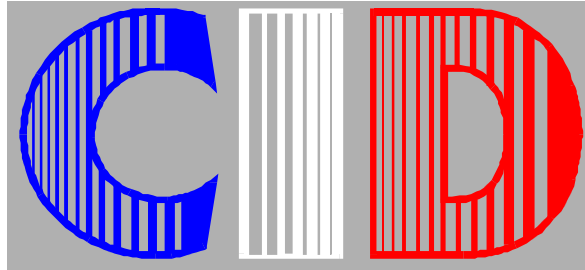


COLLEGE INTERARMEES



D E D E F E N S E

Le Plan Baker : ultime solution à l'avenir du Sahara occidental.

Mémoire de géopolitique  
du chef de bataillon Pierre MARIE-JEANNE  
dans le cadre de l'étude dirigée « Géopolitique du Maghreb »

Directeur : Madame Nicole GRIMAUD

Mars 2004

## Sommaire

<u>1/Genèse d'un conflit</u> .....	4
1-1 Géographie physique et humaine .....	5
1-1-1 Territoire et frontières.....	5
1-1-2 La population .....	5
1-1-3 Une terre riche en ressources .....	6
1-2 Un enjeu maghrébin.....	6
1-2-1 La cause nationale marocaine .....	6
1-2-2 Le frère ennemi algérien.....	7
1-2-3 Les autres prétentions .....	8
1-3 De la décolonisation à la guerre .....	9
1-3-1 L'émergence de l'identité sahraouie .....	9
1-3-2 Une décolonisation difficile .....	9
1-3-3 Une guerre inévitable.....	10
<u>2/L'ONU dans la crise</u> .....	12
2-1 Une priorité: l'autodétermination.....	12
2-1-1 Des résolutions récurrentes .....	12
2-1-2 Evolution des parties .....	12
2-1-3 Le plan de règlement et ses écueils .....	13
2-2 La MINURSO .....	14
2-2-1 Aspects militaires .....	14
2-2-2 Aspects civils et humanitaires.....	15
2-3 La gageure de l'identification .....	16
2-3-1 Problématique .....	16
2-3-2 Des blocages successifs .....	17

<u>3/L'ultime espoir dans le plan Baker</u> .....	20
3-1 Sortir du plan de règlement.....	20
3-1-1 Des positions inconciliables.....	20
3-1-2 L'idée de la décentralisation .....	21
3-1-3 L'évolution de l'ONU .....	22
3-2 La troisième voie Baker.....	23
3-2-1 Surmonter l'impasse .....	23
3-2-2 Le Plan Baker: une solution équilibrée.....	23
3-2-3 Les réactions mitigées des parties face au Plan Baker .....	25
3-3 La solution entre les mains du Maroc et du Conseil de sécurité.....	26
3-3-1 Exsangue, le POLISARIO se plie au compromis .....	26
3-3-2 La responsabilité de l'ONU et des grandes puissances .....	27
3-3-3 En attendant le Maroc .....	28

## Introduction

Le conflit du Sahara occidental oppose depuis trente ans l'Algérie, le Maroc, la Mauritanie, l'Espagne et les indépendantistes sahraouis. Il demeure la dernière lutte de décolonisation du continent africain et, treize ans après le cessez-le-feu, ce conflit régional n'a toujours pas trouvé d'issue définitive.

En mai 1973, le Front pour la libération de la Saguiet el Hamra et du Rio de Oro (Front POLISARIO) entame la lutte pour l'indépendance contre les Espagnols puis, à partir de leur retrait en 1976, contre le Royaume du Maroc qui occupe le territoire. Réfugiés en masse dans la région de Tindouf en Algérie, les Sahraouis proclament la naissance de la République Arabe Sahraouie Démocratique (RASD) en 1976.

En 1991, l'ONU parvenait à un accord entre le Maroc et le POLISARIO et les conditions d'un règlement rapide par l'organisation d'un référendum d'autodétermination paraissaient réunies.

C'était méconnaître les fondements historiques et politiques d'une guerre qui ne se résume pas à un simple différend bilatéral entre les parties. Les efforts de la Mission des Nations unies pour l'organisation d'un référendum au Sahara occidental (MINURSO) se sont heurtés à la difficile définition du corps électoral. La communauté internationale pouvait-elle se contenter de voir les efforts de plusieurs décennies récompensés par un simple gel de la situation ?

L'Envoyé personnel du Secrétaire Général de l'ONU, M. James BAKER, afin de dépasser les antagonismes, a proposé en 2003 un nouveau plan qui prévoit, après une période de transition durant laquelle le territoire serait géré de manière très décentralisée au sein du Royaume du Maroc, un référendum où le choix de l'autonomie serait possible. Ce Plan Baker aurait le mérite de relancer progressivement le processus et d'offrir une troisième voie entre l'indépendance ou l'intégration. Il semble clair que son échec serait celui de la MINURSO dont la mission n'aurait alors plus lieu d'être après tant d'années.

L'étude passe inévitablement, en premier lieu, par un retour sur le contexte historique qui a conduit à cette crise. Il est nécessaire ensuite d'expliquer, à travers l'engagement de l'ONU, les blocages autour de l'identification des votants. Enfin, une analyse du Plan BAKER montrera que si celui-ci constitue l'ultime espoir de résolution du conflit, la situation dépend aussi d'une action des diplomaties occidentales.

## 1/Genèse d'un conflit

### 1-1 Géographie physique et humaine

#### 1-1-1 Territoire et frontières

Le Sahara Occidental s'étend sur une superficie de 266 000 km<sup>2</sup>, il est compris entre le 20° et le 30° parallèle. Ses frontières sont constituées par le Maroc (445 km) au Nord, l'Algérie (30 km) à l'Est, la Mauritanie (1570 km) à l'Est et au Sud, et l'Océan Atlantique (1062 km) à l'Ouest (voir annexe 1).

Comme pour la plupart des territoires africains, ses frontières sont le résultat des accords passés entre les puissances coloniales soucieuses de sauvegarder leurs intérêts dans la région. Le 12 novembre 1912, la Convention de Madrid définit les zones d'influence française et espagnole au Maroc et au Sahara de manière assez linéaire et artificielle.

Façade atlantique du désert, le territoire des Sahraouis est composé de deux régions. Au nord, la Seguiet el Hamra, formée par le bassin de l'oued du même nom, encaissée et ensablée, elle a pour capitale Laayoune. Au sud, le Rio de Oro est une immense plaine constituée d'un massif rocheux, d'un cordon dunaire et d'une crête gréseuse. Sa capitale est Dakhla, ancienne Villa Cisneros.

Les pluies, certes insuffisantes, s'abattent sous forme d'orages essentiellement à l'automne, et alimentent de maigres pâturages vers lesquels se déplacent les troupeaux. Il existe cependant une importante nappe phréatique, ce qui permet l'utilisation de nombreux puits et, par endroits, l'irrigation de certaines cultures.

#### 1-1-2 La population

D'environ 170 000 habitants, la population reste difficile à estimer en raison des nombreux mouvements de réfugiés dans la zone et du fait de la nomadisation encore courante. La société sahraouie demeure avant tout une société tribale, composée de tribus guerrières, maraboutiques ou sédentaires, d'origine berbère pour la plupart mais arabisées vers le XII<sup>ème</sup> siècle. Divisés en fractions de tribus, sous-fractions, campements, tentes, les Reguibat, Ouled Delim, Tekna, et autres, vivent sous l'autorité des chefs (cheikh) et des assemblées (djemaa) mais de manière libre et indépendante, au gré des nuages. Ils pratiquaient parfois la razzia.

Dès le XI<sup>ème</sup> siècle certaines tribus font allégeance au Sultan du Maroc en vue de régler les nombreux conflits qui les divisent, celui-ci a en effet exercé une grande influence jusqu'aux rives du Sénégal.

Cependant, à partir des années cinquante, la tendance naturelle est à la sédentarisation dans les trois principales villes, notamment la capitale Laayoune, qui compte environ 100 000 habitants, Smara au nord (environ 25 000) et Dakhla au sud (environ 10 000).

La dimension humaine est incontournable dans l'étude de ce conflit, car elle en constitue l'un des enjeux majeurs pour l'élaboration des listes électorales pour le référendum, source permanente de litiges entre le Maroc et le Front POLISARIO.

### 1-1-3 Une terre riche en ressources

Les côtes du Sahara sont baignées par les eaux de l'Atlantique parmi les plus poissonneuses au monde. Les possibilités de production sont évaluées à plus de 2 millions de tonnes par an. Ces chiffres représentent un potentiel d'emplois considérable, si l'on inclut le développement des infrastructures et des industries liées à la pêche que cette exploitation peut engendrer.

Mais la richesse de la côte réside aussi dans son potentiel touristique. Le climat, particulièrement régulier et doux, la beauté et la dimension des plages, n'attendent que l'issue de la crise pour être exploités. Certains tours-opérateurs se sont déjà prépositionnés dans la région. Ils sont prêts à investir des fonds importants pour y installer des centres spécialisés, entre autres, dans la pêche au gros.

Même si la rentabilité des gisements de phosphates au Sahara occidental est toute relative (ceci dû aux problèmes de rinçage et d'acheminement), les réserves prouvées sont de l'ordre de 2,2 millions de tonnes et leur total est estimé à 10 milliards. Les mines font vivre une population chiffrée à 30 000 personnes. Mais le territoire recèle également d'autres minerais tels que le fer, dont les réserves sont évaluées à un milliard de tonnes, le manganèse, le cuivre ou le titane. Enfin, on estime les réserves en schistes bitumineux à 75 milliards de tonnes.

### 1-2 Un enjeu maghrébin

#### 1-2-1 La cause nationale marocaine

Si l'adoption par l'ONU, en 1960, de la résolution 1514 sur l'octroi de l'indépendance à accorder aux pays et peuples colonisés et leur droit à l'autodétermination reste le fondement de la lutte sahraouie, le Maroc l'utilise également pour dénoncer l'occupation espagnole

comme une violation de son intégrité territoriale et revendique le statut d'état « démembré ». Selon la conception chérifienne du « Grand Maroc », l'appartenance du Sahara occidental au royaume ne fait aucun doute. Ainsi, le 8 juillet 1974, Hassan II, opposé à une décolonisation espagnole débouchant sur un référendum d'autodétermination, déclare « quand il s'agit du territoire national et de son intégrité, tous les Marocains se dressent comme un seul homme pour libérer leur territoire ». Ce discours préfigure la « Marche verte » au cours de laquelle 350 000 personnes encadrées par l'armée forcent les frontières encore espagnoles et envahissent le Sahara.

Dans les années soixante, le roi est secoué par des émeutes et des grèves ouvrières ou estudiantines et par des dissensions politiques. Cette révolte gagne l'armée et marque les années 1971 et 1972 par deux coups d'Etat, le roi doit donc asseoir sa légitimité et l'affaire du Sahara lui permet de restaurer l'union nationale autour d'une revendication incontestée à l'intérieur. La réunification du territoire inclut, conformément à la tradition, le pardon et la clémence envers les « Sahraouis dissidents ». De plus, le Maroc a toujours contesté le découpage de ses frontières avec l'Algérie, par la France. En 1912, quand la France trace ces frontières, l'Algérie est alors un territoire français, elle reçoit donc en héritage la majeure partie du Sahara, les indépendances figent les frontières et, en 1963, une véritable « guerre des sables » oppose les frères ennemis.

Si l'expansion vers l'est est désormais impossible, la souveraineté politique et religieuse vis-à-vis du sud ne fait aucun doute, et coupant l'herbe sous le pied à son opposition, le roi, en s'érigant détenteur exclusif de cette affaire saharienne, redevient le fédérateur du peuple marocain.

### 1-2-2 Le frère ennemi algérien

A la pointe du non alignement et de la lutte anti-impérialiste, l'Algérie se doit de soutenir le Front POLISARIO. Pourtant, au départ, elle fut très réticente, même si elle a approuvé le principe d'autodétermination et, en 1974, elle n'est pas opposée au partage du Sahara entre le Maroc et la Mauritanie. En effet, l'heure est à la détente entre l'Algérie et le Maroc qui, en 1969, signent le traité d'Ifrane, dans lequel les parties s'engagent à traiter de façon bilatérale, par le biais de commissions, toutes les questions en suspens entre eux.

Aussi, après la marche verte (perçue comme le renouveau d'un grand Maroc) et l'accord de Madrid signé entre l'Espagne, le Maroc et la Mauritanie, le président algérien Boumediene tenu à l'écart du processus et poussé par son armée, décide fin 1975 de soutenir l'action du

POLISARIO. Sans cette réaction, l'Algérie prenait le risque de s'exposer ultérieurement à d'autres revendications territoriales du Maroc. En effet, une convention, signée entre les deux pays en 1972, entérine le tracé des frontières, mais celle-ci n'est toujours pas ratifiée par le Maroc en 1975. L'Algérie s'attache alors dans toutes les instances internationales, à faire reconnaître la RASD et le droit à une réelle autodétermination des Sahraouis. Elle tente également de limiter l'influence du colonel Kadhafi qui fut le premier à soutenir officiellement le POLISARIO. L'Algérie, qui accueille sur son territoire la RASD en exil, va donc soutenir l'action armée du POLISARIO par le biais d'une aide à la formation de ses unités, de livraison d'équipements et d'un appui logistique déterminant.

En contrant les velléités d'expansion marocaines, le président Boumediene réussit à consolider le jeune état algérien. Le conflit du Sahara a, dans une large mesure, été à l'origine de la consolidation des Etats limitrophes : tant pour le Maroc que pour l'Algérie il sert de dérivatif à chaque rebondissement dans la politique interne, en particulier quand l'Etat est affaibli et que sa position régionale est menacée.

### 1-2-3 Les autres prétentions

La Mauritanie, qui fait l'objet de revendications marocaines jusqu'en 1969, revendique elle-même le Sahara occidental dès 1957 au nom des liens étroits qui unissent les tribus de Mauritanie et du Sahara. La « réunification avec le Rio de Oro », à l'issue des accords de Madrid est présentée comme le couronnement de la construction nationale. Elle permet, en effet, d'assurer une zone tampon avec le Maroc, mais aussi d'obtenir le précieux soutien politique et militaire de Rabat, grâce à la lutte contre le POLISARIO. Mais l'euphorie est de courte durée, le président Ould Daddah est incapable d'assurer seul la sécurité du pays face aux raids sahraouis (le POLISARIO attaque la capitale Nouakchott en juin 1977), les troupes marocaines et l'armée de l'air française doivent intervenir. A la difficulté de la guerre s'ajoutent des problèmes économiques, le régime est renversé en 1978, la paix est signée avec la RASD et la Mauritanie renonce aux territoires annexés. En 1984, après un deuxième coup d'Etat, Nouakchott reconnaîtra et établira des relations diplomatiques avec la RASD.

La Libye soutien l'idéologie (socialiste et internationaliste) et l'action du mouvement sahraoui dès 1972, elle accorde une aide militaire massive au POLISARIO jusqu'en 1982. Elle prend ses distances avec la RASD quand celle-ci développe une vision nationaliste contraire à la dimension maghrébine prônée par Kadhafi, et celui-ci ne peut s'opposer à l'influence décisive de l'Algérie qui pèse sur les actions du POLISARIO.

## 1-3 De la décolonisation à la guerre

### 1-3-1 L'émergence de l'identité sahraouie

En 1884, l'Espagne commence l'occupation du Sahara, avec l'installation d'éléments dans la baie du Rio de Oro. En 1912, les frontières de la colonie sont définitivement arrêtées et l'occupation, très lâche, de l'intérieur du pays ne commence que dans les années 1930, après une pacification menée avec l'aide de la France. Tour à tour, les tribus doivent se soumettre et se résignent à s'entendre avec les Espagnols et les Français.

Le spécialiste Tony Hodges estime que « le Sahara occidental n'a jamais constitué une nation avant sa colonisation, et le nationalisme actuel est un phénomène très récent, qui ne s'est manifesté qu'aux derniers moments de la période coloniale espagnole » Sahara occidental, l'Harmattan Paris 1987. En effet, dans les années soixante l'esprit de décolonisation générale souffle sur l'Afrique et l'adoption par l'ONU, en 1960, de la résolution 1514 sur l'octroi de l'indépendance à accorder aux pays et peuples colonisés, en sera le fondement.

De plus, avec l'ouverture des mines de phosphates de Bou Craa, le développement économique et l'essor de l'urbanisation, une majorité de la population passe à un style de vie sédentaire. La création par les espagnols d'institutions comme le conseil provincial (la Djemaa) favorise une existence politique propre aux sahraouis. Enfin, les études supérieures effectuées à l'étranger (Maroc, Proche Orient) accentuent cette « prise de conscience » identitaire.

Le premier mouvement autonomiste est créé par un étudiant reguibi, Mohammed Sidi Ibrahim Bassiri. Au cours d'une manifestation dans la banlieue de Laayoune en juin 1970, les espagnols ouvrent le feu (11 morts). Les sahraouis ont désormais des martyrs et des héros.

Le 10 mai 1973, le Front est créé par des réfugiés de la manifestation de Laayoune de 1970, qui avaient fui vers Zouerate en Mauritanie, ils réclament l'indépendance du territoire. Quelques jours plus tard seulement, le Front POLISARIO attaque des postes espagnols isolés puis, en octobre de la même année, suivent les premières attaques d'envergure sur les sites de production de phosphates. L'Espagne, dernière puissance européenne « colonialiste » en Afrique, évolue vers un statut d'autonomie et renforce les prérogatives de la Djemaa.

### 1-3-2 Une décolonisation difficile

Au début de 1975, conformément à la volonté de Franco, l'Espagne décide d'organiser un référendum d'autodétermination au Sahara occidental. Le Maroc convainc alors l'ONU de

faire appel à la Cour internationale de justice qui rend son avis en septembre 1975 : elle admet que des liens juridiques d'allégeance existaient avant la colonisation entre certaines tribus et le sultan du Maroc mais elle déclare que ces liens ne déterminent, en aucun cas, une souveraineté du Maroc sur l'actuel Sahara et que seul prévaut le principe du droit à l'autodétermination.

Le roi du Maroc, profitant de l'agonie du Caudillo, va alors forcer la main à l'Espagne. Il organise le 06 novembre 1974 la « Marche verte », véritable marée humaine qui franchit la frontière et contre laquelle les forces espagnoles ne peuvent tirer. L'appel du Conseil de sécurité au souverain pour mettre fin à la Marche demeure sans effet.

Le 14 novembre (6 jours avant la mort de Franco), est signé l'accord tripartite de Madrid, selon lequel l'Espagne cédait l'administration provisoire du Sahara occidental au Maroc et à la Mauritanie, administration censée s'effectuer en collaboration avec la Djemaa. Dénoncé en 1979 par la Mauritanie, qui se retire du jeu en cette année-là, cet accord est finalement remis en cause par l'Espagne elle-même. Il allait à l'encontre de toutes les résolutions de l'ONU. Le 10 décembre 1975, l'Assemblée Générale déclare, dans la résolution 3458(XXX), qu'elle prend note (« takes note ») de l'accord tripartite mais réaffirme le droit du peuple sahraoui à l'autodétermination.

L'Assemblée Générale, assez rapidement, va considérer la présence du Maroc au Sahara comme illégale (résolution 3437/1979). En effet, « l'accord ne suppose le transfert ni de souveraineté sur le territoire, ni de la qualité de puissance administrative aux deux signataires, qualité que même l'Espagne ne peut transférer de manière unilatérale » (Département des Affaires juridiques de l'ONU, lettre du 29 janvier 2002 au Conseil de Sécurité).

Au début de 1976, l'Espagne quitte le Sahara occidental. Les troupes marocaines et mauritaniennes envahissent le pays et des milliers de sahraouis fuient la zone. Au moment de la proclamation de la RASD, en février 1976, on compte déjà plus de 50 000 réfugiés dans les camps mis en place sur le plateau rocailleux de la Hammada et dans la région de Tindouf en Algérie. Démobilisés, les soldats des « tropas nomadas » rejoignent et renforcent les quelques 200 guérilleros du POLISARIO.

### 1-3-3 Une guerre inévitable

Accueilli et soutenu militairement par l'Algérie, mais aussi par la Libye, le POLISARIO va mener son effort en priorité contre la Mauritanie, qui se désengage en 1979. Adaptant les anciennes techniques du « rezzou » aux véhicules légers modernes, les sahraouis vont mener

raids, harcèlements, coups de main sur terre comme sur mer et mettent en difficulté les troupes marocaines plus nombreuses et mieux équipées. A cela s'ajoute une intense activité politique et, grâce à l'action de l'Algérie, l'Organisation de l'unité africaine (OUA) accepte la RASD comme membre en 1984, ce qui entraîne le retrait du Maroc de cette organisation. En outre, à cette époque la RASD est reconnue par plus d'une cinquantaine de pays (dont 27 pays africains).

Le début des années quatre vingt marque un tournant sur le terrain. Pour mettre à l'abri des raids du POLISARIO la partie occupée, le Maroc va bâtir un mur fortifié dans un premier temps autour des mines de phosphate, puis progressivement ce mur va finir par séparer le Sahara en deux : les quatre cinquièmes du territoire sont aux mains des marocains, le POLISARIO est coupé de son accès à la mer, des principales richesses du territoire et d'une partie de sa population. Quelques attaques sont encore menées par le POLISARIO mais sans espoir réel d'évolution concrète sur le terrain.

En 1988 a lieu la dernière offensive d'envergure des Sahraouis. Les pertes totales de cette guerre de harcèlement sont estimées à environ 1000 Sahraouis et s'élèvent à 18 000 hommes pour le Maroc. Le 30 août 1988, les deux parties acceptent les propositions de règlement de l'ONU.

## 2/L'ONU dans la crise

### 2-1 Une priorité : l'autodétermination

#### 2-1-1 Des résolutions récurrentes

L'intervention de l'ONU dans la question sahraouie remonte aux origines du conflit, dès 1960, la résolution 1514 pose les fondements de la décolonisation des peuples en général : « tout les peuples ont le droit à la libre détermination ». En 1965, l'Assemblée générale vote sa première résolution sur le Sahara occidental, elle demande à L'Espagne d'accélérer la décolonisation. Une nouvelle résolution en 1966 l'invite à organiser un référendum en consultant marocains et mauritaniens intéressés par le problème. Jusqu'en 1973, l'ONU va réitérer chaque année ses requêtes. Enfin, en décembre 1974, une procédure d'autodétermination est votée par l'Assemblée générale.

En 1975, la mission envoyée au Sahara occidental par l'ONU reconnaît le Front POLISARIO comme la force politique dominante sur place et réaffirme le droit à l'autodétermination. Fin 1975, l'Assemblée générale va condamner l'invasion marocaine à l'issue de la Marche verte puis en 1979, le Maroc est à nouveau invité à se retirer des territoires occupés.

A partir de 1981, l'ONU, secondée par l'OUA, va s'efforcer d'inciter le Maroc à accepter le principe du référendum et à rencontrer officiellement le POLISARIO pour négocier. Une nouvelle résolution est votée en 1984 par l'Assemblée générale y compris par l'Espagne qui sort de sa posture abstentionniste.

Enfin, en 1988, le secrétaire général des Nations Unies, propose, en application de la résolution 621 du Conseil de sécurité, un projet de règlement pour le Sahara occidental. Un représentant spécial sera désigné pour élaborer un plan de paix. Le 29 avril 1991, le Conseil de sécurité approuve le Plan de règlement proposé par le secrétaire général, qui prévoit la mise en place d'un référendum d'autodétermination, le cessez-le-feu est arrêté pour le 06 septembre 1991.

#### 2-1-2 Evolution des parties

Paradoxalement, jusqu'en 1974 le Maroc est plutôt favorable à un référendum d'autodétermination au Sahara certain que celui-ci va demander à réintégrer la « mère patrie ». A ce moment là, le mouvement nationaliste sahraoui s'oppose à ce principe, d'une part pour se démarquer des Espagnols et du Maroc, d'autre part, parce qu'il considère que

seule une indépendance sans vote peut constituer une issue honorable pour lui. Mais dès sa création, la RASD proclame bien entendu son attachement à la charte de l'ONU et, fortement appuyée par l'Algérie, elle n'a de cesse de réclamer un référendum.

En juin 1981, au sommet de l'OUA, Hassan II accepte l'idée d'un référendum contrôlé. Il s'agit d'un véritable tournant. Le Maroc semble soucieux de briser son isolement diplomatique, même si le discours interne du roi incite plutôt à penser que ce référendum sous la forme d'une question unique viserait à confirmer l'allégeance des Sahraouis au souverain alaouite. Toutefois la détente va s'instaurer avec l'Algérie et, en 1988, les deux voisins rétablissent officiellement leurs relations diplomatiques interrompues en 1976. Le coût de la guerre, les efforts du secrétaire général de l'ONU, le rapprochement algéro-marocain (l'Union du Maghreb Arabe est créée en février 1989), les négociations (indirectes) avec le POLISARIO font que le Maroc accepte les propositions de règlement de l'ONU.

Côté POLISARIO, dans les années quatre-vingt, les premières failles vont apparaître dans la cohésion jusque là préservée. Une certaine lassitude s'installe dans les camps de réfugiés. La fin du soutien libyen en 1984 et la diminution du soutien algérien marque le début de la pénurie. Au niveau politique, le président de la RASD depuis 1976, M. Abdelaziz, a un gouvernement pour le moins autoritaire : plusieurs vagues de cadres se rallient au Maroc qui les accueille très habilement avec une grande bienveillance. On estime ainsi à une soixantaine le nombre de ralliés entre 1975 et 1988. Sans espoir d'évolution de la situation sur le terrain, et face au rapprochement algéro-marocain, la RASD s'en remet également à l'ONU.

Pour l'Algérie, et son armée en particulier, le Plan de règlement constituait une solution acceptable et honorable, puisqu'il ne livrait pas le Sahara occidental au Maroc.

### 2-1-3 Le Plan de règlement et ses écueils

Par la résolution 658, du 27 juin 1990, le Conseil de sécurité adopte l'ensemble des propositions de règlement telles qu'elles ont été acceptées par les deux parties le 30 août 1988.

Le règlement prévoit les points suivants.

- La proclamation d'un cessez-le-feu qui doit entrer en vigueur le 6 septembre et l'échange des prisonniers supervisé par le Comité International de la Croix Rouge.
- La réduction substantielle et le cantonnement des forces marocaines présentes sur le territoire sahraoui et la surveillance des combattants des deux parties sous le contrôle du personnel militaire de l'ONU.

- Le retour des réfugiés et autres Sahraouis souhaitant revenir sur le territoire et habilités à voter, supervisé par le Haut Commissariat aux Réfugiés.
- L'identification de l'électorat, l'organisation et le contrôle d'un référendum, qui doit se dérouler vingt semaines après l'entrée en vigueur du cessez-le-feu, par la voie duquel le peuple sahraoui choisira entre l'indépendance et l'intégration au Maroc.
- Après la proclamation des résultats du référendum, la poursuite du contrôle du retrait des troupes marocaines et la démobilisation des troupes du Front POLISARIO.
- Le Représentant spécial du Secrétaire général agit sous l'autorité de ce dernier pour mettre en œuvre toutes les questions relatives au référendum.

Il va apparaître que, aussi détaillées qu'elles puissent être, les dispositions de ce plan peuvent prêter à des interprétations différentes. De fait, les Nations Unies se sont engouffrées dans une sorte d'impasse. Les parties vont avoir du mal à coopérer avec l'ONU et la Mission des Nations Unies pour l'Organisation d'un référendum au Sahara Occidental (MINURSO) n'aura pas de moyens de coercition car elle est placée sous le Chapitre VI des Nations Unies (règlement pacifique des différends).

## 2-2 La MINURSO

### 2-2-1 Aspects militaires

Mise en place par la résolution 690 (Conseil de sécurité) du 24 avril 1991, dirigée par le Représentant spécial nommé par le Secrétaire général des Nations Unies, la MINURSO se compose d'unités civiles, militaires et de police.

La force militaire se compose d'une partie logistique et soutien (unité de transmission, groupe aérien, bataillon logistique), et d'une partie opérationnelle, constituée des observateurs militaires et d'un bataillon d'infanterie (ce bataillon doit être déployé dans les semaines qui précèdent le référendum). La force est organisée autour de « team sites », sites d'observation (5 de chaque côté du mur), comptant chacun de 15 à 20 observateurs militaires. Ces sites sont regroupés en deux secteurs, l'un au sud avec un état-major situé à Dakhla, l'autre au nord, organisé autour de l'état-major de Smara. Ces états-majors de secteurs, d'un volume d'une quinzaine de personnes, sont eux-mêmes subordonnés à l'état-major général situé à Laayoune qui regroupe environ 200 personnels, dont la moitié sont des civils. Il faut enfin ajouter un soutien santé de 70 personnes. Initialement, 35 pays, dont les cinq membres permanents du

Conseil de sécurité, devaient participer à la formation de l'unité militaire d'un total prévu d'environ 1700 hommes.

En fait, les effectifs mis en place lors du déploiement de la force le 6 septembre 1991 sont plus réduits et s'élèvent à environ 300 militaires et 100 civils. La mise en place du bataillon d'infanterie, dont la mission est essentiellement l'escorte des populations vers les bureaux de vote au moment du référendum prévu initialement en février 1992, est repoussée sine die. En 2003, ce sont 27 pays qui participent à la mise sur pied de la force, la France fournit 25 des 202 observateurs militaires en place.

L'efficacité du volet militaire est immédiate. En effet, dans les mois qui suivent sa mise en place, la composante militaire de la MINURSO impose sans difficultés le cessez-le-feu, son principal objectif. Entre 1992 et 1993, le nombre total de violations confirmées s'élevait à 23, dont 12 imputées au Maroc et 11 au POLISARIO, la plupart d'entre elles concernaient des mouvements de troupes non autorisés et aucune d'entre elles n'avait revêtu de caractère violent. La seule plainte récurrente venait du POLISARIO, qui accusait le Maroc de survols réguliers de son territoire. Mais ceux-ci n'ont été que rarement vérifiés par la MINURSO.

#### 2-2-2 Aspects civils et humanitaires

L'unité civile, composée initialement par des fonctionnaires des Nations Unies, devait être renforcée ultérieurement par des personnels détachés par leurs gouvernements respectifs pour aider à organiser et à contrôler le référendum. Elle s'articule autour du bureau du Représentant spécial, d'une commission d'identification (c'est à elle que revient la difficile tâche d'identifier le futur corps électoral), d'une commission référendaire, d'une antenne administrative et d'un bureau du Haut Commissariat aux Réfugiés (HCR).

L'unité de sécurité est, quant à elle, composée d'agents de police civile, 26 policiers, venus principalement d'Allemagne, d'Autriche, de Belgique, de Malaisie et du Togo. Sa mission est de maintenir l'ordre aux abords et à l'intérieur des bureaux d'identification et d'enregistrement. C'est pourquoi cette composante a connu un renforcement progressif de ses unités, à partir du moment où l'identification a commencé en 1994. En 2003, le nombre de policiers s'élève toujours à 26, venant de 9 pays.

Outre la préparation du retour des réfugiés habilités à voter sur le territoire, l'antenne du HCR s'efforce, avec beaucoup de difficultés compte tenu des réticences des deux parties, de mettre en place des mesures de confiance afin de rétablir des liens entre les réfugiés et les sahraouis de la partie occupées par le Maroc (visites, liaisons téléphoniques, courrier...).

La commission d'identification, quant à elle, sera gênée dans son travail dès sa mise sur pied. La définition du corps électoral va devenir le point de cristallisation de toutes les divergences entre les deux parties. Le mandat de la MINURSO sera alors prolongé régulièrement d'années en années et l'organisation du référendum sans cesse ajournée.

## 2-3 La gageure de l'identification

### 2-3-1 Problématique

Tout l'enjeu du règlement politique du conflit du Sahara Occidental que devait mettre en œuvre la MINURSO résidait donc dans l'établissement des listes électorales. Ainsi, la question qui visait à définir qui est Sahraoui et, par là même, à décider qui devait participer au scrutin, constitua la principale pierre d'achoppement qui a empêché le processus des Nations Unies d'arriver à son terme. Cette question de l'identification est véritablement primordiale et comme le remarquait Khadija Mohsen-Finan dans Sahara occidental : épilogue d'un conflit dans une région en mutation (1999) « on a le sentiment que le combat s'est déplacé, qu'il ne se situe plus sur le terrain mais sur la composition des listes électorales ».

La commission d'identification est officiellement opérationnelle le 3 novembre 1993. La liste servant de base avait été acceptée par les deux parties et comprenait les personnes recensées par les Espagnols en 1974 (environ 74 000 personnes) à laquelle avaient été ajoutées, d'un commun accord, les personnes recensées qui, à l'époque, avaient moins de 18 ans.

De fait, les spécificités du peuple sahraoui compliquent son identification : structurés autour de tribus divisées en fractions, sous-fractions et groupes familiaux, les sahraouis sont des nomades et ils s'étendent bien au-delà des frontières du Sahara occidental. Il est donc difficile de dire qui est originaire du territoire et qui ne l'est pas sachant que ne pourront naturellement participer au référendum que ceux qui en proviennent. Aussi, il est décidé que c'est l'appartenance d'une personne à un groupe familial implanté sur le territoire qui fera foi. Ce seront donc les cheiks (par commun accord) et notables de chaque groupe qui en attesteront devant les membres des bureaux d'identification.

Cependant, il est indéniable que des sahraouis ont fui le territoire dans les années cinquante pour le sud Maroc (sécheresse et opération de pacification « Ouragan » en 1958) et le Maroc réclame pour ceux-ci le droit de participer au référendum. D'autre part, lors de la « Marche verte », une partie des marocains sont restés au Sahara et, depuis, une véritable politique d'incitation au peuplement du Sahara est menée par le roi. Plus de 100 000 fonctionnaires

marocains y travaillent actuellement et selon un rapport de 1996 de l'organisation Human Rights Watch, Rabat aurait transféré au moins 40 000 personnes au Sahara.

Aussi, d'emblée, deux visions s'affrontent. D'une part, le POLISARIO maintient qu'en application du Plan de règlement seules les 74 000 personnes recensées par les espagnols devraient être habilitées à voter. D'autre part, le Maroc pour sa part soutient le contraire, à savoir que des milliers d'autres sahraouis avaient tout autant le droit de voter y compris ceux qui se trouvaient sur le territoire et qui n'avaient pas été inclus dans le recensement, ceux qui s'étaient enfuis précédemment au Maroc et ceux qui vivaient dans les territoires du sud rétrocédés au Maroc par les espagnols dans les années cinquante et soixante.

Pourtant, de son plein gré, le Maroc avait accepté les termes du Plan de règlement initial.

### 2-3-2 Des blocages successifs

L'identification, selon l'orientation choisie, pouvait donc faire pencher l'issue du référendum. Initialement, celui-ci était prévu pour janvier 1992 mais les divergences précitées allaient contribuer à ajourner sans cesse la consultation comme l'avait pressenti, dès 1988, Mme Grimaud, lorsqu'elle écrivait que :« le seul établissement des listes électorales peut demander des années et susciter des contestations sans fin ».

Le processus d'enregistrement des requérants n'est, en effet, lancé qu'en août 1994 mais celui-ci va être bloqué provisoirement à la fin de 1995. Le POLISARIO juge alors inacceptable d'étendre l'identification aux tribus du sud Maroc catégorisées par le recensement de 1974, mais dont les membres n'ont pas été recensés. De son côté, le Maroc plaide pour l'identification la plus large possible. En décembre 1995, sur les 77 058 personnes convoquées par la commission d'identification, 60 112 ont alors été identifiées.

Afin de sortir de l'impasse, le secrétaire général nommé en mars 1997 un envoyé personnel, M. James Baker III. Il décide alors d'organiser des pourparlers directs entre les parties afin d'obliger celles-ci à travailler efficacement au déblocage de la situation, chacune des parties ayant réaffirmé son attachement au Plan de règlement. A l'issue d'une série de quatre rencontres directes dont la dernière à Houston (Texas), en septembre 1997, un accord est conclu sur la reprise de l'identification et un code de conduite pour la période pré référendaire est établi (libération des prisonniers, cantonnement des troupes, retour des réfugiés). Un calendrier est élaboré et le référendum est prévu pour fin 1998.

Grâce aux accords de Houston, le processus d'identification reprend en décembre 1997 mais de nouvelles difficultés ne tardent pas à surgir, ce qui entraîne de nouveaux retards et

interruptions. Il semble, en effet, que chaque fois qu'un obstacle est franchi après une négociation, l'une ou l'autre des parties tire de son chapeau une nouvelle pomme de discorde comme si les deux protagonistes agissaient de concert, chaque partie s'accrochant à sa vision du corps électoral. Le litige porte alors sur environ 65 000 personnes que le Maroc veut présenter comme sahraouis mais que le POLISARIO refuse car non recensées initialement. Il faut noter le déchaînement de la presse marocaine contre la MINURSO lors de la reprise des identifications : dans son rapport du 13 avril 1998 le Secrétaire général « exprime sa préoccupation au sujet de la persistance de la propagande anti-MINURSO menée par la presse marocaine, qui est totalement injustifiée... ».

En septembre 1998, hormis pour les groupes tribaux controversés, l'identification des personnes souhaitant participer au référendum est terminée : 87 238 personnes ont été identifiées depuis la reprise du processus, soit au total 147 350 personnes dont 86 386 sont admises à voter. La MINURSO décide alors, fin 1998, de lancer parallèlement les procédures de recours concernant les personnes identifiées et de continuer l'identification des tribus controversées. De fait, le calendrier prévu est ajourné. Le protocole est accepté par le POLISARIO mais le Maroc continue à tergiverser.

Ce n'est qu'à la mi juin 1999 que tout le monde tombe d'accord. L'identification est relancée et les recours (concernant les gens admis ou non admis à voter) seront autorisés à compter de la mi-juillet 1999, date de la parution de la première liste des gens habilités à voter.

79 000 recours sont introduits à la publication de la première liste, la majeure partie émanant du Maroc. En janvier 2000, avec la publication des admis à voter portant sur les personnes controversées (51 220 identifiés et 2 135 admis à voter), le Maroc met une fois de plus en cause l'impartialité de la MINURSO et présente à nouveau 53 327 recours, le POLISARIO quant à lui en présente 1 562.

Début 2000, le processus d'identification est donc achevé. Toutefois, sur environ 240 000 requérants 88 000 sont admis à voter. Cependant, près de 130 000 recours étaient déposés (l'immense majorité par le Maroc). Ces procédures promettaient d'être encore plus lentes, plus pesantes, plus controversées que le processus d'identification lui-même qui avait duré 5 ans et demi ; la situation était de nouveau bloquée.

Trois nouvelles séries de pourparlers directs vont à nouveau avoir lieu en 2000, mais ils ont pour seul effet de mettre en relief les divergences entre les parties et, bien qu'invitées par l'Envoyé spécial, aucune des parties ne propose de solutions concrètes pour sortir de la crise. Finalement, le POLISARIO, d'accord pour discuter des procédures de recours, n'était pas prêt à envisager quoi que ce soit en dehors du Plan de règlement. Rabat, de son côté, était prêt à

étudier une solution basée sur l'intégrité territoriale du Maroc dans le cadre d'une décentralisation qu'il souhaitait développer dans le Royaume et, en particulier, au Sahara occupé.

### 3/L'ultime espoir dans le plan Baker

#### 3-1 Sortir du Plan de règlement

##### 3-1-1 Des positions inconciliables

La question se cristallise donc autour du corps électoral car les deux parties donnent l'impression qu'elles n'envisagent la tenue du référendum qu'à condition d'être sûre que l'issue leur sera favorable. En effet, si les chefs du POLISARIO n'obtiennent pas l'indépendance, objet de leur lutte depuis plus de trente ans, ils seront probablement balayés par les Sahraouis. De même, si Rabat, qui s'obstine à prouver la « marocanité » du Sahara, perdait ce territoire, le gouvernement et le régime en sortiraient très certainement affaiblis. On voit mal alors comment une partie accepterait un résultat défavorable.

Cependant, il est sûr que le temps joue pour le seul Maroc, qui occupe, exploite et développe les quatre cinquièmes du territoire. Depuis 1976, Rabat mène une véritable politique de développement et de mise en valeur des provinces sahariennes : près de 250 millions de dollars ont été dépensés annuellement pour soutenir la guerre et mettre en place une infrastructure économique et sociale. Routes, ports, voies ferroviaires, logements, hôpitaux, eau, électricité, richesses minières, hydrocarbures, aucun secteur n'est négligé. Si tous ces investissements ne sont pas forcément rentables au sens économique, une dynamique est créée permettant aux nouveaux venus marocains de s'installer dans la durée et offrant aux Sahraouis des conditions avantageuses pour les empêcher de rallier le POLISARIO. Rabat a même institutionnellement inclus le Sahara occidental dans les élections municipales et législatives, ainsi que dans le référendum constitutionnel de 1993. On comprend mieux alors le refus des Marocains d'accepter des listes qu'ils considèrent « taillées sur mesure pour le POLISARIO » et l'avalanche des recours déposés.

Pendant ce temps, les réfugiés Sahraouis vivent dans des conditions déplorables dans des camps dépendant d'une aide internationale plus ou moins régulière. Entre 1000 et 5000 d'entre eux, selon les sources, se sont officiellement ralliés au Maroc, le plus célèbre étant le général Ayoub ancien chef militaire de la RASD. Le POLISARIO a annoncé à plusieurs occasions, qu'il reprendrait la lutte armée si un accord n'aboutissait pas. Mais sa situation financière, ses forces militaires (même réarmées et entretenues), la défection de nombre de ses cadres et le manque de soutien d'une Algérie en proie à d'autres urgences, lui permettront difficilement de mettre sa menace à exécution.

L'ONU, empêtrée dans le Chapitre VI, donc sans aucun moyen de coercition, n'a pu en 12 ans faire appliquer le Plan de règlement, alors que la mission a coûté, depuis 1991, 511 millions de dollars. Il fallait donc sortir du Plan de règlement initial.

### 3-1-2 L'idée de la décentralisation

Dans le quotidien El Mundo, du 15 juin 1996, M. Ruperez, du Parti Populaire, président de la commission des affaires étrangères du Congrès des députés de Madrid, déclare que : « la question du Sahara doit faire l'objet d'une négociation et rendre propice l'existence d'un Sahara autonome dans le cadre de la souveraineté marocaine ». M. Alaoui, ancien ministre et proche conseiller de Hassan II, lui emboîte le pas et propose au POLISARIO une solution de régionalisation, « chemin honorable et juste pour mettre fin à cette situation insensée ».

Fin mars 1997, la Chambre des Représentants du Maroc vote, à l'unanimité, la Loi relative à l'organisation de la région qui vise à consolider la décentralisation et la déconcentration au sein du Royaume. La région Laâyoune, Boujdour, Sakia El Hamra est l'une des 16 régions officielles et recouvre la quasi totalité du Sahara occupé.

Les dispositions de cette Loi sont les suivantes.

- Un Conseil de région est élu pour 6 ans.
- La création des régions ne peut porter atteinte à l'unité de la nation et à l'intégrité territoriale.
- Les compétences propres au conseil sont au nombre de 14 et portent sur le vote du budget, le plan régional de développement économique et social, le plan d'aménagement régional du territoire, l'imposition et la fiscalité locale, l'aide aux entreprises, la promotion de l'emploi et des investissements privés, la formation professionnelle, la protection de l'environnement, la gestion de l'eau et la promotion des activités culturelles et sociales.
- L'Etat transfère des ressources financières correspondantes aux attributions conférées, comme la réalisation et l'entretien des établissements scolaires, universitaires et hospitaliers, l'attribution de bourses et la formation de cadres.
- Le gouverneur du chef-lieu de région assure l'exécution des délibérations de conseil, contresignées par le président du conseil.
- La région est sous tutelle directe du ministère de l'intérieur.

Cette « régionalisation » est donc un mélange de décentralisation et de déconcentration et non pas une autonomie, les régions n'ayant aucune compétence dans les grandes fonctions régaliennes.

### 3-1-3 L'évolution de l'ONU

Même si le POLISARIO refuse toujours d'étudier toute solution en dehors du Plan de règlement (il propose alors un processus d'étude des recours), l'ONU va s'efforcer, en 2000, d'obtenir du Maroc un projet qui délègue vraiment une partie de ses pouvoirs pour tous les habitants du territoire. Début 2001, un Projet d'accord-cadre appuyé par le Maroc est proposé à la RASD et à l'Algérie. Il prévoit les dispositions suivantes :

- un exécutif sera élu pour 4 ans par et parmi les personnes habilitées à voter par la commission d'identification, compte non tenu des recours,
- une assemblée législative sera élue pour 4 ans par tout résident au Sahara depuis le 31 octobre 1998 et par tout inscrit sur la liste de rapatriement du HCR (concernant les sahraouis réfugiés à l'extérieur),
- un collège judiciaire dont les juges devront être originaires du Sahara occidental sera créé et sera compétent pour le droit territorial.

Ces organes exécutif, législatif et judiciaire seront compétents pour l'administration locale, le budget et les impôts territoriaux, la sécurité interne, la protection sociale, le commerce, l'agriculture, l'industrie, la culture, l'urbanisme et les infrastructures de base. Le Maroc gardera ses attributions de défense nationale, de relations extérieures, de monnaie, de poste et de télécommunications.

Un référendum sur le statut du Sahara serait, enfin, organisé dans les cinq ans auprès d'électeurs qualifiés (avoir résidé au moins un an avant la consultation).

Face aux réticences de l'Algérie et au refus du POLISARIO d'une solution qui apparaît intermédiaire avec une option d'indépendance qui n'est pas clairement établie, l'Envoyé personnel du Secrétaire général soumet alors, en juin 2002, au Conseil de Sécurité quatre options en vue de tenter de débloquer à nouveau le processus.

La première prévoit de poursuivre le Plan de règlement, même sans l'assentiment des parties (solution tentée depuis 10 ans).

La seconde option consiste en une révision de l'Accord-cadre, en fonction des diverses remarques, celui-ci serait alors été imposé par le Conseil de sécurité aux parties.

La troisième option propose une division du territoire entre les deux parties.

Enfin, la quatrième option prévoit le retrait pur et simple de l'ONU du Sahara occidental.

Mais le Conseil de Sécurité ne parvient à un accord sur aucune des options et, par sa résolution 1429 en date du 30 juillet 2002, il continue « d'appuyer énergiquement les efforts

déployés par l'Envoyé personnel pour trouver une solution politique (...) et l'invite à poursuivre ses efforts en gardant à l'esprit les préoccupations exprimées par les parties ».

### 3-2 La troisième voie Baker

#### 3-2-1 Surmonter l'impasse

Le Conseil n'ayant pas tranché entre les options proposées, M. Baker va malgré tout tenter de proposer une nouvelle solution qui satisfasse tous les acteurs et permette d'engager un processus.

Assisté d'un spécialiste du droit constitutionnel, il rédige alors un nouveau Plan de paix pour l'autodétermination. Ce Plan, selon les commentaires du Secrétaire général de l'ONU, « ...constitue un projet juste et équilibré de solution politique de la question du Sahara Occidental, qui accorde à chacune des parties une partie, mais peut-être pas la totalité, de ce qu'elle veut... ». En effet, ce Plan incorpore des éléments du Projet d'accord-cadre acceptés par le Maroc ainsi que des éléments du Plan de règlement et des accords de Houston acceptés par les deux parties et favorisés par le Front POLISARIO. Il envisage une période de transition au cours de laquelle il y aura une division des responsabilités entre les parties en attendant la tenue d'un référendum d'autodétermination.

Au cours d'une visite qu'il effectue dans la région du 14 au 17 janvier 2003, l'Envoyé personnel explique aux parties et aux pays voisins son Plan de paix qui est également communiqué au Conseil de sécurité en mars.

Dans son rapport (qui propose et expose le Plan Baker) du 23 mai 2003 au Conseil de Sécurité, le Secrétaire général de l'ONU, conscient qu'il s'agit d'une solution de la dernière chance explique que « tant que les parties ne se montreront pas disposées à assumer leurs propres responsabilités et à faire les compromis permettant de trouver une solution au conflit, toute nouvelle initiative visant à régler le problème du Sahara occidental connaîtra le même sort que les précédentes (...) je recommande donc au Conseil de sécurité de prier les parties de souscrire au Plan de paix ».

#### 3-2-2 Le Plan Baker : une solution équilibrée

Présenté en quatre parties, le Plan de paix est un accord qui doit être conclu entre les intéressés (Maroc et POLISARIO) ainsi que les voisins (l'Algérie et la Mauritanie).

Il prévoit un référendum (organisé et conduit par l'ONU), entre quatre et cinq ans après la signature de l'accord, pour l'indépendance ou l'intégration, toute option supplémentaire pouvant être négociée entre le Maroc et l'Autorité du Sahara occidental. Seront admises à voter les 88 000 personnes qualifiées par la Commission d'identification de la MINURSO (les recours ne seront pas pris en cours), les personnes figurant sur les listes de rapatriement du HCR et celles qui auront résidé de manière continue au Sahara depuis le 30 décembre 1999.

Entre temps sera mise en place par la population du Sahara occidental une « Autorité du Sahara occidental (ASO) », dont le chef de l'exécutif sera élu par le collège défini ci-dessus dans la première année ainsi que les membres de l'Assemblée législative, pour un mandat de quatre ans.

L'ASO sera compétente exclusivement pour l'administration locale, le budget territorial, la fiscalité, le développement économique, la sécurité intérieure, le maintien de l'ordre, la protection sociale, le commerce, l'agriculture, les mines, la pêche, l'industrie, la culture, l'éducation, l'urbanisme et les infrastructures de base. Le Maroc gardera ses attributions en matière de défense nationale, de relations extérieures, de défense de l'intégrité du territoire contre toutes tentatives sécessionnistes, de monnaie, de drapeau, de poste et télécommunications. Pour les affaires qui concernent le Sahara occidental, en matière diplomatique, le Maroc exercera son pouvoir en consultation avec l'ASO.

Le pouvoir judiciaire sera exercé par une Cour suprême du Sahara occidental et par les tribunaux créés par l'ASO, dont les membres seront nommés par le chef de l'exécutif en accord avec l'Assemblée législative. La Cour suprême sera compétente pour déclarer nulle toute loi de l'ASO qui contredirait le Plan de paix.

La campagne pour le référendum sera libre et aucune autorité ne pourra réduire la capacité d'un individu à faire campagne pacifiquement pour ou contre toute option proposée aux électeurs.

Dès l'entrée en vigueur du Plan, tous les prisonniers politiques ou de guerre seront libérés, et les forces armées des parties, dans les 90 jours, seront réduites, consignées et cantonnées.

On voit que dans son Plan M. Baker va plus loin que dans le Projet d'accord-cadre, octroyant une autonomie quasi complète avec de réels pouvoirs en matière législative et judiciaire. La similitude est grande avec l'autonomie dont jouit, par exemple, le Pays basque en Espagne. Il va donc largement au delà de la Loi relative à l'organisation de la région votée au Maroc en 1997, celle-ci comme nous l'avons vu supra n'étant qu'une loi de décentralisation et de déconcentration.

### 3-2-3 Les réactions mitigées des parties face au Plan Baker

Dans un premier temps, le POLISARIO va rejeter le Plan de paix reprenant ses arguments habituels basés sur le respect du Plan de règlement de 1988, sur la seule habilitation à voter des personnes reconnues par la Commission d'identification et refusant donc le vote des « résidents » depuis 1999. Il craint également le manque de garantie de sécurité sur le territoire une fois les réfugiés rentrés et, enfin, il émet des inquiétudes similaires quant à l'application du résultat du référendum.

La Mauritanie n'exprime aucune objection et l'Algérie, pour sa part, ne refuse pas le plan mais demande les mêmes garanties de sécurité que le POLISARIO pour la période de transition.

Toutefois, sous la pression de l'Algérie, le Front POLISARIO, par une lettre en date du 06 juillet 2003, fait part au Secrétaire général de son acceptation officielle du Plan de paix. Ce retournement va placer le Maroc dans une position délicate. En effet, alors qu'il est l'un des promoteurs de la troisième voie depuis plusieurs années, celui-ci refuse le Plan de paix et se retrouve en position « d'obstacle unique » à cette solution politique.

Dans le rapport du Secrétaire général au Conseil de Sécurité du 23 mai 2003, on lit que « la principale objection du Maroc au Plan de paix semble être le fait que l'une des options offertes par le référendum (...) est l'indépendance. Or l'indépendance est également l'un des choix soumis au vote dans le cadre du Plan de règlement, que le Maroc a accepté. »

Dans sa résolution du 31 juillet 2003, le Conseil de sécurité « continue d'appuyer énergiquement les efforts déployés par le Secrétaire général (...) et appuie de la même façon le Plan de paix pour l'autodétermination ». Afin d'obtenir l'accord volontaire du Maroc, M. Baker va rajouter dans son Plan une troisième option à la question du référendum à savoir en plus de l'intégration et de l'indépendance, l'autonomie au sein du Royaume.

Mais le Maroc ne revient pas sur ses objections et demande du temps de réflexion, ce qui provoque la hausse de ton du Secrétaire général qui, dans son rapport du 16 octobre 2003, « engage le Maroc à saisir cette occasion et à participer constructivement au processus en acceptant le Plan et en l'appliquant. ». Il « espère recevoir la réponse du Maroc avant la fin de l'année ». Cette recommandation inhabituellement comminatoire soulève au Maroc une vague de protestation dans la presse et dans la classe politique sans précédent : « la simple hypothèse d'un référendum portant en lui les germes de la sécession d'un territoire historique au sein duquel ont été installés des milliers de Marocains et déversés des milliards de dirhams sont

proprement inenvisageables » peut-on lire dans Jeune Afrique / L'intelligent, du 07 novembre 2003.

### 3-3 La solution entre les mains du Maroc et du Conseil de sécurité

#### 3-3-1 Exsangue le POLISARIO se plie au compromis

C'est sur la pression de l'Algérie que le POLSARIO fait volte face. Selon l'hebdomadaire « Jeune-Afrique/L'intelligent », de discrètes pressions américaines auraient incité l'Algérie à faire accepter par le président Abdelaziz le Plan Baker, de plus, cette démarche obéit à une stratégie qui isole le Maroc au plan diplomatique en le faisant passer pour le principal obstacle. De fait, et quelles qu'en soient les raisons sous-jacentes, la RASD a accepté un compromis difficile car l'issue du référendum reste une inconnue qu'elle est désormais prête à reconnaître.

Le POLISARIO n'a pas l'habitude de s'affranchir de son « protecteur » algérien, il le peut d'autant moins qu'il subit depuis plusieurs années un certain effritement. Comme nous l'avons déjà vu, de nombreux ralliements ont sanctionné, entre autres, une dérive autoritaire dans la direction de la RASD ou un alignement sur les positions algériennes, même au détriment des intérêts du peuple sahraoui. A titre d'exemple, le général Ayoub, ministre, soldat de la première heure et riche propriétaire se rallia au Maroc en 2002, après que le POLISARIO avalisa la proposition onusienne soutenue par M. Bouteflika, de partition du Sahara, ce qui équivalait à une division à jamais du peuple sahraoui. Le discrédit est également international puisque la RASD a vu nombre de pays retirer leur reconnaissance. En 1995, 76 pays ont reconnu l'Etat sahraoui. Or, depuis cette date 22 annulations ou suspensions de lien diplomatique se sont produites dont la moitié viennent de pays africains. Quelques poids lourds comme l'Inde ou le Pérou rompent les reconnaissances et, au sein du monde arabe, force est de constater que la RASD n'a jamais réussi à percer car seuls 5 états (Algérie, Mauritanie, Libye, Yémen et Syrie) sur 22 ont établi et maintiennent des relations diplomatiques avec cette entité.

En juin 2000, l'armée du POLISARIO, réarmée par l'Algérie, a mené des exercices d'envergure, dans la région de TIFARITI, mais a-t-elle encore un pouvoir de nuisance effectif ? Le président Abdelaziz ayant toujours refusé de verser dans le terrorisme, sa capacité à replacer la question sur la scène médiatique est donc plutôt faible, même si le bon déroulement du rallye Paris-Dakar a été menacé en 2001.

Enfin, le problème des prisonniers de guerre (il y aurait environ 600 marocains aux mains du POLISARIO et quelques 150 sahraouis au Maroc) qui seraient détenus depuis 15 ou 20 ans dans des conditions extrêmement précaires, détériore l'image de la RASD. Dénonçant les « travaux forcés », la Fondation France Libertés de Danielle Mitterrand, soutien du combat sahraoui dès la première heure, a décidé d'arrêter son aide aux réfugiés.

L'accord du POLISARIO bouleverse l'espèce de jeu à somme nulle qui prévalait alors où chaque partie semblait se complaire dans une opposition plus ou moins systématique.

### 3-3-2 La responsabilité de l'ONU et des grandes puissances

Dans le rapport du 23 mai 2003, le Secrétaire général de l'ONU place une fois de plus le Conseil de Sécurité devant ses responsabilités : « après plus de 11 années et près de 500 millions de dollars de contributions, il faudrait admettre que le Conseil de sécurité ne résoudra pas le problème du Sahara occidental sans demander soit à l'une des parties, soit aux deux de faire quelque chose qu'elles ne seraient autrement nullement disposées à faire (...) j'engage donc le Conseil de sécurité à saisir l'occasion qui lui est donnée de s'attaquer de manière efficace au problème du Sahara occidental en demandant aux parties d'accepter le Plan de paix tel que modifié et d'œuvrer avec l'ONU ».

Nous l'avons vu, le Conseil avait déjà refusé de se prononcer en faveur de l'une ou l'autre des quatre options proposées en 2002. S'il fait confiance au travail de la MINURSO, il ne s'engage pas clairement et n'a, à ce jour, incité aucune partie à se plier aux solutions de l'Envoyé personnel. Chaque résolution est quasi calquée sur le même modèle : le Conseil « souligne », « rappelle », « réaffirme », « appuie », « demande », « prie ». Lorsqu'il « décide » c'est uniquement pour proroger le mandat de la MINURSO ou pour « demeurer saisi de la question » mais pour combien de temps ? Ne faut-il pas maintenant contraindre le Maroc à accepter la solution équilibrée de M. Baker qui sans déboucher immédiatement sur un référendum permet d'engager un processus, de sortir de l'impasse ?

L'ONU a débuté son action sur le refus d'une occupation flagrante d'un pays par un voisin plus puissant, à cette vision conforme au droit international s'oppose la vision « realpolitik » (c'est celle de la France) qui prétend qu'on ne peut créer un pays sans ressource avec quelques 200 000 habitants, qui vivraient sous perfusion de l'aide internationale (n'est pas le Koweït qui veut).

Le paradoxe tient dans le fait que la France et les Etats-Unis sont membres permanents du Conseil. Les relations franco-marocaines économiques comme politiques sont très étroites, le

« Royaume exemplaire », cher à Lyautey, est le pays étranger le plus visité par tous les gouvernements successifs de la V<sup>e</sup> République, des coopérations multiformes (culturelle, scientifique, policières) complètent ces réseaux. La visite d'Etat de M. Chirac en octobre 2003 a de nouveau montré les convergences de vue entre Paris et Rabat sur la question du Sahara, le président de la République reprenant à son compte le vocable « provinces du sud » par lequel les officiels marocains désignent le territoire occupé. La France œuvre donc au Conseil pour éviter une résolution trop contraignante pour le Maroc. Selon le Monde du 06 novembre, M. Chirac aurait assuré le roi qu'il « userait si besoin de son droit de veto pour empêcher l'adoption d'un plan de paix qui ne conviendrait pas à Rabat ».

Les Etats-Unis ont, quant à eux, une position plus neutre. S'ils soutiennent le plan Baker (les familles Bush et Baker sont très liées), ils ont tenu à rassurer le Maroc en déclarant qu'il n'était pas question pour Washington d'appuyer une solution « imposée au Maroc ou à aucune autre partie ». Les Etats-Unis restent, en effet, soucieux de donner des gages à tous les acteurs régionaux (ils aident financièrement Alger et Rabat).

### 3-3-3 En attendant le Maroc

Combien de temps le Maroc, pourtant promoteur de la troisième voie et ayant accepté le principe du référendum depuis 1981, va-t-il s'opposer au Plan Baker ? Dans sa réponse à M. Baker, le Maroc justifie son refus par le fait qu'il considère la décentralisation comme une fin pour le Sahara occidental et non comme un moyen qui débouche sur un référendum dont l'une des options serait l'indépendance. Ni la France qui soutient l'occupation, ni les Etats-Unis ne forceront a priori le Royaume, la solution reste donc dans les mains du roi.

Il semble pourtant que malgré toutes les avancées, l'acceptation du cessez-le-feu, du Plan de règlement initial et du processus d'autodétermination, le Maroc n'ait finalement jamais eu l'intention de risquer un référendum. Rabat a joué un double jeu quasi permanent en vue de gagner du temps, de laisser pourrir la situation, de décourager la MINURSO, étant maître du jeu puisque puissance occupante. Le discours du roi Mohammed VI, à l'occasion du 28<sup>eme</sup> anniversaire de la Marche Verte, est à ce sujet éloquent même si, destiné au peuple marocain, il est de ton moins modéré :

« Cher peuple, Nous voudrions aujourd'hui t'entretenir de l'évolution que connaît la question de nos Provinces sahariennes (...) Nous te disons sans ambages que Nous comprenons parfaitement ton inquiétude, somme toute naturelle, suite à l'interprétation inappropriée de la Résolution 1495, adoptée par le Conseil de sécurité le 31 juillet dernier (Résolution qui

appuie le Plan Baker-NLDR). Nous sommes fier du refus unanime que tu as opposé à cette interprétation, refus qui prouve une nouvelle fois au monde, si besoin est, que la Nation marocaine, d'Oujda à Smara, et de Tanger à Lagouira, est unie et qu'elle n'admet aucune atteinte à sa souveraineté nationale ou à son intégrité territoriale. Le conflit artificiel autour de la marocanité de notre Sahara ne concerne nullement une question de décolonisation, dans la mesure où cette décolonisation a déjà eu lieu, par le biais de négociations, de consensus et d'accords entre les parties concernées, notamment le Maroc et l'Espagne. Il s'agit, en fait, d'un différend créé de toutes pièces et qui va à contre-courant de l'unité maghrébine, dans un monde où seuls les blocs et les regroupements régionaux, fondés sur les principes de démocratie et d'intégration économique, ont voix au chapitre. »

La question du Sahara reste pourtant l'un des obstacles majeurs au développement de l'Union du Maghreb Arabe (UMA) et le Plan Baker favoriserait justement la réactivation de cette instance. En effet, il enclencherait un processus progressif qui permettrait d'avancer, après treize années de blocage, vers un statut final du Sahara déterminé par un référendum à trois options dont l'issue n'est pas écrite, et qui contribuerait à refermer les plaies entre l'Algérie et le Maroc.

De plus, l'Union européenne, sollicitée par le Maroc pour un partenariat renforcé, a impérativement souhaité, en préalable à toute avancée, un règlement du conflit. Preuve en est, régulièrement le Parlement européen émet des avis très favorables à une tenue au plus tôt du référendum.

Le Maroc qui, faut-il le rappeler, a le droit international contre lui, pourra-t-il longtemps s'opposer au Plan de paix ?

## Conclusion

Treize ans après la mise en place de la MINURSO, l'ONU doit trouver une solution rapidement, sous peine de basculer dans une impasse de type chypriote. La difficulté à établir les listes électorales, les intransigeances simultanées ou successives, le double langage des parties ont mis en échec un processus dont le calendrier était pourtant établi et arrêté dans le temps.

Par son approche qui dépasse le problème de la définition du corps électoral, qui prévoit une période de transition dans l'autonomie et qui propose enfin cette même autonomie comme option référendaire, M. Baker bâtit une troisième voie qui si elle ne satisfait pas dans la totalité les revendications des parties, en accorde au moins une part à celles-ci.

Le refus du Maroc de ce Plan (cela va faire un an que le Maroc demande un temps de réflexion), est d'autant plus criant qu'il est désormais la seule partie à faire obstacle, alors que l'idée même de troisième voie est à la base marocaine. Mais la relance du processus ne dépend pas uniquement du Maroc, la France et les Etats-Unis sont les seuls à posséder les moyens de pression indispensables à un déblocage de la situation.

Pour assurer sa crédibilité, et compte tenu des sommes déjà engagées, l'ONU ne peut se permettre d'attendre et de laisser courir le statu quo. Une solution pourrait être d'espérer de régler le conflit avec des générations plus jeunes qui n'ont pas connu la guerre. Ainsi, le jeune roi du Maroc, par son hérité, est dépositaire de la question. Le président Abdelaziz ne semble pas près de passer la main et le président Bouteflika (ministre des affaires étrangères en 1974) est en passe d'être réélu. C'est donc avec ces acteurs que doit se faire la paix et l'échec du Plan Baker serait celui de la MINURSO dont la mission n'aurait alors plus lieu d'être après tant d'années.

Annexe 1 : carte physique.



Map No. 3691 Rev. 32 UNITED NATIONS  
April 2001

Department of Public Information  
Cartographic Section

## Bibliographie

### 1 Ouvrages

- Abdelkhaleq BERRAMDANE, Le Sahara occidental : enjeu maghrébin, Karthala, 1992.
- Khadija MOHSEN-FINAN, Sahara occidental. Les enjeux d'un conflit régional, Paris, CNRS Histoire, 1997.
- Jean-François DAGUZAN, Le dernier rempart ? Forces armées et politiques de défense au Maghreb, Publisud, 1998.
- Tony HODGES, Sahara occidental, l'Harmattan Paris 1987.
- Martine de FROBERVILLE, Sahara occidental, la confiance perdue, L'Harmattan, Paris, 1996.

### 2 Articles

- Khadija MOHSEN-FINAN, Sahara occidental : de la prolongation à la nécessité de son règlement, Politique étrangère 3/96.
- Nicole GRIMAUD, Le Sahara occidental : une issue possible ?, Maghreb - Machrek, n° 121, juillet-septembre 1988.
- François SOUDAN, Lâchés de toutes parts, Jeune Afrique / L'intelligent, 13 novembre 2001.
- François SOUDAN, Le retour du guerrier, Jeune Afrique / L'intelligent, 28 novembre 2002.
- François SOUDAN, Bisbilles diplomatiques, Jeune Afrique / L'intelligent, 21 juillet 2003.
- François SOUDAN, Coup de tonnerre à Manhattan, Jeune Afrique / L'intelligent, 08 août 2003.
- François SOUDAN, La nouvelle Marche verte, Jeune Afrique / L'intelligent, 07 novembre 2003.
- Jean-Pierre HUSSON, L'armée de libération populaire sahraouie, le bras armé du Front Polisario, Raids 2000.
- Florence BEAUGE, Sahara occidental : les prisonniers de guerre marocains seraient « contraints aux travaux forcés », Le Monde, 19 septembre 2003.
- Jean-Pierre TUQUOI, Paris soutient le Maroc, Washington affiche sa neutralité au sujet du Sahara occidental, Le Monde, 06 novembre 2003.

- Luc de BAROCHEZ, Paris et Rabat au coude à coude au Sahara, Le Figaro, 10 octobre 2003.
- Mariano AGUIRRE, Vers la fin du conflit au Sahara occidental, Le Monde diplomatique, novembre 1997.
- Lahouari ADDI, Introuvable réconciliation entre Alger et Rabat, Le Monde diplomatique, décembre 1999.

### 3 Documents

- Maghreb Arabe Presse, Discours de SM le Roi Mohammed VI à l'occasion du 28<sup>e</sup> anniversaire de la glorieuse Marche Verte, le 06 novembre 2003.
- Capitaine MESBAH, officier de l'ANP (Algérie), La construction du Maghreb arabe face au défi du conflit du Sahara occidental, Royal College of Defence studies (London), 1987.
- Royaume du Maroc, Ministère de la communication, Spécial Législatives 97, novembre 1997.
- Africa América Latina, Revista de SODEPAZ n°6-1991, especial Sahara.
- Secrétaire général des Nations Unies, Rapport du 13 novembre 1997 sur la situation concernant le Sahara occidental.
- Secrétaire général des Nations Unies, Rapport du 13 avril 1998 sur la situation concernant le Sahara occidental.
- Secrétaire général des Nations Unies, Rapport du 6 décembre 1999 sur la situation concernant le Sahara occidental.
- Secrétaire général des Nations Unies, Rapport du 17 février 2000 sur la situation concernant le Sahara occidental.
- Secrétaire général des Nations Unies, Rapport du 20 février 2001 sur la situation concernant le Sahara occidental.
- Secrétaire général des Nations Unies, Rapport du 22 mai 2000 sur la situation concernant le Sahara occidental.
- Secrétaire général des Nations Unies, Rapport du 20 juin 2001 sur la situation concernant le Sahara occidental.
- Secrétaire général des Nations Unies, Rapport du 23 mai 2003 sur la situation concernant le Sahara occidental.

- Secrétaire général des Nations Unies, Rapport du 16 octobre 2003 sur la situation concernant le Sahara occidental.
- Secrétaire général des Nations Unies, Rapport du 19 janvier 2004 sur la situation concernant le Sahara occidental.
- Conseil de sécurité, Résolution 658 du 27 juin 1990.
- Conseil de sécurité, Résolution 690 du 29 avril 1991.
- Conseil de sécurité, Résolution 1359 du 29 juin 2001.
- Conseil de sécurité, Résolution 1429 du 30 juillet 2002.
- Conseil de sécurité, Résolution 1485 du 30 mai 2003.
- Conseil de sécurité, Résolution 1495 du 31 juillet 2003.
- Conseil de sécurité, Résolution 1513 du 28 octobre 2003.
- Assemblée générale, Résolution 3458(XXX) du 10 décembre 1975.
- Cour internationale de Justice, Avis consultatif du 16 octobre 1975 sur le Sahara occidental.

#### 4 Internet

- Organisation des Nations Unies : [www.onu.com](http://www.onu.com)
- Le Monde diplomatique : [www.monde-diplomatique.fr](http://www.monde-diplomatique.fr)
- Jeune Afrique : [www.jeuneafrique.com](http://www.jeuneafrique.com)
- Le matin : [www.lematin.ma](http://www.lematin.ma)
- El Mundo : [www.elmundo.es](http://www.elmundo.es)