favorable dès que les circonstances le permettraient. Durant sa visite aux États-Unis en novembre 2001, Bouteflika aurait dit à James Baker "que l'Algérie n'était plus opposée à une 'troisième voie' au Sahara occidental",⁸⁸ c'est-à-dire qu'Alger pourrait envisager une solution de compromis. Cette déclaration a déclenché un tumulte à Alger relayé par une presse hostile et forcé le gouvernement à publier un communiqué officiel réitérant sa position traditionnelle.⁸⁹ Toutefois, dès que Bouteflika fut revenu à un discours intransigeant en soutien du Polisario et de l'autodétermination, des hauts gradés de l'armée semblent avoir voulu saper sa position en laissant échapper des prises de positions plus conciliatrices.⁹⁰

⁸⁵ Shelley, *Endgame*, pp. 27, 39.

⁸⁶ Mohsen-Finan, *op. cit.*, p. 99.

⁸⁷ *Ibid.*, pp. 98-100.

⁸⁸ Zoubir et Benabdallah-Gambier, *op. cit.*, p. 62.

⁸⁹ *Ibid.*

⁹⁰ En mars 2003, Khaled Nezzar, ancien ministre de la Défense, général-major en retraite, a déclaré à un journal marocain que "L'Algérie n'a pas besoin d'un nouvel État à ses frontières", entretien avec Samir Sobh, *La Gazette du Maroc*, 10 mars 2003 ; voir aussi Zoubir et Benabdallah-Gambier, *op. cit.*, p. 62. Il s'agissait là d'un rejet implicite de la politique de soutien vigoureux au Front Polisario qu'il avait adoptée contre Bouteflika en août 1999. Nezzar était un opposant, influent dans les cercles

La politique algérienne à propos du Sahara occidental a donc eu tendance à s'inscrire dans le cadre de la querelle plus générale entre les chefs militaires et la présidence à Alger.⁹¹ D'une part, elle pouvait servir à prendre le président à contre-pied. D'autre part, les commandants sont généralement considérés comme trouvant un intérêt au maintien du statu quo. L'historien algérien Daho Djerbal a affirmé à Crisis Group que : "Le conflit au Sahara occidental a généré une tension entre le Maroc et l'Algérie qui a justifié l'existence d'un important secteur de la sécurité. Aussi [les généraux] ne voient-ils aucun avantage à la paix".⁹² Il en résulte que les civils, y compris le président au sein des divers gouvernements successifs, ont été paralysés dans leurs efforts pour faire avancer ce dossier, étant susceptibles d'être déstabilisés s'ils appelaient à l'autodétermination et désavoués s'ils envisageaient de faire des compromis.

Mais ce qui a plus que tout autre chose immobilisé les forces politiques civiles sur cet épineux problème fut en vérité les termes en lesquels la question du Sahara occidental a été posée par l'ONU. La définition exclusive de ce problème en termes d'autodétermination a limité de façon permanente la marge de manœuvre du gouvernement algérien dans ce dossier. Si cette définition était modifiée et que l'on reconnaissait l'existence d'autres dimensions à ce dossier, il serait alors possible pour la diplomatie et le gouvernement algériens de tenir compte de ces dimensions de manière constructive, sans crainte d'être rappelés à l'ordre ou d'être déstabilisés par les gradés de l'armée. Il n'y a bien sûr aucune garantie de ceci. Lever cet obstacle majeur ne suffirait pas en soi à garantir un nouveau départ mais il s'agit néanmoins d'une condition indispensable.

E. AUTO-DETERMINATION, REFERENDUM ET LA REALITE DU POUVOIR

La revendication du Front Polisario concernant le droit du peuple du Sahara occidental à déterminer lui-même son

militaires, à l'ambition de Bouteflika de s'assurer un second mandat lors de l'élection présidentielle d'avril 2004 ; il a publié une attaque véhémement contre celui-ci en octobre 2003, Bouteflika, l'Homme et son Bilan (Alger, 2003), republié en France le mois suivant sous le titre Algérie, le Sultanat de Bouteflika (Paris, 2003). Cette déclaration à un journal marocain est intervenue à un moment où les diplomates algériens, sous la direction générale de Bouteflika, essayaient de tirer le meilleur parti du Plan de paix présenté par Baker et de rallier le Front Polisario à ce plan pour pouvoir conserver l'initiative politique.

⁹¹ Pour une analyse détaillée du conflit entre l'armée et la présidence en Algérie, voir Hugh Roberts, "Demilitarizing Algeria", Washington, Carnegie Endowment for International Peace, mai 2007.

⁹² Entretien de Crisis Group avec Daho Djerbal, Alger, 16 novembre 2005.

avenir s'est identifiée à l'exigence d'un référendum libre et juste dans lequel seraient proposées l'indépendance et l'intégration au sein du Maroc, éventuellement parmi d'autres options. Un tel référendum serait incontestablement un exercice démocratique. Mais l'environnement politique qui prévaut dans le Maghreb contemporain n'est pas lui-même démocratique. Même une lecture positive du pluralisme en cours dans les systèmes politiques en Algérie et au Maroc ne permet pas encore d'affirmer que c'est l'électorat qui décide du caractère, de la composition ou du comportement du gouvernement dans aucun de ces deux pays. Élections et référendums sont au mieux des événements occasionnels dans les processus politiques complexes en jeu mais ils sont loin d'être décisifs.

L'opposition du gouvernement marocain à la tenue d'un référendum qui permettrait une véritable autodétermination en offrant l'option de l'indépendance se fonde sur la crainte de celui-ci non seulement que le résultat de ce référendum pourrait lui être défavorable mais aussi qu'il pourrait poser un précédent qui serait invoqué tôt ou tard dans d'autres régions reculées du Maroc où il existe une tradition de résistance au gouvernement central.⁹³ En demandant au Maroc d'accepter un tel référendum, l'ONU lui a demandé de faire quelque chose qui n'est pas dans sa nature, à savoir accepter que la sécession du "royaume historique du Maroc" soit un choix politique légitime. Reconnaître ceci, ce n'est pas amoindrir les arguments – fondés sur le droit international et les principes démocratiques – en faveur d'autodétermination pour le Sahara occidental. Il s'agit d'expliquer pourquoi il a été depuis le début irréaliste d'attendre de Rabat qu'elle accepte avec sincérité un tel référendum en l'absence de pressions ou d'incitations de la part du Conseil de sécurité.

En Algérie, il est vrai que les référendums ont joué un rôle dans le processus complexe de décolonisation mais ils étaient le fait du gouvernement français et non des nationalistes algériens. Ils n'avaient pas pour fonction de trancher ce qui était en jeu entre le nationalisme algérien et le pouvoir français ni entre les musulmans et les Européens d'Algérie. Ils avaient plutôt pour fonction de légitimer aux yeux de l'opinion publique française la politique choisie par le général de Gaulle. Cette politique avait été décidée sur la base du nouveau rapport de forces entre la France et l'Algérie établi par une guerre prolongée et une diplomatie énergique et efficace dans un

environnement international extrêmement favorable à la cause nationaliste algérienne.

L'examen réaliste des solutions possibles au dossier du Sahara occidental requiert de tenir compte du facteur de la puissance militaire. Fait révélateur, tant le Front Polisario que l'Algérie ont abandonné le recours à la force. Depuis quelques escarmouches intenses en 1976, l'armée algérienne ne s'est jamais engagée dans une confrontation militaire avec les Forces armées royales marocaines. Et le Front Polisario observe un cessez-le-feu depuis 1991. Une conséquence de ce cessez-le-feu est évidemment l'absence de pression sérieuse pour résoudre le conflit. Comme l'a dit James Baker, "Il s'agit d'un conflit de faible intensité et de bas profil... Il n'y a pas d'évènement qui impose d'agir dans le conflit du Sahara occidental".⁹⁴

L'on pourrait donc estimer que la décision du Front Polisario de mettre fin à sa campagne militaire, plutôt que de mener rapidement à une solution politique, a planté le décor d'une impasse durable en permettant au Conseil de sécurité de repousser ce conflit sur la liste des priorités puisqu'il ne faisait plus la une des journaux et ne tuait plus personne. Conséquence ironique et troublante, au lieu d'être récompensé pour avoir mis fin à une campagne militaire et pour s'en remettre à l'ONU et au droit international, le Front Polisario n'a rien gagné et a même beaucoup perdu. C'est une des raisons pourquoi la nouvelle génération de militants du Polisario réclame la reprise de la campagne militaire. Il est cependant douteux qu'ils puissent obtenir un quelconque résultat en reprenant leurs opérations militaires sinon remettre ce conflit à la une de l'actualité et l'on peut également douter que l'Algérie approuve quoi que ce soit d'autre qu'une éventuelle escarmouche par le Polisario.⁹⁵

En termes purement militaires, les Marocains ont pris le dessus il y a vingt ans. C'est répandre une idée fausse de la situation militaire que de parler d'une "impasse" à propos de cette situation telle qu'elle avait été établie au moment du cessez-le-feu de 1991 et qu'elle s'est maintenue depuis.⁹⁶ Le Maroc a conservé l'avantage

⁹³ Le 1^{er} mai 2007, des manifestants Amazigh (Berbères) dans la ville côtière de Nador, dans la région du Rif au nord du Maroc, auraient brandi des bannières portant l'inscription suivante : "Le Mouvement Amazigh du Nord du Maroc demande l'autonomie de la région" ; http://www.amazighworld.org/human_rights/morocco/index_show.php?Id=1019.

⁹⁴ Entretien avec Mishal Husain lors de l'émission "Wide Angle" sur PBS, 19 août 2004.

⁹⁵ Tayeb Belghiche a reconnu que revenir à l'option militaire serait difficile, en partie à cause de la perte de capacité militaire du Polisario (vieillessement de ses combattants, absence de possibilités de former une nouvelle génération de combattants) depuis le cessez-le-feu de 1991 ; entretien de Crisis Group, Sidi Fredj, Algérie, 6 décembre 2006.

⁹⁶ La thèse de l'"impasse militaire" revient fréquemment dans les analyses de Jacob Mundy et est un élément important sur lequel il fonde ses arguments ; voir ses articles : "Seized of the Matter", op. cit., pp. 130-148, "Sahara occidental", op. cit., et "Sahara occidental: Against Autonomy", Foreign Policy In Focus, 24 avril 2007, at <http://www.fpiif.org/fpiftxt/4172>.

stratégique depuis la fin des années 1980. Son armée contrôle quelque 85 pour cent du Sahara occidental, dont la majeure partie de ses zones les plus importantes sur le plan économique, et ceci a permis aux autorités marocaines de mener à bien leurs projets sur le territoire. L'observation de James Baker – "Le Maroc a gagné la guerre. Elle occupe les lieux"⁹⁷ – manque peut-être de nuance mais pas de réalisme.

Par conséquent, la stratégie conjointe Polisario/Algérie a consisté à essayer de faire en sorte que la force morale, politique et diplomatique de l'ONU l'emporte sur la force militaire du Maroc. Elle a clairement échoué jusqu'à présent, parce que le Conseil de sécurité n'a fait preuve ni d'unité ni de détermination. Ce n'est que s'il acceptait de faire pression sur le Maroc que l'on pourrait s'attendre à ce que Rabat accepte un véritable référendum et s'expose ainsi au risque d'un vote qui l'obligerait à céder ce que le Maroc a toujours considéré comme faisant partie intégrante de son territoire national. Mais le Conseil de sécurité s'y est toujours refusé et on ne voit pas pourquoi il changerait d'avis à ce sujet.

S'il est hors de question que les grandes puissances du Conseil de sécurité s'unissent et adoptent une position déterminée pour inciter le Maroc à accepter un référendum, alors ce conflit ne pourra être résolu d'une façon qui soit cohérente avec les objectifs historiques du Polisario ou avec le principe d'autodétermination. Soit il ne pourra pas être résolu du tout et l'impasse continuera indéfiniment, soit il sera résolu par un marché négocié reflétant l'équilibre militaire à l'avantage du Maroc. Dans ce cas, persister à décrire ce que l'on pourrait en réalité obtenir en tant que règlement comme étant une forme d'"autodétermination" ne fait que compliquer le débat et déprécier le concept.

IV. UNE NOUVELLE APPROCHE : NEGOCIER UNE RECONNAISSANCE ET UNE LEGITIMATION RECIPROQUES

En l'absence de pression extérieure (sous quelque forme que ce soit), il est inévitable que la résolution du conflit se fera sur la base du statu quo établi sur le terrain par la suprématie militaire marocaine. Autrement dit, en l'absence de tout changement dans l'équation militaire, ce qui serait en jeu dans le cadre d'une résolution négociée entre les trois parties principales (le Maroc, le Polisario et l'Algérie) ne peut être que les termes et conditions d'une reconnaissance, de l'acceptation et donc de la légitimation sahraouie et algérienne de la récupération par le Maroc de son territoire saharien. Mais, étant donné que l'Algérie et le Polisario ont la capacité et la volonté de résister, il ne seront prêts à faire des compromis qu'en échange d'un certain degré de reconnaissance de la position du Front Polisario et des préoccupations légitimes de l'Algérie en tant que partie intéressée.

A. FAIRE FACE A LA REALITE

Le Maroc a la jouissance effective du Sahara occidental depuis 31 ans, par le fait d'une occupation qui n'a pas été contestée militairement depuis quinze ans (et, malgré quelques attaques sporadiques, on peut estimer que la zone est sûre depuis l'achèvement du troisième mur de défense il y a plus de vingt ans). Possession vaut titre, du moins à quatre-vingt-dix pour cent. Dans les faits, le Polisario et l'Algérie ont refusé d'accorder le dernier dixième au Maroc.⁹⁸ Ils ont pu empêcher le Maroc de convertir ce contrôle de fait en une propriété de droit, en ne reconnaissant ni ne légitimant la souveraineté marocaine (et en s'arrangeant pour que la communauté internationale fasse de même). Mais ils n'ont pas vraiment réussi à obtenir davantage parce que le Maroc s'est en fait refusé à prendre des risques, attitude totalement rationnelle étant donné le manque de détermination du Conseil. Par ailleurs, le Maroc n'a rien fait pour persuader le Front Polisario et l'Algérie de changer d'attitude.

Si l'on exclu tout recours à la force dans le camp anti-marocain (par le Polisario ou l'Algérie) et toute menace en ce sens de la part des grandes puissances du Conseil de sécurité, la controverse porte alors sur comment persuader l'Algérie et le Polisario de ne plus refuser au Maroc leur

⁹⁷ Entretien avec Mishal Husain, op. cit.

⁹⁸ Puisque le Maroc ne contrôle que 85 pour cent du Sahara occidental, on pourrait dire qu'il a en réalité moins de quatre-vingt-dix pour cent de ce qu'il revendique, le Front Polisario et l'Algérie contrôlant le reste.

reconnaissance de sa souveraineté sur le territoire. Les négociations entre ces trois parties devraient donc porter sur ce que le Maroc peut offrir aux deux autres qui satisferait leurs exigences essentielles. Le Maroc doit assumer ses responsabilités et prendre l'initiative en ce sens.

B. NEGOCIER UNE RECONNAISSANCE ET UNE LEGITIMATION RECIPROQUES

Puisqu'il est indispensable que les négociations soient directes, il ne devrait pas être question de les devancer par des conditions préalables suggérées par l'extérieur. Ceci dit, les éléments principaux de ce qui sera nécessaire sont assez évidents. Le Maroc devra satisfaire l'Algérie sur trois points : le principe de l'intangibilité des frontières héritées de la période coloniale, l'équilibre stratégique entre les deux pays et le besoin pour l'Algérie d'honorer ses engagements envers le Front Polisario.

- ❑ Premièrement, le Maroc doit établir sans l'ombre d'un doute que l'annexion du Sahara occidental n'est pas et ne peut être un précédent pour une quelconque transgression de ce principe à l'avenir. Il doit régler la question de sa frontière avec l'Algérie à la satisfaction d'Alger et accepter toute garantie internationale qui pourrait être exigée concernant cette frontière. Il pourrait également avoir à offrir des garanties similaires sur ses frontières avec la Mauritanie et renoncer explicitement à la vision d'un Grand Maroc avancée par l'Istiqlal.
- ❑ Deuxièmement, si la nette amélioration de l'équilibre stratégique au bénéfice du Maroc ne peut être annulée, il faut trouver une façon de la compenser et de rassurer Alger dans une certaine mesure (éventuellement par un traité sur la sécurité régionale ainsi que par des traités sur la coopération économique).⁹⁹
- ❑ Troisièmement, le Maroc doit reconnaître que l'Algérie ne peut accepter un règlement bilatéral aux dépens du Polisario sans subir de graves dommages à sa propre position diplomatique. Le Maroc doit donc faire une offre sérieuse au Polisario qui permettrait à l'Algérie d'accepter un compromis sans déshonorer son engagement envers le Polisario.

La question qui se pose alors est la suivante : que peut offrir Rabat au Front Polisario que celui-ci et Alger pourraient accepter tout en maintenant le Sahara occidental sous

souveraineté marocaine ? Deux possibilités peuvent être envisagées.

La première est que le Maroc persuade le Front Polisario d'abandonner son objectif d'un Sahara occidental indépendant en échange d'une forme d'autonomie dans le cadre de la souveraineté marocaine. Pour ce faire, il faudra presque certainement réunir les conditions suivantes :

- ❑ le territoire qui acquerrait l'autonomie dans le cadre du Maroc devrait correspondre exactement au Sahara occidental, c'est-à-dire à l'ancien Sahara espagnol ; il ne pourrait être question de fondre l'ancien Sahara espagnol dans une plus grande "province saharienne" qui incorporerait les districts du sud du Maroc d'avant 1975 et leurs populations, et il faudrait que le gouvernement marocain s'engage à ne plus encourager l'installation sur ce territoire de Marocains en provenance d'autres provinces ; et
- ❑ Rabat devrait non seulement reconnaître le Front Polisario en tant qu'organisation politique légale mais aussi accepter que celui-ci assume le pouvoir politique au sein du gouvernement de la région autonome s'il obtenait un mandat électoral.

La deuxième possibilité est que le Maroc reconnaisse que, pour le Polisario, la question de la souveraineté est essentielle et que celui-ci ne peut accepter la formule de l'autonomie dans le cadre de la souveraineté marocaine au prix de ses propres principes fondamentaux et sa raison d'être historique. Dans ce cas, tout en abandonnant la proposition de l'autonomie, Rabat pourrait offrir au Polisario le droit d'exister légalement en tant que parti politique nationaliste prônant l'indépendance pour la province saharienne du Maroc (tout comme les démocraties européennes autorisent l'existence de partis nationalistes pro-indépendance, par exemple le Parti nationaliste écossais au Royaume-Uni), à condition que ses activités restent pacifiques et dans le cadre de la légalité. L'avantage de cette formule est qu'elle permettrait au Front Polisario de conserver sa vision originale et de faire campagne pour celle-ci de façon légale sur le terrain tout en endossant un nouveau rôle de représentation de la population sahraouie dans la vie politique du Sahara occidental.¹⁰⁰

⁹⁹ Un tel traité pourrait inclure une disposition donnant à l'Algérie un accès à l'océan Atlantique afin de faciliter l'exploitation de ses dépôts de minerai de fer à Gara Djebilet.

¹⁰⁰ Les dirigeants du Front Polisario pourraient s'inspirer du cas de l'Irlande du Nord, où le Sinn Fein joue désormais ce rôle avantageusement. À l'origine aile civile de l'IRA provisoire, le Sinn Fein s'est depuis la fin de la campagne militaire de l'IRA transformé en un parti politique vigoureux et est devenu le principal représentant de la communauté catholique dans la province, tout en acceptant le cadre constitutionnel britannique dans la pratique. Il n'a pas pour autant renié ni abandonné son objectif à long terme d'une Irlande unie ; il a simplement reconnu que celui-ci ne pouvait pas se réaliser dans le futur proche. Cette

Dans ce cas de figure, la contrepartie pour Rabat est qu'il n'aurait pas besoin de prévoir un arrangement spécial pour l'autonomie de la région qui porterait atteinte au caractère historiquement unitaire de l'État marocain et risquerait de provoquer des demandes d'autonomie de la part d'autres régions potentiellement réfractaires comme le Rif. Autoriser le Front Polisario à représenter la population sahraouie en tant que parti politique constitutionnel pourrait également permettre à Rabat de se dispenser des tactiques répressives utilisées jusqu'à présent.

Tout accord négocié avec le Front Polisario devrait bien sûr inclure impérativement le retour chez eux au Sahara occidental de tous les réfugiés sahraouis qui résident actuellement en Algérie, avec d'une part la garantie qu'ils pourraient recouvrer tous leurs droits civils et politiques et d'autre part des mesures pour compenser la perte de leur propriété et autres au moment de leur départ forcé en 1975.

Dans les deux cas, ce que pourrait offrir Rabat ne satisfait ni à la demande d'indépendance ni à l'exercice d'autodétermination, à proprement parler, du peuple du Sahara occidental. Quoi qu'il en soit, le Front Polisario verrait dans les deux cas une nette amélioration de son statut ; il pourrait rentrer au Sahara occidental et s'y établir en tant que mouvement légal, tout en garantissant le retour chez eux des réfugiés sahraouis.

Ce sont là des gains non négligeables. Ils seraient loin de satisfaire à la vision idéale d'un État sahraoui indépendant mais, dans l'hypothèse où il ne serait pas possible dans un avenir prévisible de créer un État indépendant au Sahara occidental, ils devraient se mesurer à l'aune de l'alternative : que le Front Polisario et les réfugiés sahraouis restent coincés pour un temps indéfini dans les camps de Tindouf ; un mouvement de libération en exil, un État en exil et une population en exil, ne pouvant atteindre aucun de leurs objectifs et n'allant nulle part.¹⁰¹

Il ne serait pas facile non plus pour le gouvernement marocain d'accepter le Front Polisario et cela demanderait un grand effort de sa part. Depuis 1975, Rabat a essentiellement considéré le Polisario comme un groupe rebelle à toute autorité légitime ou, pire, comme des "mercenaires" à la solde de la *realpolitik* algérienne. Il est indispensable que Rabat se débarrasse ce genre de propagande. Le Maroc devrait admettre, au moins en privé,

stratégie pragmatique a permis au Sinn Fein de se maintenir en politique et donc de maintenir intact son objectif initial.

¹⁰¹ Pour une discussion des coûts de l'impasse dans laquelle se trouve le conflit, en particulier pour le Polisario et le peuple sahraoui, voir le rapport de Crisis Group, *Sahara occidental : le coût du conflit*, op. cit.

que la position adoptée au début par le Front Polisario représentait précisément la tendance majoritaire parmi l'opinion publique sahraouie¹⁰² et qu'une large part de l'opinion sahraouie dans le territoire continue aujourd'hui de s'identifier aux prises de position du Polisario. Il devrait également reconnaître que, pendant les combats de 1975 à 1991, le Front Polisario a été un adversaire honorable.¹⁰³

Enfin, Rabat devrait garder à l'esprit que sa position fondamentale sur le conflit repose sur une grave contradiction : sa revendication sur le territoire était fondée sur la thèse selon laquelle la monarchie marocaine bénéficiait de l'allégeance de la population du Sahara occidental pendant la période précoloniale. Depuis 1975, l'État marocain a occupé le territoire mais n'a pas obtenu l'allégeance de sa population indigène ; ceci signifie que sa présence même au Sahara occidental depuis 1975 n'a pas été légitimée – elle a en fait été délégitimée – par les critères qu'il avait initialement invoqués pour valider sa revendication. Il est improbable que Rabat puisse espérer un changement de cet état de fait s'il ne compose pas avec les principaux représentants politiques de cette population.

C. LES CONDITIONS D'UN NOUVEAU DEPART REUSSI

Aboutir à un règlement négocié de ce genre ne sera pas chose facile. Étant donnée l'amertume qui s'est développée tout au long de ce conflit, les deux camps devront faire preuve d'une grande habileté et d'une grande sagesse politiques.

Au cœur de cette vision se trouvent les idées de reconnaissance et de légitimation réciproques. Pour que le Maroc assure la reconnaissance et la légitimation de sa position sur le territoire, il doit offrir en échange la reconnaissance et la légitimation de l'existence du Front Polisario en tant que principal représentant du peuple du Sahara occidental et trouver un moyen d'inclure celui-ci dans les arrangements politiques du territoire à l'avenir. Il doit en particulier reconnaître l'identité distincte du peuple du Sahara occidental et trouver un moyen de l'intégrer dans le cadre plus large de la nationalité

¹⁰² En mai 1975, la mission de visite de l'ONU a été autorisée à se rendre au Sahara espagnol ; en octobre 1975, elle a constaté que l'écrasante majorité de la population souhaitait l'indépendance et que le Front Polisario "semblait être une force dominante sur le territoire". Voir Tony Hodges, *Historical Dictionary of Sahara occidental* (Metuchen, N.J., Londres, 1982), p. 352.

¹⁰³ Abdelkader Messahel affirme que "Les Sahraouis ont mené une guerre propre. Ils n'ont jamais attaqué de civils" ; entretien de Crisis Group, Alger, 4 décembre 2006.

marocaine. Il doit également reconnaître et satisfaire les préoccupations importantes de l'Algérie dans cette affaire.

Tout ceci exige que deux conditions soient remplies. Premièrement, Rabat doit prendre l'initiative d'ouvrir des négociations sous la forme d'une approche sérieuse envers ses adversaires historiques. Deuxièmement, l'ONU devrait accepter de jouer un rôle secondaire et, en particulier, devrait s'abstenir d'essayer de définir le contenu des négociations ou la façon dont elles devraient être menées et selon quel calendrier. Son propre rôle devrait être de maintenir une présence sous une forme ou une autre sur le territoire, de prêter assistance au processus de négociations si les trois principales parties ensemble le demandent et de donner son aval à l'accord final qui sera négocié.

V. CONCLUSION

L'impasse dans laquelle se trouve le conflit du Sahara occidental semble être un cercle vicieux, chaque partie reprochant aux autres d'être à l'origine de ce blocage. En vérité, le Conseil de sécurité de l'ONU ne fait pas partie de ce cercle vicieux. Il a bénéficié d'un certain degré de détachement par rapport à ce conflit, ce qui aurait dû, en principe, lui permettre de montrer la voie du progrès. C'est pourquoi il est responsable de cette situation d'impasse et doit assumer son obligation d'aider à y mettre fin. En définissant le conflit en termes d'autodétermination, l'ONU a repris la vision de l'Algérie et du Front Polisario. En insistant pour que la résolution du conflit soit consensuelle, cependant, il a donné un veto au Maroc. C'est la contradiction entre ces deux faces du comportement de l'ONU qui se trouve au cœur de cette impasse.

Le conflit du Sahara occidental peut soit être résolu sur la base du principe de l'autodétermination, c'est-à-dire le droit international et la doctrine onusienne relative à la décolonisation, soit sur la base d'une négociation entre les parties au conflit. C'est une erreur qui pourrait s'avérer désastreuse que de vouloir mélanger les deux.

Pour pouvoir résoudre le conflit sur la base de l'autodétermination, il est indispensable que l'option de l'indépendance soit offerte aux électeurs dans le cadre d'un éventuel référendum sur le statut final du territoire. Le Conseil de sécurité devrait d'une façon ou d'une autre passer outre ou neutraliser les objections soulevées par le Maroc, soit en faisant pression sur Rabat pour qu'elle les retire, soit en lui offrant des garanties satisfaisantes pour compenser le coût politique national de cette concession. Si le Conseil de sécurité ne peut se mettre d'accord sur cette démarche en raison des intérêts de certains de ses membres du fait de leur relations avec Rabat, il faudrait reconnaître que le droit international a été rendu inopérant dans ce dossier. Dans ce cas, si le gouvernement algérien et le Front Polisario ne parviennent pas à pousser les membres du Conseil de sécurité à revoir le calcul de leurs intérêts dans cette affaire, il faudrait alors admettre qu'aucune perspective de résolution sur la base du principe d'autodétermination n'est envisageable et que l'impasse se poursuivra indéfiniment à moins que la voie d'un progrès par des négociations directes entre les parties puisse être trouvée.

Pour que des négociations offrent une quelconque perspective d'aboutir à un accord durable qui pourrait résoudre le conflit, il est essentiel que les parties au conflit puissent prendre des distances par rapport à leurs positions traditionnelles. Il est également indispensable que ces négociations tiennent compte de l'ensemble des intérêts et

des principes mis en jeu dans ce conflit. Il est par conséquent essentiel qu'elles ne soient pas biaisées dès le départ parce qu'on leur imposerait d'aboutir à l'autodétermination du peuple du Sahara occidental. L'objectif de ces négociations devrait être de résoudre le conflit entre les parties par le biais d'un accord auxquelles toutes les parties adhèreraient véritablement, quels que soient les principes sur lesquels cet accord se fonde.

Bien sûr, tout accord qui serait négocié devrait impérativement être soumis à l'approbation et obtenir le consentement du peuple du Sahara occidental, mais parler d'autodétermination si l'option de l'indépendance est exclue d'avance reviendrait à déprécier le contenu de ce principe. Et continuer à définir le sujet des négociations comme une question d'autodétermination ne revient pas seulement à inviter le Front Polisario et le gouvernement algérien à rester campés sur leurs positions mais éventuellement à les *obliger* à le faire, en rendant très difficile l'articulation des autres éléments de leurs points de vue et de leurs intérêts.

Abandonner la définition du conflit uniquement en termes d'autodétermination et s'abstenir de définir l'objectif des négociations directes entre les parties comme la réalisation de l'autodétermination n'équivaut pas à adopter une position partisane d'opposition à l'autodétermination ou à

exprimer un mépris pour ce principe. Il s'agit plutôt de respecter ce principe en refusant de le dévaluer et cela laisse aux parties qui négocient la possibilité de choisir le ou les principes sur lesquels elles négocieront un accord. Cela revient donc à lever un obstacle qui a jusqu'ici empêché les parties de se pencher correctement sur l'ensemble des questions qui sont en cause.

Lever un obstacle ne suffit pas en soi à initier un mouvement. Étant donné l'échec du Conseil de sécurité à permettre la résolution du conflit sur la base d'un référendum qui autoriserait une véritable autodétermination, c'est à lui qu'il incombe d'agir de manière décisive pour stimuler ce mouvement en poussant le Maroc à prendre l'initiative en adressant des propositions sérieuses à la fois au Front Polisario et à l'Algérie. Reste à voir si la formule d'autonomie proposée récemment par le Maroc sera suffisante pour démarrer de véritables négociations mais on peut en douter. Le Conseil de sécurité devrait encourager le gouvernement marocain à étoffer sa proposition d'autonomie. Mais, si celle-ci venait à être rejetée, il serait essentiel que le Conseil de sécurité encourage Rabat à proposer une nouvelle initiative, qu'il adresserait directement à ses adversaires plutôt qu'à l'ONU, et que cette initiative tienne pleinement compte des positions à la fois du Front Polisario et du gouvernement algérien.

Le Caire/Bruxelles, 11 juin 2007

ANNEXE A

CARTE DU SAHARA OCCIDENTAL



ANNEXE B

À PROPOS D'INTERNATIONAL CRISIS GROUP

International Crisis Group est une organisation non-gouvernementale indépendante à but non lucratif qui emploie près de 130 personnes réparties sur cinq continents. Celles-ci conçoivent des analyses de terrain et mènent une sensibilisation à haut niveau dans un but de prévention et de résolution des conflits.

Des équipes d'analystes postés dans des pays à risque ou à proximité de ceux-ci effectuent des recherches sur le terrain. À partir des informations recueillies et des évaluations de la situation sur place, Crisis Group rédige des rapports analytiques rigoureux qui s'accompagnent de recommandations pratiques destinées aux décideurs internationaux. Crisis Group publie également *CrisisWatch*, un bulletin mensuel de 12 pages offrant une mise à jour régulière et succincte des situations de conflit potentiel ou en cours les plus importantes partout dans le monde.

Les rapports et briefings de Crisis Group sont largement diffusés par courrier électronique et par l'envoi de versions imprimées à de nombreux ministères des Affaires étrangères et organisations internationales. Ils sont également accessibles au grand public via le site internet de l'organisation : www.crisisgroup.org. Crisis Group travaille en étroite collaboration avec les gouvernements et ceux qui les influencent, notamment les médias, afin de les sensibiliser à ses analyses et de générer un soutien pour ses recommandations politiques.

Le Conseil d'administration de Crisis Group, qui compte d'éminentes personnalités du monde politique, diplomatique, des affaires et des médias, s'engage directement à promouvoir rapports et recommandations auprès des décideurs politiques du monde entier. Crisis Group est co-présidé par Christopher Patten, ancien Commissaire européen aux Relations extérieures, et par Thomas Pickering, ancien ambassadeur des États-Unis. Gareth Evans, ancien ministre australien des Affaires étrangères, en est le président depuis janvier 2000.

Crisis Group a son siège à Bruxelles et des bureaux de liaison à Washington, New York, Londres et Moscou. L'organisation dispose actuellement de douze bureaux de terrain (à Amman, Bichkek, Bogota, Le Caire, Dakar, Islamabad, Istanbul, Jakarta, Nairobi, Pristina, Séoul et Tbilissi) et seize représentations locales (Abuja, Bakou, Beyrouth, Belgrade, Colombo, Damas, Dili, Douchanbé, Erevan, Jérusalem, Kaboul, Kampala, Katmandou, Kinshasa, Port-au-Prince et Pretoria). Crisis Group couvre une soixantaine de pays et territoires touchés ou menacés par des crises sur quatre continents. En Afrique, il s'agit de : Burundi, Côte d'Ivoire, Érythrée, Éthiopie, Guinée, Liberia, Ouganda, République centrafricaine, République démocratique du Congo, Rwanda,

Sahara occidental, Sierra Leone, Somalie, Soudan, Tchad et Zimbabwe ; en Asie : Afghanistan, Bangladesh, Birmanie, Cachemire, Corée du Nord, Indonésie, Kazakhstan, Kirghizstan, Népal, Ouzbékistan, Pakistan, Philippines, Sri Lanka, Tadjikistan, Thaïlande, Timor-Leste et Turkménistan; en Europe : Arménie, Azerbaïdjan, Bosnie-Herzégovine, Chypre, Géorgie, Kosovo et Serbie ; au Moyen-Orient : toute la région qui s'étend de l'Afrique du Nord à l'Iran ; et en Amérique Latine : Colombie, région andine et Haïti.

Crisis Group est financé par des gouvernements, des fondations caritatives, des sociétés et des donateurs privés. Les agences et départements gouvernementaux qui financent actuellement Crisis Group sont : l'Agence australienne pour le développement international, l'Agence canadienne de développement international, l'Agence américaine pour le développement international, l'Agence japonaise pour la coopération internationale, l'Agence néo-zélandaise pour le développement international, le Centre canadien de recherches pour le développement international, le Département des Affaires étrangères et du Commerce international du Canada, le Département des Affaires étrangères irlandais, le Département fédéral des Affaires étrangères de la Confédération suisse, le Département du Royaume-Uni pour le développement international, le Ministère allemand des Affaires étrangères, le Ministère des Affaires étrangères de la République fédérale d'Autriche, le Ministère belge des Affaires étrangères, le Ministère finlandais des Affaires étrangères, le Ministère français des Affaires étrangères, le Ministère des Affaires étrangères de la Principauté du Liechtenstein, le Ministère luxembourgeois des Affaires étrangères, le Ministère néerlandais des Affaires étrangères, le Ministère des Affaires étrangères du Royaume-Uni et du Commonwealth, le Ministère suédois des Affaires étrangères, le Ministère tchèque des Affaires étrangères, le Ministère royal des Affaires étrangères du Danemark, le Ministère royal norvégien des Affaires étrangères et le Ministère des Affaires étrangères turc.

Les fondations et donateurs du secteur privé regroupent: Carnegie Corporation of New York, Carso Foundation, Compton Foundation, Ford Foundation, Fundación DARA International, Iara Lee and George Gund III Foundation, William & Flora Hewlett Foundation, Hunt Alternatives Fund, Kimsey Foundation, Korea Foundation, John D. & Catherine T. MacArthur Foundation, Charles Stewart Mott Foundation, Open Society Institute, Pierre and Pamela Omidyar Fund, Ploughshares Fund, Victor Pinchuk Foundation, ProVictimis Foundation, Radcliffe Foundation, Sigrid Rausing Trust, Rockefeller Philanthropy Advisors et Viva Trust.

Juin 2007

ANNEXE C

RAPPORTS ET BRIEFINGS DE CRISIS GROUP SUR LE MOYEN-ORIENT ET L'AFRIQUE DU NORD DEPUIS JANVIER 2004

The Broader Middle East and North Africa The Broader Middle East and North Africa Initiative: Imperilled at Birth, Briefing Moyen-Orient/Afrique du Nord N°14, 7 juin 2004

ÉGYPTE/AFRIQUE DU NORD

Islamisme en Afrique du Nord (I): Les legs de l'histoire, Briefing Moyen-Orient/Afrique du Nord N°12, 20 avril 2004

Islamisme en Afrique du Nord (II): L'opportunité de l'Égypte, Briefing Moyen-Orient/Afrique du Nord N°13, 20 avril 2004

Islamisme, violence et réformes en Algérie: tourner la page, Rapport Moyen-Orient/Afrique du Nord N°29, 30 juillet 2004 (aussi disponible en anglais et en arabe)

Comprendre l'Islamisme, Rapport Moyen-Orient/Afrique du Nord N°37, 2 mars 2005 (aussi disponible en anglais et en arabe)

L'Islamisme en Afrique du Nord IV: Contestation islamiste en Mauritanie: Menace ou bouc émissaire?, Rapport Moyen-Orient/Afrique du Nord N°41, 10 mai 2005

Reforming Egypt: In Search of a Strategy, Rapport Moyen-Orient/Afrique du Nord N°46, 4 octobre 2005

La transition politique en Mauritanie: Bilan et perspectives, Rapport Moyen-Orient/Afrique du Nord N°53, 24 avril 2006

Egypt's Sinai Question, Rapport Moyen-Orient/Afrique du Nord N°61, 30 janvier 2007

Sahara Occidental : sortir de l'impasse, Rapport Moyen-Orient/Afrique du Nord N°66, 11 juin 2007 (aussi disponible en anglais)

CONFLIT ISRAËLO-ARABE

Dealing With Hamas, Rapport Moyen-Orient N°21, 26 janvier 2004 (aussi disponible en arabe)

Palestinian Refugees and the Politics of Peacemaking, Rapport Moyen-Orient N°22, 5 février 2004

Syria Under Bashar (I): Foreign Policy Challenges, Rapport Moyen-Orient N°23, 11 février 2004 (aussi disponible en arabe)

Syria Under Bashar (II): Domestic Policy Challenges, Rapport Moyen-Orient N°24, 11 février 2004 (aussi disponible en arabe)

Identity Crisis: Israel and its Arab Citizens, Rapport Moyen-Orient N°25, 4 mars 2004

Who Governs the West Bank? Palestinian Administration under Israeli Occupation, Rapport Moyen-Orient N°32, 28 septembre 2004 (aussi disponible en hébreu)

After Arafat? Challenges and Prospects, Briefing Moyen-Orient, N°16, 23 décembre 2004 (aussi disponible en arabe)

Disengagement and After: Where Next for Sharon and the Likud?, Rapport Moyen-Orient N°36, 1 mars 2005 (aussi disponible en arabe et en hébreu)

Syria After Lebanon, Lebanon After Syria, Rapport Moyen-Orient N°39, 12 avril 2005 (aussi disponible en arabe)

Mr Abbas Goes to Washington: Can He Still Succeed?, Briefing Moyen-Orient N°17, 24 mai 2005 (aussi disponible en arabe)

Disengagement and Its Discontents: What Will the Israeli Settlers Do?, Rapport Moyen-Orient N°43, 7 juillet 2005 (aussi disponible en arabe)

The Jerusalem Powder Keg, Rapport Moyen-Orient N°44, 2 août (aussi disponible en arabe)

Lebanon: Managing the Gathering Storm, Rapport Moyen-Orient N°48, 5 décembre 2005 (aussi disponible en arabe)

Enter Hamas: The Challenges of Political Integration, Rapport Moyen-Orient N°49, 18 janvier 2006 (aussi disponible en arabe et en hébreu)

Palestinians, Israel and the Quartet: Pulling Back From the Brink, Rapport Moyen-Orient N°54, 13 juin 2006 (aussi disponible en arabe)

Israel/Palestine/Lebanon: Climbing out of the Abyss, Rapport Moyen-Orient N°57, 25 juillet 2006 (aussi disponible en arabe)

The Arab-Israeli Conflict: To Reach a Lasting Peace, Rapport Moyen-Orient N°58, 5 octobre 2006

Israël/Hezbollah/Liban: éviter un regain de violence, Rapport Moyen-Orient N°59, 1er novembre 2006 (aussi disponible arabe et en anglais)

Lebanon at a Tripwire, Briefing Moyen-Orient N°20, 21 décembre 2006 (aussi disponible en arabe)

After Mecca: Engaging Hamas, Rapport Moyen-Orient N°62, 28 février 2007

Restarting Israeli-Syrian Negotiations, Rapport Moyen-Orient N°63, 10 avril 2007

IRAK/IRAN/GOLFE

Iraq's Kurds: Toward an Historic Compromise?, Rapport Moyen-Orient N°26, 8 avril 2004 (aussi disponible en arabe)

Iraq's Transition: On a Knife Edge, Rapport Moyen-Orient N°27, 27 avril 2004 (aussi disponible en arabe)

Can Saudi Arabia Reform Itself?, Rapport Moyen-Orient N°28, 14 juillet 2004

Reconstructing Iraq, Rapport Moyen-Orient N°30, 2 septembre 2004 (aussi disponible en arabe)

Saudi Arabia Backgrounder: Who are the Islamists? Rapport Moyen-Orient N°31, 21 septembre 2004 (aussi disponible en arabe)

Iraq: Can Local Governance Save Central Government?, Rapport Moyen-Orient N°33, 27 octobre 2004 (aussi disponible en arabe)

Iran: Where Next on the Nuclear Standoff, Briefing Moyen-Orient N°15, 24 novembre 2004

What Can the U.S. Do in Iraq?, Rapport Moyen-Orient N°34, 22 décembre 2004 (aussi disponible en arabe)

Iraq: Allaying Turkey's Fears Over Kurdish Ambitions, Rapport Moyen-Orient N°35, 26 janvier 2005 (aussi disponible en arabe)

Iran in Iraq: How Much Influence?, Rapport Moyen-Orient N°38, 21 mars 2005 (aussi disponible en arabe)

Bahrain's Sectarian Challenge, Rapport Moyen-Orient N°40, 2 mai 2005 (aussi disponible en arabe)

Iraq: Don't Rush the Constitution, Rapport Moyen-Orient N°42, 8 juin 2005 (aussi disponible en arabe)

Iran: What Does Ahmadi-Nejad's Victory Mean?, Briefing Moyen-Orient N°18, 4 août 2005

The Shi'ite Question in Saudi Arabia, Rapport Moyen-Orient N°45, 19 septembre 2005

Unmaking Iraq: A Constitutional Process Gone Awry, Rapport Moyen-Orient N°19, 26 septembre 2005 (aussi disponible en arabe)

Jordan's 9/11: Dealing With Jihadi Islamism, Rapport Moyen-Orient N°47, 23 novembre 2005 (aussi disponible en arabe)

In Their Own Words: Reading the Iraqi Insurgency, Rapport Moyen-Orient N°50, 15 février 2006 (aussi disponible en arabe)

Iran: Is There a Way Out of the Nuclear Impasse?, Rapport Moyen-Orient N°51, 23 février 2006 (aussi disponible en arabe)

The Next Iraqi War? Sectarianism and Civil Conflict, Rapport Moyen-Orient N°52, 27 février 2006 (aussi disponible en arabe)

Iraq's Muqtada Al-Sadr: Spoiler or Stabiliser?, Rapport Moyen-Orient N°55, 11 juillet 2006 (aussi disponible en arabe)

Iraq and the Kurds: The Brewing Battle over Kirkuk, Rapport Moyen-Orient N°56, 18 juillet 2006 (aussi disponible en arabe et en kurde)

After Baker-Hamilton: What to Do in Iraq, Rapport Moyen-Orient N°60, 18 décembre 2006 (aussi disponible en arabe)

Iran: Ahmadi-Nejad's Tumultuous Presidency, Briefing Moyen-Orient N°21, 6 février 2007

Iraq and the Kurds: Resolving the Kirkuk Crisis, Briefing Moyen-Orient N°64, 19 avril 2007

AUTRES RAPPORTS ET BRIEFINGS

Pour les rapports et les briefings de Crisis Group sur

- l'Asie ;
- l'Afrique ;
- l'Europe ;
- l'Amérique latine et la Caraïbe ;
- des sujets thématiques ;
- *CrisisWatch*,

veuillez vous rendre sur notre site web : www.crisisgroup.org.

ANNEXE D

CONSEIL D'ADMINISTRATION DE L'INTERNATIONAL CRISIS GROUP

Co-présidents

Christopher Patten

Ancien commissaire européen aux Relations extérieures; ancien gouverneur de Hong Kong; ancien membre du Conseil des ministres britannique; chancelier de l'université d'Oxford

Thomas Pickering

Ancien ambassadeur des États-Unis auprès de la Russie, de l'Inde, d'Israël, d'El Salvador, du Nigéria et de la Jordanie

Président directeur général

Gareth Evans

Ancien ministre des Affaires étrangères d'Australie

COMITE DE DIRECTION

Morton Abramowitz

Ancien secrétaire d'État adjoint; ancien ambassadeur des États-Unis en Turquie

Cheryl Carolus

Ancienne Haut Commissaire de l'Afrique du Sud auprès du Royaume-Uni; ancienne secrétaire générale de l'ANC

Maria Livanos Cattai*

Membre du conseil exécutif de Petroplus Holding AG, Suisse; ancienne secrétaire générale de la Chambre de commerce internationale

Yoichi Funabashi

Éditorialiste et correspondant diplomatique en chef de l'Asahi Shimbun, Japon

Frank Giustra

Président du conseil d'Endeavour Financial Corporation, Canada

Stephen Solarz

Ancien membre du Congrès des États-Unis

George Soros

Président de l'Open Society Institute

Pär Stenbäck

Ancien ministre des Affaires étrangères, Finlande

*Vice-présidente

Adnan Abu-Odeh

Ancien conseiller politique du Roi Abdallah II et du Roi Hussein; ancien représentant permanent de la Jordanie auprès des Nations unies

Kenneth Adelman

Ancien ambassadeur des États-Unis et directeur de l'Agence américaine pour le contrôle des armes et le désarmement

Ersin Arioglu

Membre du Parlement turc; président émérite de Yapi Merkezi

Shlomo Ben-Ami

Ancien ministre des Affaires étrangères d'Israël

Lakhdar Brahimi

Ancien conseiller spécial du Secrétaire général des Nations unies; ancien ministre des Affaires étrangères algérien

Zbigniew Brzezinski

Ancien conseiller à la Sécurité nationale auprès du président des États-Unis

Kim Campbell

Ancienne Premier ministre du Canada; secrétaire générale du Club de Madrid

Naresh Chandra

Ancien secrétaire de cabinet; ancien ambassadeur de l'Inde aux États-Unis

Joaquim Alberto Chissano

Ancien président du Mozambique

Victor Chu

Président du First Eastern Investment Group, Hong Kong

Wesley Clark

Ancien commandant suprême des forces alliées de l'OTAN en Europe

Pat Cox

Ancien président du Parlement européen

Uffe Ellemann-Jensen

Ancien ministre des Affaires étrangères du Danemark

Mark Eyskens

Ancien Premier ministre de Belgique

Joschka Fischer

Ancien ministre des Affaires étrangères d'Allemagne

Leslie H. Gelb

Président émérite du Conseil des Relations étrangères, États-Unis

Carla Hills

Ancienne ministre au Logement; ancienne représentante au Commerce extérieur des États-Unis

Lena Hjelm-Wallén

Ancienne Vice-Premier ministre et ministre des Affaires étrangères de Suède

Swanee Hunt

Présidente de l'Initiative for Inclusive Security: Women Waging Peace; ancienne ambassadrice des États-Unis en Autriche

Anwar Ibrahim

Ancien Premier ministre adjoint de Malaisie

Asma Jahangir

Rapporteur spécial des Nations unies sur la liberté de religion ou de conviction; présidente de la Commission des droits de l'Homme au Pakistan

Nancy Kassebaum Baker

Ancienne sénatrice des États-Unis

James V. Kimsey

Fondateur et président honoraire d'America Online, inc. (AOL)

Wim Kok

Ancien Premier ministre des Pays-Bas

Ricardo Lagos

Ancien président du Chili

Joanne Leedom-Ackerman

Romancière et journaliste, États-Unis

Mark Malloch Brown

Ancien Vice-Secrétaire général des Nations unies et administrateur du Programme des Nations unies pour le Développement

Ayo Obe

Présidente du comité directeur du Mouvement mondial pour la démocratie, Nigéria

Christine Ockrent

Journaliste et écrivain, France

Victor Pinchuk

Fondateur de l'Interpipe Scientific and Industrial Production Group

Samantha Power

Écrivain: professeur à la Kennedy School of government, Harvard University

Fidel V. Ramos

Ancien président des Philippines

Ghassan Salamé

Ancien ministre du Liban; professeur de relations internationales à Paris

Douglas Schoen

Partenaire fondateur de Penn, Schoen & Berland Associates, États-Unis

Thorvald Stoltenberg

Ancien ministre des Affaires étrangères de Norvège

Ernesto Zedillo

Ancien président du Mexique; directeur du Yale Center for the Study of Globalization

CERCLE PRÉSIDENTIEL

Le cercle présidentiel de Crisis Group est un groupe éminent de donateurs privés qui apportent un soutien essentiel, du temps et une expertise à Crisis Group dans l'accomplissement de sa mission.

Canaccord Adams Limited

Bob Cross
Frank E. Holmes

Ford Nicholson
Ian Telfer

Neil Woodyer
Don Xia

CONSEIL CONSULTATIF INTERNATIONAL

Le Conseil consultatif international est constitué de donateurs privés qui contribuent régulièrement, par leur savoir et leur expérience, aux activités de Crisis Group.

Rita E. Hauser
(Co-présidente)

Elliott F. Kulick
(Co-président)

Marc Abramowitz
Anglo American PLC
APCO Worldwide Inc.

Ed Bachrach
Patrick E. Benzie
Stanley M. Bergman and Edward J. Bergman
BHP Billiton
Harry Bookey and Pamela Bass-Bookey

John Chapman Chester
Chevron
Citigroup
Companhia Vale do Rio Doce

Richard H. Cooper
Crédit Suisse
John Ehara
Equinox Partners
Konrad Fischer
Alan Griffiths
Charlotte and Fred Hubbell

Iara Lee & George Gund III Foundation
Sheikh Khaled Juffali
Amed Khan
George Kellner
Shiv Vikram Khemka
George Loening
McKinsey & Company
Najib A. Mikati
Donald Pels
PT Newmont Pacific Nusantara (Mr. Robert Humberson)
Michael L. Riordan

Tilleke & Gibbins
Baron Guy Ullens de Schooten
VIVATrust
Stanley Weiss
Westfield Group
Don Xia
Yasuyo Yamazaki
Yapi Merkezi Construction and Industry Inc.
Shinji Yazaki
Sunny

CONSEILLERS

Les conseillers sont d'anciens membres du Conseil d'administration qui maintiennent leur collaboration avec Crisis Group et sont sollicités de façon ponctuelle pour apporter leurs conseils et leur soutien à Crisis Group.

Martti Ahtisaari
(Président émérite)

Diego Arria
Paddy Ashdown
Zainab Bangura
Christoph Bertram
Jorge Castañeda
Alain Destexhe
Marika Fahlen
Stanley Fischer

Malcolm Fraser
Bronislaw Geremek
I.K. Gujral
Max Jakobson
Todung Mulya Lubis
Allan J. MacEachen
Barbara McDougall
Matthew McHugh
George J. Mitchell
(Président émérite)

Surin Pitsuwan
Cyril Ramaphosa
George Robertson
Michel Rocard
Volker Ruehe
Mohamed Sahnoun
Salim A. Salim
William Taylor
Leo Tindemans
Ed van Thijn

Shirley Williams
Grigory Yavlinski
Uta Zapf