

Israël-Maroc

L'accord entre les deux pays implique la reconnaissance des USA de l'annexion du Sahara occidental par le Maroc, un conflit que le droit international n'a pas réussi à aborder.

Marina Ottaway

L'accord entre Israël et le Maroc, conclu en décembre 2020 avec la médiation des États-Unis, est une négociation entre les deux pays, qui leur procure des avantages substantiels sans frais supplémentaires. L'accord – annoncé le 10 décembre 2020 par la Maison Blanche et qui n'est pas encore pleinement appliqué au moment de la rédaction du présent document – exige la reconnaissance mutuelle et l'établissement de relations diplomatiques complètes entre le Maroc et Israël, ainsi que la reconnaissance des États-Unis de l'annexion du Sahara occidental par le Maroc, une action illégale en vertu du droit international. Israël et le Maroc tirent tous deux profit de l'accord. Israël obtient la reconnaissance d'un sixième pays arabe (après l'Égypte, la Jordanie, les Émirats arabes unis, le Bahreïn et le Soudan) et le Maroc obtient la reconnaissance d'une grande puissance de ses aspirations sur le Sahara occidental, qu'il poursuit depuis près d'un demi-siècle. L'administration Trump n'a rien gagné, si ce n'est la démonstration de son soutien indéfectible à Israël, mais elle n'a rien perdu non plus, car elle ne considérait pas que la violation du droit international ait un coût.

Cependant, la négociation implique un péage, que les Sahraouis, dont le droit à l'autodétermination en vertu du droit international a été impitoyablement bafoué, et les Palestiniens, qui voient la communauté arabe s'essouffler dans sa détermination à ne pas reconnaître l'État d'Israël, tant que la question palestinienne ne sera pas résolue, devront payer. Les victimes collatérales de la négociation ont été les Nations unies, qui ont été écartées d'un dossier dont elles étaient censées être responsables, et, plus largement, la communauté internationale.

Cet accord est le résultat de plusieurs facteurs. L'un d'entre eux est, sans aucun doute, le mépris de l'administration Trump pour le droit international et son soutien inconditionnel à Israël, qui l'a conduit à déplacer l'ambassade américaine de Tel-Aviv à Jérusalem et à changer d'avis sur l'illégalité des colonies israéliennes en Cisjordanie, en novembre dernier. Le

deuxième facteur majeur – souvent négligé – est la lassitude internationale face à une situation apparemment insoluble qui semble s'éterniser indéfiniment, aussi bien dans les territoires palestiniens qu'au Sahara occidental. En mars 1979, quelques mois après la signature du traité de paix de Camp David par Israël et l'Égypte, les membres de la Ligue arabe votaient l'expulsion de l'Égypte et le transfert du siège de l'organisation du Caire à Tunis (l'Égypte a été réadmise en 1989 et le siège de la Ligue arabe est retourné au Caire en 1991). Entre 2020 et début 2021, cependant, quatre autres pays arabes ont décidé de reconnaître Israël, et les autres États arabes n'ont guère formulé que quelques critiques voilées.

La crise du Sahara occidental

La crise du Sahara occidental a commencé en 1975. Ce territoire, qui s'étend le long de la côte atlantique du Nord au Sud jusqu'en Mauritanie, représente plus de la moitié de la taille du Maroc, mais ne compte qu'environ 650 000 habitants, face aux 35 millions d'habitants du Maroc. En dehors des phosphates et de la pêche, il ne possède pas d'autres ressources naturelles connues et ne constitue ni un territoire agricole, ni un territoire industriel. Il est possible que des gisements de pétrole se trouvent au large de ses côtes, mais cela n'a pas été confirmé.

Auparavant, le territoire était sous contrôle espagnol. C'était un vestige des ambitions coloniales espagnoles, jamais accomplies ; un anachronisme sur un continent en voie de décolonisation. En 1975, l'Espagne annonçait sans plus qu'elle renonçait à ce territoire, cédant le contrôle administratif – mais non la souveraineté – au Maroc et à la Mauritanie, et en se lavant les mains quant aux éventuelles solutions à long terme. Deux ans plus tard, la Mauritanie avait perdu tout intérêt pour le Sahara occidental, laissant le Maroc comme seul revendicateur.

Selon le droit international, le peuple sahraoui anciennement colonisé a le droit à l'autodétermination.

La communauté internationale s'est prononcée contre le Maroc, mais sans grand enthousiasme, car les intérêts directs d'autres pays n'ont jamais été en jeu. L'Algérie, qui borde le Sahara occidental et s'oppose au Maroc sur cette question depuis son indépendance en 1962, fait exception. L'Algérie n'a pas revendiqué le contrôle du territoire, mais défend le droit à l'autodétermination des Sahraouis, représentés par le Front polissario (Front populaire pour la libération de la Saguia el Hamra et du Rio de Oro). Le Polisario a installé ses bases militaires dans l'Algérie voisine et, lorsque les combats contre l'armée marocaine ont déplacé des dizaines de milliers de personnes, il a créé plusieurs camps de réfugiés dans la province algérienne de Tindouf, avec le soutien du gouvernement algérien.

Le conflit entre le Polisario et le Maroc a éclaté immédiatement. Dans ses efforts pour exercer le contrôle, le Maroc a érigé au milieu des années quatre-vingt une berme de sable qui a fermé 80 % du territoire, y compris la côte et les principales villes, et a laissé le reste à la République arabe sahraouie démocratique (RASD) proclamée par le Polisario en 1976. Le conflit a duré jusqu'en 1991, date à laquelle le Maroc et le Polisario ont convenu d'un cessez-le-feu. Des dizaines de milliers de Sahraouis ont été déplacés par les combats. Ils se sont retrouvés dans les camps de Tindouf ou ont cherché refuge en Mauritanie, et un petit nombre est arrivé en Europe avec d'autres migrants d'Afrique de l'Ouest. Pour l'instant, il est presque impossible de déterminer le nombre de réfugiés sahraouis. Les chiffres sont très politiques : en 1991, le Front polissario l'estimait à 165 000 personnes – environ un quart de la population d'origine ; le Maroc, pour sa part, situe ce chiffre entre 45 000 et 50 000. Tel Salomon, les Nations unies ont fixé un « chiffre officiel » de 90 000.

Tandis que les Sahraouis fuyaient vers les sordides camps de réfugiés de Tindouf, le gouvernement marocain subventionnait l'installation de Marocains au Sahara occidental, ce qui est expressément interdit par le droit international. En 2015, plusieurs analystes ont estimé que deux tiers des habitants du Sahara occidental occupé par le Maroc étaient des Marocains sédentaires et le reste des Sahraouis.

Une solution fuyante

Entre 1991 et l'automne 2020, la situation au Sahara occidental est restée largement inchangée, malgré les efforts des différents envoyés spéciaux de l'ONU pour parvenir à une solution permanente. Les autorités marocaines, qui avaient l'avantage conféré par l'occupation de facto, ont résolument rejeté tout accord, qui impliquerait une perte de contrôle sur le territoire. De même, les conditions sur le terrain étaient manifestement inadaptées pour

mettre en route le processus envisagé par la communauté internationale.

Les Nations unies étaient officiellement responsables de décider de l'avenir du Sahara occidental, désigné comme l'un des 17 territoires non autonomes dans le monde. En 1991, après la signature du cessez-le-feu, le Conseil de sécurité a autorisé la Mission des Nations unies pour l'organisation d'un référendum au Sahara occidental (MINURSO). La MINURSO avait une mission impossible : organiser le référendum qui, selon le droit international, aurait dû avoir lieu en 1975 et par lequel les Sahraouis décideraient de devenir indépendants ou d'annexer leur territoire à un autre pays. Après presque 20 ans, marqués par le déplacement d'une partie considérable de la population et l'afflux d'un nombre tout aussi important de Marocains au Sahara occidental, se mettre d'accord sur qui avait le droit de vote au référendum s'est avéré une tâche monumentale. Les interventions diplomatiques se sont multipliées, mais tous les envoyés spéciaux des Nations unies, y compris l'ancien secrétaire d'État américain James Baker, ont fini par renoncer, tiraillés par la frustration.

Le moment le plus prometteur de ce processus supervisé a été l'élaboration du Plan de paix pour la libre détermination du peuple du Sahara occidental de 2003, qui prévoyait une période d'autonomie sous administration marocaine et un référendum ultérieur. Le plan a été approuvé par le Conseil de sécurité des Nations unies, mais a finalement été rejeté par le Maroc. En échange, celui-ci a présenté un plan d'autonomie pour la région, qui prévoit non pas un statut spécial pour le Sahara occidental mais l'application de la même structure administrative que celle mise en place dans le reste du pays, quelque peu plus décentralisée.

La brève description de ce feuilleton politique alambiqué et frustrant, explique, sans la légitimer, la décision de l'administration Trump d'ignorer les Nations unies et de reconnaître la souveraineté du Maroc sur le Sahara occidental. Cela ne la légitime pas parce que la décision est une violation claire du droit international, de la juridiction des Nations unies – y compris plusieurs résolutions du Conseil de sécurité – et du droit des Sahraouis à l'autodétermination. Mais cela l'explique, dans une certaine mesure, car des décennies d'efforts par les voies légales n'ont pas fonctionné et continueront probablement à ne pas le faire.

Réponse à l'annonce de Trump et reprise du conflit

L'annonce de Trump n'a pas changé le statut international du Sahara occidental. Pour les Nations unies, ce territoire reste un territoire non autonome et son avenir doit être décidé par référendum. Les



Des Marocains célèbrent l'accord entre Israël et le Maroc, qui représente la reconnaissance par les États-Unis de l'annexion marocaine du Sahara occidental. Rabat, décembre 2020. /FADEL SENNA/AFP VIA GETTY IMAGES

pays qui ont refusé de reconnaître les aspirations du Maroc ne sont pas pressés de changer d'avis. Les États-Unis n'ont pas non plus fait preuve de précipitation pour ouvrir le consulat promis à Dakhla. Rien n'indique que Joe Biden va inverser la politique de Trump et il est probable que le nouveau président n'ait pas encore consacré beaucoup de temps à cette question. Le secrétaire américain à la Défense, Lloyd Austin, à qui l'on a demandé son avis sur la situation au Sahara occidental lors de son audition au Sénat pour sa nomination, a répondu qu'il devrait réfléchir attentivement à la question, avant de faire une quelconque déclaration. Cette réponse reflète probablement la position de l'ensemble du gouvernement.

Bien que la politique internationale sur le Sahara occidental reste dans les limbes, la situation sur le terrain change rapidement. En effet, les tensions ont repris avant même que l'accord israélo-marocain ne soit rendu public et que Washington ne donne sa bénédiction à l'annexion marocaine. Au début du mois de novembre 2020, une escalade de la tension s'est produi-

te dans l'un des coins les plus reculés de la région, la ville côtière de Guerguerat, près de l'Atlantique. La géopolitique de la région est extrêmement délicate, car Guerguerat est le seul passage frontalier routier entre le Maroc et la Mauritanie. Pire encore, il s'agit d'une bande de territoire contrôlée par la RASD et patrouillée par les Nations unies, qui serpente le long de la frontière entre les deux pays. Fin octobre, des groupes de Sahraouis affiliés au Polisario ont protesté près de Guerguerat, prétendument contre la violation des droits de l'homme par le Maroc. Alléguant que les manifestants bloquaient la route et perturbaient la circulation des camions, les troupes marocaines ont ouvert le feu le 13 novembre pour les disperser. Le Polisario a immédiatement accusé le Maroc de violer l'accord de cessez-le-feu de 1991 et a annoncé qu'il se retirait de l'accord en réponse.

Les appels à la retenue lancés par les Nations unies et les organisations régionales n'ont eu que peu d'effet. Les États-Unis ont annoncé le 10 décembre 2020 qu'ils reconnaissaient les revendications marocaines,

ce qui a encore accru la tension. Début février 2021, les deux parties étaient toujours à couteaux tirés, les représentants du Polisario exprimant l'espoir que l'administration Biden revienne sur la décision de Trump, menaçant autrement d'attiser le conflit. Pour l'instant, il n'y a pas de cessez-le-feu en vigueur et la perspective toujours lointaine d'une solution diplomatique sous la médiation de l'ONU s'éloigne de plus en plus.

Une dure réalité : le droit international et les anciens conflits insolubles dans un monde en mutation

Le conflit du Sahara occidental n'est pas la seule impasse qui résiste aux efforts de la communauté internationale, pour trouver une solution basée sur le droit international et la Charte des Nations unies. Le conflit israélo-palestinien est, bien sûr, le plus important et le plus connu de ces conflits et il n'est pas surprenant que, même dans ce cas, l'administration Trump ait ignoré des décennies de diplomatie et ait imposé sa solution préférée – qui coïncide avec celle d'Israël. Il existe probablement des histoires similaires d'échec à trouver des solutions pour chacun des territoires non autonomes de la liste de l'ONU, et de nombreux autres conflits.

La dure réalité est que la communauté internationale n'a pas les bons outils pour faire face à de nombreux conflits actuels. Les Nations unies n'ont ni l'autorité morale, ni le pouvoir coercitif pour faire appliquer les solutions dictées par le droit international, ni même ses propres résolutions. Lorsque des solutions ne sont pas apportées, la réalité sur le terrain change et l'application de la loi devient impossible. Les peuples anciennement colonisés ont le droit à l'autodétermination, mais le cas du Sahara occidental montre clairement qu'une fois ce droit violé, si le problème n'est pas réglé immédiatement, il peut être impossible de revenir en arrière et d'agir comme si rien ne s'était passé entre-temps.

Lorsque les recours légaux officiellement sanctionnés se heurtent à la réalité vécue sur le terrain à la suite d'une action illégale, la communauté internationale est confrontée à un véritable dilemme auquel il n'y a pas de réponse facile. Il n'y en a pas non plus quand on sait que le processus légalement sanctionné va certainement de conduire à une situation très complexe.

Si les Sahraouis avaient été autorisés à exercer leur droit à l'autodétermination en tant que peuple colonisé et avaient été consultés lors d'un référendum en 1975, ils auraient voté en faveur de l'indépendance, comme l'ont montré les sondages effectués à l'époque. Le sentiment était très majoritairement en faveur de l'indépendance. Et pourtant, un État sahraoui indépendant, même s'il avait contrôlé tout le territoire anciennement

occupé par l'Espagne, aurait été très probablement un État défaillant dès le départ, dépourvu de ressources, d'infrastructures et de dirigeants, ayant une quelconque expérience.

La viabilité d'un État n'est pas un critère pour son droit à l'existence et sa reconnaissance *de jure* dans un monde postcolonial, qui suppose que les frontières sont immuables et que les États forts n'ont pas le droit de conquérir ou d'annexer les plus faibles. En théorie, c'est là une prémisse positive, mais en pratique, elle a fait peser sur le monde le poids de nombreux États non viables. Dans les organisations internationales et les agences d'aide bilatérale, il existe tout un secteur consacré à la gestion des États considérés comme faibles, défaillants, en échec, non viables ou de la manière dont on souhaite les décrire aujourd'hui. Il existe de nombreuses solutions proposées, mais il est difficile de réussir. Les États défaillants, même si leur existence est le résultat direct d'un plébiscite populaire, ne font rien pour le bien-être de leurs citoyens. Pour revenir au Sahara occidental, on ne peut pas dire avec certitude que les Sahraouis auraient mieux vécu dans un État indépendant que sous administration marocaine, ni qu'ils vivront mieux à l'avenir si la MINURSO parvient miraculeusement à organiser un référendum qui permettrait aux Sahraouis de voter, mais pas aux Marocains récemment installés.

L'administration Trump, pour des raisons sans rapport avec les intérêts des Sahraouis, a pris sur elle de dicter sa propre solution pour le Sahara occidental, ce qui est inacceptable. Cependant, cela ne servira pas à résoudre les vieux conflits de continuer à insister sur des lois et des procédures impossibles à appliquer, compte tenu des nouvelles réalités constatées sur le terrain. Cela n'aide pas les populations qui souffrent des conséquences des conflits et cela discrédite la communauté internationale, qui est épuisée par ces problèmes sans fin et, par conséquent, de plus en plus disposée à tourner le dos aux violations du droit international. Il incombe à la communauté internationale de cesser de se cacher derrière des lois et des normes, qui n'ont aucun rapport avec les faits sur le terrain et de repenser son approche de ces conflits apparemment insolubles, même si les parties restent bloquées dans leurs positions de toujours. Sinon, de plus en plus de ces conflits seront résolus selon les politiques d'acteurs extérieurs, opérant hors la loi. ■