

LA MINURSO, 25 ANS AU SERVICE DE LA PAIX AU SAHARA OCCIDENTAL

MICHEL LIÉGEAIS *



SALOMÉ PONSIN *



Avec la fin de la guerre froide qui soulage le Conseil de sécurité de l'Onu du blocage quasi systématique qu'il subissait depuis une quarantaine d'années, la décennie 1990 est celle de l'explosion des activités de maintien de la paix de l'Onu. En raison même de cette croissance et d'ambitions sans doute excessives dans le chef du Conseil de sécurité, la décennie 1990 sera aussi celle des remises en question à la suite des sérieuses difficultés rencontrées par certaines des opérations lancées par l'Onu. Dans un article intitulé « *The Crisis in UN Peacekeeping* », publié en 1994, Adam Roberts met ainsi en exergue combien les opérations de maintien de la paix de l'Onu sont en crise. Il dénonce « une crise autant de fond que de forme : les principes et pratiques mis à l'épreuve durant les opérations de maintien de la paix *devant*

* PROFESSEUR À L'UNIVERSITÉ CATHOLIQUE DE LOUVAIN (CENTRE D'ÉTUDE DES CRISES ET DES CONFLITS INTERNATIONAUX - CECRI).

** ÉTUDIANTE À L'UNIVERSITÉ CATHOLIQUE DE LOUVAIN – STAGIAIRE AU CECRI.

être modifiés ou abandonnés »¹. Adam Roberts rappelle alors les opérations onusiennes (Bosnie-Herzégovine, Somalie et Rwanda) qui ont démontré un déficit de réactivité, des faiblesses dans l'organisation et, dans d'autres cas, une volonté excessive de l'Onu d'« imposer la paix »².

Alors même que l'Onu fait l'objet de critiques contradictoires – trop frileuse et trop interventionniste, trop passive et trop ambitieuse, trop faible et trop onéreuse... – une catégorie particulière d'opérations de l'Onu pose un problème singulier dès lors que l'on s'efforce de les évaluer. En effet, si personne ne songe à contester le fait que les opérations en Somalie et au Rwanda constituent des échecs ; et si l'on trouvera sans peine un consensus pour considérer que les opérations en Namibie, au Mozambique ou en Angola furent d'authentiques succès à porter au crédit de l'Onu, on ne peut que demeurer perplexe face aux opérations de longue durée qui semblent traverser le temps, comme fossilisées dans un paysage international, au point que l'on en oublierait jusqu'à leur existence. Une telle longévité signale-t-elle un échec ou un succès ? Démontre-t-elle la ténacité de l'Onu ou, au contraire, l'inertie de sa bureaucratie ? Enfin, la pérennisation de la présence de l'Onu dans certaines zones de conflit est-elle la conséquence de la non-résolution de ceux-ci ? Ou, à l'inverse, la stabilisation du cessez-le-feu par la présence onusienne contribue-t-elle paradoxalement à rendre moins urgente la recherche d'une solution politique et agit-elle dès lors comme un facteur de prolongation du différend ?

Pour répondre à ces différentes questions, les lignes qui suivent étudieront une opération créée en 1991, la Mission des Nations unies pour l'organisation d'un référendum au Sahara occidental. Cette opération, qui avait pour objectif de permettre un règlement rapide et définitif de la question sahraouie, est toujours en place près d'un quart de siècle après sa création et semble enlisée dans une situation de statu quo. Tout comme la Force des Nations unies chargée du maintien de la paix à Chypre

124

¹ A. Roberts, « The Crisis in UN peacekeeping », *Survival: Global Politics and Strategy*, 36 : 3, 93-120, (1994). p. 1.

² Rapport de la commission indépendante d'enquête sur les actions de l'Onu lors du génocide de 1994 au Rwanda, 1999. À propos du rapport de la commission onusienne en charge de la mort de casques bleus durant le conflit somalien. <http://www.un.org/french/documents/view_doc.asp?symbol=S/1999/1257>, p. 44

(UNFICYP) ou le Groupe d'observateurs militaires des Nations unies pour l'Inde et le Pakistan (GOMNUIP), la MINURSO appartient aux opérations de maintien de la paix de très longue durée. Ces opérations ont pour principal objectif de maintenir la paix entre les parties et de veiller à ce que le cessez-le-feu soit respecté afin de « créer les conditions d'une paix durable dans les pays déchirés par des conflits »³. Les efforts de l'Onu portent également sur l'établissement de la paix (*peace-making*) au travers d'un processus de règlement pacifique des différends par la voie diplomatique. La très longue durée de ces opérations semble s'expliquer par l'interdépendance des deux objectifs de maintien et d'établissement de la paix. Autrement dit, si une mission de maintien de la paix ne parvient pas à contenir le conflit sur le terrain, la tension résultante entre les parties risque d'entraver la voie du règlement diplomatique du différend. Cela est également valable dans une situation inverse lorsque le processus de conciliation échoue à trouver une solution rapide au conflit. L'absence de perspectives de règlement politique alimente alors les tensions sur le terrain. L'élément caractérisant une opération de longue durée pourrait donc correspondre à l'épuisement progressif des voies de solution conduisant à la lassitude des parties au conflit ainsi qu'à un sentiment d'impuissance des médiateurs. En d'autres termes, le succès du maintien de la paix est une condition nécessaire mais non suffisante de l'établissement de la paix.

À cet égard, la MINURSO doit-elle être considérée comme un succès ou comme un échec ? À quel moment et par quel mécanisme une opération de maintien de la paix peut-elle contribuer par sa présence même à l'absence de résolution politique du conflit ?

Le Sahara occidental : « Dernière colonie d'Afrique »⁴ ?

La question du Sahara occidental apparaît dès 1957, lorsque le Maroc prie l'Onu d'agir en faveur de la décolonisation du territoire alors occupé par l'Espagne. Ainsi, la question de savoir qui est le peuple sahraoui ; de déterminer s'il peut, ou non, constituer un

³ <<http://www.un.org/fr/peacekeeping/operations/index.shtml>>.

⁴ Expression couramment utilisée pour définir le Sahara occidental.

État ; ou si le territoire du Sahara occidental appartient déjà à un autre État, est intimement liée aux processus de colonisation et de décolonisation en Afrique. Le territoire aujourd'hui appelé Sahara occidental a été amputé au royaume marocain durant la colonisation française et espagnole nord-africaine. La signature contrainte avec la France du Traité de Lalla Maghnia, en 1845, ne fixe précisément les frontières entre le Maroc et l'Algérie française que sur une portion limitée. La partie la plus méridionale du tracé demeure indéterminée, ce qui ne manquera pas de générer des tensions entre le Maroc et l'Algérie lorsque cette dernière accèdera à l'indépendance en 1962⁵. À la suite de la guerre hispano-marocaine perdue par le Maroc (octobre 1859-avril 1860), un traité de paix est signé à Tétouan le 26 avril 1860. Le Maroc doit s'acquitter d'une lourde indemnité financière, concéder des territoires et s'engager à signer un traité de commerce avec le royaume ibérique. Un siècle plus tard, alors que la France entame son processus de décolonisation en Algérie, l'Espagne renâcle à entamer un mouvement identique au Sahara. Le Maroc sollicite alors le soutien des Nations unies pour la décolonisation du « Sahara espagnol », ou aujourd'hui Sahara occidental⁶. Las, loin d'octroyer au Maroc la restitution des territoires revendiqués, l'Onu qualifie le Sahara occidental de « territoire non autonome ». La résolution 1514 « sur l'octroi de l'indépendance aux pays et peuples coloniaux » s'appuie sur le principe d'autodétermination des peuples. Adoptée en décembre 1960 par l'Assemblée générale des Nations unies, elle aura pour effet d'ouvrir le débat quant au devenir du territoire sahraoui dans une perspective peu favorable aux revendications marocaines.

Alors qu'en 1966, l'Assemblée générale de l'Onu recommande l'application de ce principe, en donnant la possibilité au peuple sahraoui de définir son avenir, les revendications territoriales du voisinage du Sahara occidental se multiplient. La Mauritanie et l'Algérie réclament à leur tour des droits territoriaux, sur la base de leurs liens historiques et culturels, alors même que l'Espagne n'a pas encore décolonisé le territoire. En 1975, des premières possibilités de résolution apparaissent, suivant deux chemins

⁵E. Meric, « Le Conflit algéro-marocain », *Revue française de science politique*, 1965, p. 743-745.

⁶A. El Ouali, *Autonomie au Sahara : prélude au Maghreb des régions*, Stacey International, 2008. p. 74-127.

parallèles : la voie onusienne, et la voie des négociations entre États. En octobre, la Cour internationale de justice (CIJ) rend un avis consultatif, après avoir été saisie par l'Assemblée générale de l'Onu. La CIJ conclut qu'aucune des parties n'a *de facto* de liens suffisants avec le Sahara occidental pour entraver la voie vers son autodétermination. La Cour internationale définit également le Sahara occidental comme un « territoire sans administration ». Un mois après que la CIJ a rendu son avis, l'Espagne signe l'Accord de Madrid par lequel il concède le nord du Sahara occidental au Maroc, et le sud à la Mauritanie. Cependant, ces négociations n'ont pas tenu compte de la population sahraouie au sein de laquelle un front d'indépendance se développe. Ce dernier ne manque pas de rappeler à tous que l'Onu s'est prononcée en faveur du droit à l'autodétermination des peuples. Le « Front Polisario » ira jusqu'au bout de cette logique en proclamant la République arabe sahraouie démocratique en 1976. Cette République a obtenu la reconnaissance de près de 70 États, ainsi que celle de l'Organisation de l'unité africaine (OUA), contrairement à l'Organisation des Nations unies qui ne veut pas cautionner une action unilatérale.

127

Rapidement, la Mauritanie, convaincue par le Front Polisario, abandonne ses ambitions sur le Sahara occidental. Durant cette période, l'Algérie paraît vouloir se faire discrète en se contentant de soutenir le front d'indépendance sahraoui. Il s'agit, alors, d'un soutien de principe qui doit se comprendre dans le cadre de son contentieux frontalier avec le Maroc⁷. Il apparaîtra par la suite que la position algérienne ne diffère guère, en réalité, de celle du Maroc. Ces deux États insistent sur l'appartenance historique du Sahara occidental à leur territoire. C'est la dynamique diplomatique qui impose à l'Algérie de se faire discrète durant les premières années du conflit et qui contraint, par voie de conséquence, le Maroc à reformuler temporairement ses ambitions pour soutenir une autonomie du Sahara occidental sous contrôle marocain. Même sous cette forme adoucie, la souveraineté marocaine sur le Sahara occidental demeure inacceptable pour le Front Polisario. Dans ce contexte, une mission de bons offices conjointe de l'Onu et de l'OUA voit le jour en 1985. Elle aboutit en 1988 et prévoit un cessez-le-feu entre les parties, l'échange des prisonniers respectifs,

⁷ M.-F. Khadjia, « Le règlement du conflit du Sahara occidental, à l'épreuve de la nouvelle donne régionale », *Politique africaine*, 1999/4 n° 78, p. 99.

le rapatriement des réfugiés sahraouis sur leur territoire, ainsi que la mise en place de la MINURSO et l'organisation d'un référendum d'autodétermination.

Avec la création de la MINURSO, le référendum constitue le cœur de la résolution 690 adoptée à l'unanimité, le 29 avril 1991, par un Conseil de sécurité unanime. Cette consultation doit permettre au peuple sahraoui de déterminer lui-même son devenir entre indépendance, autonomie relative à l'égard du Maroc, ou intégration à ce dernier État. La mission va toutefois se heurter à de nombreux problèmes ; le premier étant celui du recensement de la population afin de déterminer qui pourra participer au référendum. L'identification du peuple sahraoui va cristalliser l'ensemble des oppositions et montrera les limites d'un tel règlement. Les différents recensements proposés, qu'ils prennent en compte le seul peuple habitant sur le territoire, ou les sahraouis ayant migré vers le Maroc, sont constamment rejetés par les parties.

128

Après huit ans d'efforts infructueux, la situation de blocage amène le Maroc et le Front Polisario à accepter la voie des négociations sous l'égide de l'Onu. En 1997, l'Onu lance ainsi un programme de trois sessions de discussions, successivement à Londres, Lisbonne et Houston. Cette série de pourparlers n'aboutira pas. L'Onu charge alors l'ancien secrétaire d'État américain James A. Baker III de trouver une solution au conflit. L'Envoyé spécial du secrétaire général propose alors deux plans successifs de retour à une paix durable. Le premier plan prévoyait une période transitoire de quatre ans avant la tenue du référendum. Durant cette période, le Sahara occidental aurait été autonome, mais sous souveraineté marocaine. Cette option est rejetée par le Front Polisario car le plan est en contradiction avec ses aspirations. Le second plan prévoyait un encadrement à la période de transition, et la possibilité pour le Sahara occidental d'obtenir une indépendance pleine et entière à la suite du référendum. Cette fois, c'est le Maroc qui oppose une fin de non-recevoir.

Dix ans plus tard, en 2007, de nouvelles tentatives voient le jour sous la forme de deux plans proposés respectivement par le Maroc et par le Front Polisario. En dépit d'une apparente volonté d'apaisement, les propositions ne prennent pas suffisamment en compte les intérêts de la partie adverse et sont donc logiquement rejetées par celle-ci. Des tentatives semblables seront initiées en 2009 avec un résultat identique.

Ces longues années de conflit semblent avoir épuisé le Front Polisario qui est aussi quelque peu désabusé par le jeu des alliances, notamment entre le Maroc et les puissances américaines et françaises qui soutiennent les positions de Rabat au sein de l'Onu. Pendant ce temps, de nombreuses organisations non gouvernementales de respect des droits de l'homme, tel que Human Right Watch, tirent la sonnette d'alarme quant aux conditions de vie du peuple sahraoui. Depuis la « Marche verte » marocaine de 1975 – au cours de laquelle de nombreux citoyens marocains ont marché vers le Sahara occidental pour s'y installer et ainsi matérialiser les liens historiques qui les unissent à ce territoire – les cartes démographiques ont été modifiées en faveur du royaume marocain lors des différentes tentatives d'identification du peuple sahraoui.

Au long de ces années de négociations infructueuses, chacune des parties semble vouloir camper sur ses positions. Le temps joue en faveur de Rabat qui pratique habilement la politique du fait accompli en vendant le statu quo comme le meilleur garant de la stabilité régionale. Un argument qui porte d'autant plus à l'heure où l'ensemble du bassin saharo-sahélien est en proie à de sérieuses convulsions. De son côté, le Front Polisario tente de mobiliser ses soutiens internationaux en arguant de la légitimité de ses aspirations à l'autodétermination, en sensibilisant au sort des réfugiés et en s'efforçant de jeter l'opprobre sur le Maroc en qualifiant le Sahara occidental de « dernière colonie d'Afrique ».

129

Un conflit enlisé dans des questions identitaires et régionales

Si, à l'origine, le conflit oppose le Maroc et le Front Polisario, il prend une dimension régionale en raison de l'implication de l'Algérie. Pour Rabat et Alger, en effet, la question du Sahara occidental dépasse les simples considérations territoriales. L'enjeu réside aussi dans l'affirmation de leur statut de puissance régionale et de leur influence respective dans le Maghreb. L'implication de ces deux États au conflit rend par conséquent la mission de la MINURSO bien plus ardue que la simple organisation d'un référendum sahraoui. Le Maroc et l'Algérie usent en effet de toutes leurs ressources diplomatiques afin d'imposer leur vue dans ce conflit ou, à tout le moins, d'empêcher leur rival d'y parvenir. Si les

enjeux politiques et symboliques sont importants, ils ne doivent pas occulter des enjeux économiques tout à fait significatifs. Le Sahara occidental est vaste, riche en minerais et en hydrocarbures de bonne qualité. Son potentiel commercial et énergétique constituerait un atout majeur pour celui qui en détiendrait « les droits d'exploitation ».

On l'a vu, la question de la frontière sud du Maroc avec l'Algérie est posée depuis le traité de Lalla Maghnia, lequel ne délimite pas clairement les deux États dans leurs confins méridionaux. À cet effet, le gouvernement marocain et le gouvernement provisoire de la République algérienne avaient pourtant signé en 1961 un accord disposant notamment que : « Le Gouvernement provisoire de la République algérienne reconnaît, pour sa part, que le problème territorial posé par la délimitation imposée arbitrairement par la France entre les deux pays trouvera sa solution dans les négociations entre le gouvernement du royaume du Maroc et le gouvernement de l'Algérie indépendante. [...] De ce fait, le gouvernement provisoire de la République algérienne réaffirme que les accords qui pourront intervenir à la suite des négociations franco-algériennes ne sauraient être opposables au Maroc quant aux délimitations territoriales algéro-marocaines. »⁸ Or, dès son accès à l'indépendance en 1962, l'Algérie a milité pour la création de l'OUA – devenue l'Union africaine (UA) en 2002 – avec pour principe essentiel l'intangibilité du tracé des frontières coloniales. Cela lui a permis de prendre à son avantage le tracé colonial français, lequel lui donne accès au Sahara occidental. À partir de ce moment, le conflit algéro-marocain devient régional, chaque acteur s'efforçant de s'allier la solidarité maghrébine dans le cadre du dossier sahraoui. Lorsqu'en 1976, l'OUA reconnaît la République arabe sahraouie démocratique, soutenue par l'Algérie, c'en est trop pour le Maroc qui finira par quitter l'Organisation africaine en 1984. Le royaume se retrouve ainsi marginalisé sur le continent africain et devra dès lors s'appuyer sur des soutiens extérieurs : la France et les États-Unis.

Les revendications marocaines sur le Sahara occidental ont pris une ampleur particulière en 1974, lorsque le roi Hassan II décida de réagir aux tentatives espagnoles de négociation avec la

⁸ A. El Ouali, *Autonomie au Sahara : prélude au Maghreb des régions*, Stacey International, 2008, *op. cit.*, p. 88.

Ligue arabe, pour rendre le Sahara occidental libre et autonome. Durant son règne, le roi Hassan II a mis un point d'honneur à rétablir l'intégralité du territoire marocain, Sahara occidental compris. Lorsque son fils, Mohammed VI, lui succède en 1999, il hérite du dossier sahraoui alors que de nombreuses tensions entre la monarchie et l'armée marocaine se font ressentir. Le jeune roi – encore marqué par la tentative de coup d'État de l'armée à l'encontre de son père de 1972 – craint que l'armée ne tente une nouvelle fois de s'emparer du pouvoir, en prenant pour motif un assouplissement du roi face à cette question relevant de l'honneur marocain. En effet, l'armée est fortement impliquée dans la question sahraouie en maintenant d'importants effectifs dans la région afin de « récupérer les territoires spoliés »⁹. Au-delà de ces enjeux politiques, le Sahara occidental se révèle être un véritable atout pour le Maroc dont l'économie repose en partie sur le commerce des engrais phosphatés extraits du Sahara pour être exportés vers l'Europe, les États-Unis et les puissances émergentes, et pour qui l'agriculture se révèle essentielle. Le sol sahraoui est, en effet, riche en phosphate et pourrait offrir au Maroc l'occasion d'assouvir une demande toujours plus importante de ce fameux engrais. À travers le Sahara occidental, le royaume paraît ainsi jouer sa survie politique et économique sur le long terme¹⁰. Voyant la victoire s'éloigner, alors que les négociations sont sans issue et que ses revendications auprès de l'Onu ne trouvent pas d'écho dans ce combat opposant le poids de l'histoire marocaine, de l'honneur et de la tradition, aux aspirations moralistes et universalistes du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, le roi Mohammed VI a assoupli la position marocaine. Rapidement après son entrée en fonction, il décide de ne plus revendiquer la réhabilitation du territoire sahraoui en territoire marocain, mais propose une autonomie relative sous souveraineté royale. Cette position fait suite aux violentes manifestations de septembre 1999, conduites à Laayoun par des étudiants sahraouis réclamant une amélioration de leur niveau de vie¹¹.

131

⁹ M.-F. Khadjia, « Le règlement du conflit du Sahara occidental, à l'épreuve de la nouvelle donne régionale », *Politique africaine*, 1999/4 n°78, p. 95-105, *op. cit.*, p. 3.

¹⁰ T. Hodges, *Sahara occidental : origines et enjeux d'une guerre du désert*, L'Harmattan, 1983, p. 219-236.

¹¹ M.-F. Khadjia, « Le règlement du conflit du Sahara occidental, à l'épreuve de la nouvelle donne régionale », *Politique africaine*, 1999/4, n° 78, p. 97.

L'Algérie, quant à elle, n'a que rarement exprimé ses aspirations profondes sur le sujet du Sahara occidental. Si elle a toujours reconnu qu'elle soutenait le Front Polisario, financièrement et logistiquement, elle s'est rarement expliquée sur les raisons de ce soutien. Depuis 1975, l'Algérie soutient officiellement le Front d'indépendance au nom du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, contre le nationalisme et l'expansionnisme marocain d'Allal El-Fassi et les thèses du Grand Maroc¹². Les choses semblent tout de même un peu plus complexes. Pour certains observateurs, les revendications algériennes sont en réalité d'une autre nature. Édouard Méric, dans ses travaux relatifs au conflit algéro-marocain, s'appuie ainsi sur un extrait du journal national algérien *El Moudjahid*, selon lequel : « [...] Le Sahara n'est pas un territoire vacant, un territoire dépourvu de caractère et d'identité. Il n'est pas une notion abstraite, mais une terre pétrie par la personnalité algérienne et marquée par l'empreinte indélébile de la Révolution du peuple algérien [...] ». Ainsi, les objectifs algériens ne seraient guère différents des objectifs marocains. Pour autant, l'Algérie a fait le choix d'un jeu diplomatique plus subtil qui ne laisse guère transparaître ses ambitions géopolitiques. Elle soutient donc l'indépendance de la République saharienne en espérant pouvoir nouer avec celle-ci des liens d'allégeance forts. Les portes du Sahara occidental lui seraient alors grandes ouvertes, l'accès à la mer et les minerais à portée de main.

L'analyse des facteurs de succès des opérations de maintien de la paix a amplement démontré l'importance d'un contexte régional favorable. Cela est d'autant plus vrai dans le cas des opérations de longue durée comme le montre l'étude d'Elmore Jackson et David H. Popper sur l'opération de l'Onu à Chypre¹³. Ces auteurs démontrent combien les tentatives de conciliation entre les parties sont complexes, lorsque chacune des revendications s'appuie sur des arguments identitaires et historiques ainsi que sur des principes internationaux dont la légitimité est largement admise ; et lorsque, de surcroît, les intérêts concurrents des puissances régionales rivales entrent en compétition. Dans la question sahraouie, le

¹² É. Méric, « Le Conflit algéro-marocain », *Revue française de science politique*, 15^e année, n° 4, 1965, pp. 743-752.

¹³ E. Jackson, H. Popper, « Lessons of United Nations Peacekeeping in Cyprus », *The American Journal of International Law*, Vol. 64, n° 4, 1979, p. 1-9.

Maroc comme le Front Polisario s'appuient sur des faits historiques et des situations auxquelles le droit international semble vouloir répondre. Il apparaît que les aspirations marocaines relèvent de l'histoire, il s'agit d'une revendication visant à la restitution d'un territoire perdu durant la colonisation, alors même que celle-ci a fait l'objet de condamnations répétées par les Nations unies. Le combat du Front Polisario pour l'indépendance s'appuie pour sa part sur le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, un principe lui aussi reconnu et défendu par l'Onu.

Pour l'heure, c'est le Maroc qui semble pousser son avantage dans le conflit. En effet, les relations entre le Maroc, l'Algérie et d'autres pays arabes semblent le sortir de sa position d'acteur marginalisé. En 2003, un rapport – intitulé « Accords commerciaux et tarifaires liant le Maroc à des pays arabes et africains »¹⁴ et réalisé par le centre de douanes marocain – démontre que les accords bilatéraux entre le Maroc et les pays d'Afrique se sont multipliés. Il s'agit notamment, en 2002, d'une exonération de droit de douane sur les importations et exportations de certains biens de consommation avec la Mauritanie et la Tunisie la même année. Plus récemment, en 2013, le bilan de l'année écoulée, réalisé par les douanes algériennes, a permis de constater que le Maroc était le premier importateur de biens et services algériens¹⁵.

133

Les obstacles à la résolution du conflit inhérents à l'opération onusienne

Le contexte régional n'explique pas à lui seul les échecs successifs précédemment exposés ; des facteurs inhérents à l'opération MINURSO, elle-même, contribuent à l'enlisement du conflit sahraoui. Il s'agit en particulier de questions liées aux modalités du référendum envisagé, au mandat du personnel onusien et, plus globalement, de la pertinence du processus de règlement pacifique des différends pour la résolution de conflits tels que celui qui nous occupe.

Pour comprendre les difficultés liées à l'organisation d'un référendum au Sahara occidental tel que le prévoit la résolution 690

¹⁴ <<http://www.droit-afrique.com/images/textes/Maroc/Maroc%20-%20Accords%20douaniers.pdf>>.

¹⁵ <<http://www.atlasmedias.com/2013/02/echanges-commerciaux-le-maroc-premier-client-arabe-de-lalgerie/>>.

du Conseil de sécurité de l'Onu, il est nécessaire de revenir au fondement même de ce plan. En effet, depuis que la question sahraouie a été soulevée devant les instances onusiennes, celles-ci ont décidé de s'appuyer sur le principe d'autodétermination des peuples, ou « droit des peuples à disposer d'eux-mêmes », afin de trouver une solution au conflit. Si ce fondement conceptuel semble à première vue pertinent compte tenu de l'époque et de la nature du différend, un examen plus détaillé de l'approche onusienne met en évidence une difficulté insoupçonnée. En se basant sur la seule résolution 1514 de l'Assemblée générale des Nations unies comme référentiel du principe d'autodétermination, les instances onusiennes semblent avoir restreint celui-ci au droit d'accession à l'indépendance. Or, une seconde résolution (la résolution 1541) « admettait clairement que l'application du droit à l'autodétermination à un territoire colonial pouvait aboutir soit à l'indépendance, soit à la libre association, soit à l'intégration à un autre État »¹⁶. En d'autres termes, la prise en compte des résolutions 1514 et 1541 aboutit à une conception du principe d'autodétermination dont il ne découle pas nécessairement la mise en place d'un référendum dont la question est de savoir si le peuple sahraoui souhaite, ou non, devenir un État indépendant. La définition donnée par la résolution 1541 peut en réalité sonner comme un avertissement pour les peuples réclamant l'indépendance. En émettant l'éventualité d'une association ou d'une intégration à un autre État, cette résolution pose la question primordiale de la capacité d'un peuple à se former en État : un peuple uni, derrière une culture, des valeurs, des aspirations communes ; autant d'éléments qui donnent corps à la notion idéal-typique d'État-nation. Dans le cas du peuple sahraoui, il serait peut-être plus pertinent de parler « des peuples sahraouis ». En effet, comme le souligne Mohsen-Finan Khadija, depuis que le conflit s'enlise dans un jeu diplomatique à l'échelle régionale, de nombreux Sahraouis ont fui vers la Mauritanie. Ainsi, « Les Sahraouis qui optent pour la Mauritanie font preuve de la même volonté d'affirmation identitaire que ceux qui restent à Tindouf, non pas quant à l'indépendance qui leur paraît irréalisable, mais dans leur identité : en s'installant en Mauritanie, ils renoncent à

¹⁶ A. El Ouali, *Autonomie au Sahara : prélude au Maghreb des régions*, Stacey International, 2008. p. 74-127, *op. cit.*, p. 92.

leur militantisme pour l'indépendance de la RASD [République arabe sahraouie démocratique], mais ils demeurent des Delimi, des Tekna, des Ahl Ma El Aïni, ou des membres de tout autre tribu »¹⁷. Si l'on accepte une telle analyse, l'on est conduit à s'interroger sur la prégnance réelle de l'identité nationale sahraouie au regard des identités tribales séculaires. Dans la foulée, cette conception pose la question du sens d'un référendum indépendantiste, si chacun des peuples cherche d'abord le respect de son identité première, avant même la construction d'une identité commune. Enfin, au-delà même de la pertinence de la proposition référendaire, cet élément – relevant l'identité plurale du peuple sahraoui – pose la question des critères de référence pour tracer les contours du corps électoral. Il ne faut pas chercher beaucoup plus loin les raisons des échecs répétés des plans successifs de recensement de la population sahraouie.

La longue durée d'une mission de l'Onu génère ses propres difficultés. Des problèmes qui n'existaient pas au moment du déploiement se développent au fur et à mesure que le temps s'écoule, rendant ainsi le mandat inadapté. Dans le cas de la MINURSO, ce sont les questions humanitaires, le respect des droits de l'homme au Sahara occidental ainsi que les conditions de vie et la sécurité dans les camps de réfugiés situés dans la région algérienne de Tindouf qui prennent une dimension croissante alors que le mandat initial de la Mission ne couvre pas ces aspects. Depuis quelque temps, ces thématiques s'invitent au débat du Conseil de sécurité à l'occasion de la prolongation du mandat de la mission, chaque année au mois d'avril.

135

Conclusion

L'étude de la MINURSO invite à s'interroger plus fondamentalement sur les principes même des opérations de maintien de la paix. Leur finalité est-elle de parvenir à un retour à la paix ou s'agit-il seulement de maintenir une situation de statu quo ? Si l'on s'en tient à une définition classique des opérations de paix telles que celle d'Adam Roberts – « une opération établie par les Nations unies, avec le consentement des parties, pour

¹⁷ M.-F. Khadjia, « Le règlement du conflit du Sahara occidental, à l'épreuve de la nouvelle donne régionale », *Politique africaine*, 1999/4, n° 78, p. 95-105, *op. cit.*, p. 4.

aider au contrôle et à la résolution des conflits entre elles, sous le commandement des Nations unies, avec le financement et le personnel des États-membres »¹⁸ – il semble possible de soutenir qu’une opération de longue durée constitue un succès remarquable puisqu’elle parvient à prévenir toute reprise des hostilités sur le terrain, alors même que le processus d’établissement de la paix – qui ne relève pas de la responsabilité des casques bleus – est enlisé. La MINURSO doit cependant être replacée dans son contexte historique. Elle voit le jour en 1991, en plein renouveau des opérations de paix des Nations unies. La guerre froide est terminée. Le Conseil de sécurité, libéré de l’usage intempestif du veto, connaît un regain d’activité impressionnant. La même année, il crée deux autres opérations, l’une en Angola et l’autre au Salvador. Au regard des opérations déployées depuis 1948, ces nouvelles missions sont plus importantes en taille, plus ambitieuses dans leurs objectifs. Il ne s’agit plus simplement de surveiller le respect d’un cessez-le-feu. L’Onu entend prendre en charge les différentes dimensions du retour à la paix : déminage, désarmement, processus électoraux, etc. Ces opérations dites de deuxième génération sont multidimensionnelles. La Mission des Nations unies au Sahara occidental s’inscrit dans cette évolution puisqu’elle prévoit un volet militaire et un volet civil, y compris la préparation du référendum. C’est précisément ce niveau élevé d’ambition qui rend difficile le soutien de la thèse selon laquelle la longue durée de la présence signifierait à elle seule le succès de la MINURSO ; l’absence de règlement étant alors à imputer aux parties elles-mêmes et à leurs soutiens.

Il convient donc de ne pas s’enfermer dans une logique dichotomique, succès ou échec. Il semble plus raisonnable de considérer que l’évaluation d’une mission de longue durée doit envisager différents niveaux d’analyse. Que cherche-t-on à évaluer ? La performance opérationnelle de la mission elle-même requiert des critères d’évaluation managériaux (organisation, administration, finances, ressources humaines). La conduite des sessions de négociations successives par les représentants du secrétaire général devra quant à elle être jugée à l’aune des standards de la médiation des situations de conflit. L’engagement

¹⁸ A. Roberts, « The Crisis in UN Peacekeeping », *Survival: Global Politics and Strategy*, 36: 3, 93-120, *op. cit.* p. 94-95.

politique des principaux États-membres du Conseil de sécurité fera l'objet d'autres formes d'évaluations. On le voit, la nuance est de mise car chaque composante de l'action onusienne est évaluée de façon distincte et donne donc lieu à des résultats contrastés. Une fois cet exercice mené à son terme, l'on se gardera de tirer des conclusions hâtives sous la forme de relations causales : ce n'est pas nécessairement parce qu'une composante se révèle peu performante qu'elle est la cause de l'échec du processus de paix et donc responsable de la longue durée du déploiement. En définitive, quel que soit le jugement que l'on peut porter sur de telles missions, il convient en tout cas de garder à l'esprit que l'Onu est la seule organisation capable de maintenir une présence sur le terrain pendant plus d'un demi-siècle.

Résumé :

Constatant la pérennisation de certaines missions de maintien de la paix de l'Onu créées dans les années 1990, les auteurs se demandent si celle-ci est synonyme d'échec ou de réussite. Est alors pris en exemple le cas de la Mission des Nations unies pour l'organisation d'un référendum au Sahara occidental (MINURSO), créée en 1991. Cette opération avait pour objectif de permettre un règlement rapide et définitif de la question sahraouie. Près d'un quart de siècle plus tard, la Mission est toujours en place et semble enlisée dans une situation de *statu quo*. Une situation qui pourrait s'expliquer par le niveau élevé d'ambition de la mission : multidimensionnelle, elle prévoit un volet militaire et un volet civil. Les auteurs suggèrent d'éviter une logique dichotomique, succès ou échec, et argumentent en faveur d'une évaluation des missions de longue durée selon différents niveaux d'analyse.

