

Policy Brief

La résolution 2654 sur la question du Sahara marocain: quel impact?

Par Mohammed Loulichki

PB - 61/22

Le Conseil de sécurité des Nations unies a adopté, le 27 octobre 2022, la résolution 2654 sur la question du Sahara par 13 voix pour et deux abstentions, celles de la Russie et du Kenya. Cette décision a été accueillie avec satisfaction par Rabat et critiquée par l'Algérie et le Polisario. La nouvelle résolution a reconduit la plupart des paramètres de la solution politique et introduit des ajustements destinés à tenir compte des derniers développements et à mettre les parties sous pression pour les inciter à s'engager plus en avant dans le processus de recherche d'une solution politique à ce différend. Si la Russie a expliqué son abstention par la non prise en compte de ses amendements par la délégation américaine qui a rédigé le projet initial, le Kenya a justifié son abstention par l'éloignement de la résolution de la logique du référendum d'autodétermination.

Introduction

Le Conseil de sécurité des Nations unies a adopté le 27 octobre une nouvelle résolution sur la question du Sahara. Cette décision a été accueillie avec satisfaction par Rabat alors que le Polisario s'est limité à en prendre note tout en exprimant ses griefs à l'encontre du Conseil et de certains de ses membres. Quant à l'Algérie, sa réaction est intervenue en deux temps. Le 27 octobre, l'agence officielle APS a publié une simple information sous le titre "Sahara occidental: le mandat de la Minurso prorogé d'une année". Le 29 octobre, le ministère des Affaires étrangères a rendu public un communiqué très élaboré dans la lignée des dernières prises de position de ce pays.

La version 2022 de la résolution du Conseil était attendue avec beaucoup d'impatience par l'opinion publique marocaine et par les observateurs de la scène maghrébine. Cet intérêt particulier et cette expectative s'expliquent par les développements qui ont dominé l'année en cours depuis l'adoption de la dernière résolution, sur le plan régional, avec la détérioration inédite des relations maroco-algériennes et, sur le plan international, par la guerre entre la Russie et l'Ukraine qui a obligé les pays non impliqués, particulièrement le Maroc et l'Algérie, à se déterminer par rapport aux deux protagonistes. Cette détermination était perçue comme un facteur pouvant influencer le vote de la Russie, pays membre permanent du Conseil de sécurité et du "Groupe des Amis" du Secrétaire général pour le Sahara.

Du côté marocain, les échanges de visites avec Israël et les annonces de projets de coopération, notamment dans le domaine militaire, ont continué à antagoniser les décideurs politiques et militaires algériens. Du côté algérien, la fermeture du gazoduc Maghreb-Europe à l'initiative de l'Algérie, l'interdiction faite aux entreprises algériennes de commercer ou d'entretenir des rapports d'affaires avec le Maroc, sans oublier la guerre des mots et les campagnes médiatiques, ont enterré toute perspective de désescalade entre les deux pays voisins.

Quant au Polisario, il a continué à refuser d'interagir avec la Minurso, à limiter l'action des observateurs onusiens dans la zone de la Mission et à imputer la responsabilité à l'ONU, accusée de complicité passive, et aux États-Unis (et non plus la France, comme ce fut le cas auparavant, épargnée sans doute eu égard au récent réchauffement des relations franco-algériennes), tenus pour responsables de l'intransigeance du Maroc. En même temps, le Polisario a poursuivi la publication sur une base quasi-quotidienne des communiqués tonitruants dont le nombre a atteint le chiffre de 665, faisant mécaniquement état d'attaques ciblées contre les Forces Armées Royales au long du Mur de défense.

Du côté des Nations unies, la visite de M. Staffan de Mistura dans la région lui a permis de se familiariser avec les complexités du dossier et de mesurer les écarts entre les positions des parties, dont les expressions d'appui n'ont pas pu occulter les divergences fondamentales entre les parties sur les bases du processus, ses modalités de mise en oeuvre et sa finalité. En anticipation des tractations sur le projet de résolution et des changements qui pourraient lui être apportés, l'attention était focalisée sur la configuration 2022 du Conseil qui a enregistré l'entrée de l'Albanie, du Brésil, des Émirats arabes unis, du Gabon et du Ghana, dont les positions traditionnellement constructives sur la question du Sahara représentaient une garantie contre des dérapages ou des remises en cause des acquis du processus.

A l'approche de l'échéance d'octobre, le Maroc et l'Algérie se sont déployés auprès des États-Unis (visite du ministre marocain des Affaires étrangères à Washington du 18 au

23 novembre 2021 et de la Russie (visite du ministre algérien des Affaires étrangères à Moscou le 3 avril 2022 et rencontre avec son homologue russe à New York en marge de la 77ème session de l'Assemblée générale des Nations unies), afin de leur communiquer leurs attentes et solliciter l'appui à leurs positions respectives.

Les attentes des parties

L'Algérie : ce pays entretenait l'espoir de voir le rapport du Secrétaire général et la résolution, sinon imputer au Maroc la responsabilité de la rupture des Accords de 1991 régissant le cessez-le-feu, condamner les frappes ciblées des Forces Armées Royales contre les éléments du Polisario responsables d'incursions et d'attaques à l'intérieur de la Zone tampon. L'Algérie s'attendait, en même temps, à des modifications dans la résolution dans le sens de l'occultation de l'appel à la reprise des tables rondes et de l'insistance sur leur utilité pour la relance de la dynamique de recherche d'une solution politique. L'Algérie comptait, enfin, sur certains pays pour injecter la dimension des droits de l'homme dans le mandat de la Minurso.

Le Polisario : face au gel du processus de négociations depuis 2012, la contestation de sa représentativité par le "Mouvement sahraoui pour la paix" et la pression des populations des camps, la stratégie de radicalisation du Polisario consistait à tenter d'effacer les acquis enregistrés dans le processus durant les deux précédentes décennies en insistant sur le retour au Plan de règlement et sur le référendum comme seule et unique solution, abandonnant ainsi implicitement sa propre proposition de solution soumise au Conseil de sécurité le 10 avril 2007.

Le Maroc, fort de l'appui américain à sa souveraineté sur le Sahara et à la primauté de l'initiative d'autonomie reconnue désormais, à des nuances près, par des pays aussi influents que l'Espagne, les Pays-Bas, l'Allemagne, la Belgique...continue de faire confiance aux Nations unies pour conduire le processus politique à son terme sur la base d'une autonomie négociée, avec la participation effective et directe de l'Algérie.

La Mauritanie : de par la neutralité positive qu'elle revendique, Nouakchott s'efforce de développer ses relations à la fois avec le Maroc et l'Algérie et à accompagner le processus onusien, sans prendre parti en faveur de l'un des protagonistes et sans se prononcer sur la substance du différend.

Le préparation et l'adoption de la résolution 2654

Les premiers éléments indicatifs de l'orientation qu'allait prendre la teneur de la nouvelle résolution du Conseil ont été annoncés dans le Rapport du Secrétaire général S/2022/733 du 3 octobre 2022. Dans ce document, M. Guterres a continué à relativiser les incidents à l'intérieur de la zone tampon, en les qualifiant "d'hostilités de faible intensité", à interpeller l'Algérie pour continuer à s'engager, à insister sur les tables rondes pour la relance du processus de recherche d'une solution politique et à mettre les parties devant leurs responsabilités s'agissant de leur nécessaire coopération pour faciliter l'exécution du mandat de la Minurso.

La publication du rapport a lancé le processus de préparation du projet de résolution, confié traditionnellement à la délégation américaine. Cette dernière a fait circuler le 19

octobre une première version aux cinq membres du Groupe des "Amis du Secrétaire général" (les 5 permanents moins la Chine, plus l'Espagne). Par la suite, une réunion au niveau des experts des 15 membres a examiné le texte le 21 octobre. Les discussions sur le projet ont permis d'intégrer quelques modifications et de parvenir à un texte légèrement remanié, que la délégation américaine a fait circuler le 24 octobre, en le plaçant sous une procédure appelée "procédure silencieuse".

Selon cette procédure, le texte d'un projet de résolution est considéré comme consensuel si dans l'intervalle de 24 heures l'auteur du projet ne reçoit aucune réaction négative à son sujet. Toutefois, malgré la rupture du silence par les délégations du Kenya et de la Russie, les États-Unis, forts de l'appui du reste des 15 délégations membres du Conseil, ont décidé de passer outre ces deux objections et de soumettre officiellement le projet au vote.

Le texte américain, qui reprend avec quelques subtiles modifications la résolution 2602(2021), a été adopté par 13 voix pour et deux abstentions, celles de la Russie et du Kenya.

Le constant et le changeant dans la résolution 2654

La dernière résolution du Conseil de sécurité sur la question du Sahara a reconduit la plupart des paramètres de la solution politique et, en même temps, procédé à des ajustements destinés à mettre les parties sous pression pour les inciter à s'engager plus en avant et à faciliter la mission de la Minurso.

Les constantes de la solution politique

La reprise, par la nouvelle résolution, de l'essentiel de sa précédente s'explique par le souci du Conseil d'éviter une rupture ou une interruption du processus de médiation et d'assurer un minimum d'adhésion des parties aux efforts de l'Envoyé personnel du Secrétaire général. Cette continuité s'explique par le fait que le langage des résolutions du Conseil sur la question du Sahara est le résultat d'une accumulation de compromis politiques et juridiques patiemment construits depuis 2001, date de la renonciation par le Conseil au plan de règlement de 1990 comme cadre de référence pour la solution de cette question. Ces éléments ont été acceptés par toutes les parties et cautionnés par le Conseil et par l'Assemblée générale des Nations unies.

S'agissant de la nature et du caractère de la solution, la résolution 2654 a réaffirmé tant dans son Préambule que dans son dispositif, le caractère politique de la solution recherchée, les exigences de réalisme, de pragmatisme et de consensualisme qu'elle doit satisfaire et qui sont devenus au fil du temps des éléments décisifs, immuables et irréversibles. C'est ainsi que le paragraphe 2 "Souligne qu'il convient de parvenir à une solution politique réaliste, pragmatique, durable et mutuellement acceptable à la question du Sahara occidental, qui repose sur le compromis, et qu'il importe d'adapter l'action stratégique de la MINURSO et d'affecter les ressources des Nations unies à cette fin".

Pour ce qui est des parties, le rapport du Secrétaire général, autant que la résolution du Conseil, se rejoignent dans leur insistance sur le nécessaire engagement de l'Algérie à toutes les étapes du processus. Dans ce sens, le paragraphe 4 "encourage vivement le Maroc, le Polisario, l'Algérie et la Mauritanie à s'engager auprès de l'Envoyé personnel

pendant toute la durée du processus, dans un esprit de réalisme et de compromis, en vue de le faire aboutir”.

Quant aux modalités de relance du processus de négociation, le Conseil a exprimé dans le Préambule de la résolution “son plein appui au nouvel Envoyé personnel et à ses efforts pour faire avancer le processus politique, sur la base des progrès accomplis par l’ancien Envoyé personnel et conformément aux précédents pertinents.”(paragraphe 2) et “se félicite de l’élan impulsé par la première table ronde, tenue les 5 et 6 décembre 2018, et la deuxième table ronde, tenue les 21 et 22 mars 2019, et du fait que le Maroc, le Front Polisario, l’Algérie et la Mauritanie soient engagés, d’une manière sérieuse et respectueuse, dans le processus politique initié par l’Organisation des Nations unies afin de trouver des terrains d’entente”(paragraphe 3).

Les ajustements introduits par la résolution 2654

Considérant la position hostile de l’Algérie aux tables rondes, le texte de la résolution a introduit un nouveau libellé soulignant l’importance que « toutes les parties concernées développent leurs positions afin de faire avancer une solution ». Malgré son caractère ambigu et souple, l’expression « toutes les parties concernées » vise implicitement l’Algérie et la maintient sous pression. Le texte invite le nouveau médiateur à s’appuyer sur les progrès et le cadre de l’ancien Envoyé personnel, et encourage vivement le Maroc, le Front Polisario, l’Algérie et la Mauritanie à s’engager avec l’Envoyé personnel.

Ainsi, le Conseil invite de manière explicite le nouvel Envoyé personnel à reprendre là où son prédécesseur s’est arrêté, ce qui exclut toute remise en cause du processus politique en cours et, partant, toute tentative de ressusciter le défunt Plan de règlement, comme le souhaitent l’Algérie et le Polisario.

Concernant les obstacles que la Minurso rencontre dans l’exercice de ses fonctions et que le rapport du secrétaire général impute explicitement au Polisario, à la suite de sa décision de rompre le cessez-le-feu, la nouvelle résolution appelle à la reprise sans délai d’un approvisionnement sûr et régulier des sites des équipes de la MINURSO, situés à l’Est de la berme. Selon le rapport, ces restrictions ont eu “des effets négatifs sur l’état de fonctionnement et le cycle de vie des équipements, ainsi que sur le moral et la santé du personnel de la MINURSO sur les sites et, si elles ne sont pas supprimées, elles risquent de rendre ces sites insoutenables”.

Enfin, sur le volet humanitaire une nouvelle formulation a été introduite qui encourage fortement les donateurs à fournir des fonds supplémentaires et les agences d’aide à faciliter l’acheminement de l’aide humanitaire.

L’enregistrement des réfugiés

L’introduction, pour la première fois, d’une référence à la question de l’enregistrement des réfugiés a été opposée pendant plusieurs années par certains membres permanents qui cherchaient à ménager l’Algérie et percevaient cet ajout, humainement et juridiquement très justifié, permet au Maroc de marquer un point contre l’Algérie. Au prix d’un forçage de trois années, un paragraphe a finalement été introduit en 2011 dont la teneur suit:

“Prie le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés de continuer à maintenir à l’examen l’enregistrement des réfugiés des camps de réfugiés de Tindouf”.

L'année suivante, ce libellé a été retouché dans le sens d'un renforcement:

“Demandant à nouveau que l’enregistrement des réfugiés dans les camps de réfugiés de Tindouf soit envisagé, et soulignant qu’il convient de déployer des efforts à ce sujet”.

Ce texte est resté inchangé jusqu'en 2022. Le nouveau paragraphe insiste davantage sur l'opérationnalisation du recensement dans les termes suivants : *“Demandant à nouveau instamment que les réfugiés des camps de Tindouf soient dûment enregistrés, et soulignant qu’il importe que toutes les mesures nécessaires soient prises à cette fin”*.

Cette progression sur un point clef, sensible et déterminant de la problématique du Sahara met le Maroc en position de force pour faire pression sur le Haut-Commissariat aux Réfugiés en vue d’entreprendre l’opération de recensement indûment retardée par l’Algérie pays hôte des camps de Tindouf, qui continue de la lier à la mise en oeuvre du Plan de règlement de 1990, aujourd’hui dépassé.

Les réactions des parties

- Pour le Maroc, le nouveau texte, tout en consacrant les acquis antérieurs du Royaume, constitue une résolution de confirmation (du cadre du processus politique, ses acteurs, et sa finalité) et d’évolution (quant au recensement et à l’enregistrement des populations des camps de Tindouf et au respect du mandat de la MINURSO dans la surveillance du cessez-le-feu.
- l’Algérie a fait part dans un communiqué officiel du 31 octobre de “son profond regret quant à l’approche fondamentalement déséquilibrée consacrée par ce texte qui manque cruellement de responsabilité et de lucidité du fait du forcing malencontreux de certains des membres influents dudit Conseil” et met entre parenthèses tous les efforts de l’ONU des vingt dernières années pour promouvoir une solution politique de compromis en déclarant qu’elle “attend du nouvel Envoyé personnel du Secrétaire général qu’il inscrive strictement son mandat dans la mise en œuvre de la Résolution 690 (1991)”.
- Le Polisario, pour sa part, a rappelé sa décision du 30 octobre 2019 de reconsidérer son engagement dans le processus de paix dans son ensemble, et réaffirme avec force et sans équivoque qu’il ne participera à aucun processus de paix fondé sur une approche déviante, sur les plans autant de la forme que de la substance du plan de règlement.

Les votes et les non-votes de la résolution 2654

- Le représentant des États-Unis a considéré le plan d’autonomie proposé par le Maroc comme réaliste et juste et pourrait satisfaire les populations. Il a regretté l’absence d’unanimité, et a appelé tous les acteurs à modifier leurs positions pour arriver à une solution définitive au conflit.
- La représentante des Émirats arabes unis a exprimé clairement le soutien de son pays à la souveraineté du Maroc sur son Sahara et au plan d'autonomie qu' elle a jugé solide, sérieux et conforme à la Charte des Nations unies.
- Le représentant du Gabon a présenté le vote favorable de son pays comme l’expression d’un soutien à l’initiative marocaine d’autonomie dans laquelle il voit des perspectives

crédibles et rassurantes permettant non seulement de mettre fin à l'impasse actuelle, mais aussi de parvenir à une solution politique acceptable par tous.

- Après avoir rappelé la position constante de son pays en faveur d'une solution politique acceptable par tous, le représentant de la Chine a émis le souhait que les prochaines résolutions tiennent compte de la situation sur le terrain et des positions de toutes les parties, de manière à parvenir à un consensus et à la réalisation des objectifs de la Mission.
- Le Brésil a, en revanche, estimé que le texte aurait pu être plus équilibré sur certains éléments novateurs qui étaient présentés.
- Au Kenya, le dernier vote :le représentant du Kenya a expliqué son abstention par le fait que la résolution adoptée s'écarte du mandat de la MINURSO. Il a émis l'espoir que les parties puissent discuter pour que la Mission puisse organiser un référendum, en regrettant que le texte adopté ne « reflète pas la volonté du Conseil de sécurité » d'organiser un référendum au Sahara occidental pour permettre l'autodétermination. Pour le représentant du Kenya, l'Envoyé personnel du Secrétaire général devra coopérer de son mieux avec l'Union africaine (UA) pour qu'ait lieu le référendum."

Le changement opéré d'un vote en faveur de la résolution à une abstention, et sa persistance à avancer les mêmes arguments durant les deux années de son mandat, lève toute équivoque sur la position réelle de ce pays vis-à-vis de la question du Sahara.

- **La Russie : un permanent qui s'abstient encore et encore**

Certes, c'est la sixième fois que Moscou s'abstient sur la résolution concernant le Sahara. Toutefois, l'explication de vote de cette année, nonobstant l'antagonisme américano-russe exacerbé par la guerre en Ukraine, est révélatrice d'un alignement sur la position algérienne. En effet, le Représentant russe s'est dit être perplexe quant aux nombreux libellés qui définissent des participants directs au conflit et au processus de règlement et a jugé « obsolètes » les références faites dans la résolution au format des « tables rondes » organisées en 2018 et 2019.

- **La France : un permanent et un partenaire qui s'abstient...de commenter son vote**

Tous ceux qui parlaient d'un malaise, qui, depuis plus d'une année, caractérise les relations maroco-françaises, attendaient l'échéance d'octobre pour pouvoir déceler un indice qui confirmerait ou infirmerait l'hypothèse d'une "crise". Sans forcer la symbolique d'une non explication du vote français du 27 octobre, l'occasion était propice pour Paris pour au moins réitérer son traditionnel appui à l'initiative d'autonomie en y ajoutant pour la circonstance une touche positive comme signe de bonne volonté et une incitation à la reprise du dialogue. Paris a donc décidé de se limiter au vote sans commentaire. Pour les dix dernières années, c'est une première si l'on exclut l'année 2020 marquée par la pandémie Covid-19 et pour laquelle un modus operandi exceptionnel a été adopté excluant les explications des votes.

L'avenir du processus de négociation

Il faudra à M. Staffan de Mistura des trésors de diplomatie pour amener l'Algérie et le Polisario à reprendre le chemin du dialogue et du compromis. L'Algérie, qui a le vent en poupe avec la crise énergétique et qui a rompu tout contact avec le Maroc, ne paraît pas encline ni au compromis ni à l'accommodement de l'Envoyé personnel du Secrétaire général. Quant au Maroc, les succès diplomatiques des dernières années le mettent dans une situation confortable pour laisser venir, tout en poursuivant l'effort de développement de la Région du Sahara.

Ceci dit, si les parties peuvent attendre et prendre leur temps pour se déterminer par rapport aux prochaines initiatives de Mr de Mistura, les populations des camps de Tindouf restent les seules victimes des stratégies obstructionnistes de l'Algérie et du Polisario. Des générations entières continuent de souffrir de l'absence d'une solution définitive et vivent dans des conditions climatiques et socio-économiques très difficiles, obligées de dépendre de l'aide internationale pour survivre. Elles se trouvent de ce fait exposées malgré elles aux risques et aux tentations du crime organisé, du terrorisme et de la migration.

À propos de l'auteur, Mohammed Loulichki

Mohammed Loulichki est Senior Fellow au Policy Center for the New South. Il est doté d'une expérience de plus de 40 années dans la diplomatie et les affaires juridiques. Il a occupé le poste de Directeur des Affaires Juridiques et des Traités au Ministère des Affaires Etrangères du Maroc. Il a été l'Ambassadeur du Maroc en Hongrie, Bosnie-Herzégovine et Croatie (1995-1999), Ambassadeur coordinateur avec la MINURSO (1999- 2001), Ambassadeur du Maroc aux Nations-unies à Genève (2006-2008) puis à New York (2001-2003 et 2008-2014). Il a également présidé le Conseil de Sécurité (décembre 2012).

Par ailleurs, l'Ambassadeur Loulichki a assuré la présidence du Groupe de Travail sur les Opérations du maintien de la Paix du Conseil de Sécurité (2012) et celle du Comité contre le Terrorisme du Conseil de Sécurité (2013). Il a été également vice-président du Conseil des Droits de l'Homme (2006-2007), et président du Comité National de suivi sur les questions nucléaires (2003-2006)

À propos de Policy Center for the New South

Le Policy Center for the New South: Un bien public pour le renforcement des politiques publiques. Le Policy Center for the New South (PCNS) est un think tank marocain dont la mission est de contribuer à l'amélioration des politiques publiques, aussi bien économiques que sociales et internationales, qui concernent le Maroc et l'Afrique, parties intégrantes du Sud global.

Le PCNS défend le concept d'un « nouveau Sud » ouvert, responsable et entreprenant ; un Sud qui définit ses propres narratifs, ainsi que les cartes mentales autour des bassins de la Méditerranée et de l'Atlantique Sud, dans le cadre d'un rapport décomplexé avec le reste du monde. Le think tank se propose d'accompagner, par ses travaux, l'élaboration des politiques publiques en Afrique, et de donner la parole aux experts du Sud sur les évolutions géopolitiques qui les concernent. Ce positionnement, axé sur le dialogue et les partenariats, consiste à cultiver une expertise et une excellence africaines, à même de contribuer au diagnostic et aux solutions des défis africains. [Read more](#)

Les opinions exprimées dans cette publication sont celles de l'auteur.

Policy Center for the New South

Building C, Suncity Complex, Al Bortokal Street Hay Riad 10100 - Rabat

Email : contact@policycenter.ma

Phone : +212 (0) 537 54 04 04 / Fax : +212 (0) 537 71 31 54

Website : www.policycenter.ma



THINK • STIMULATE • BRIDGE