

NOVEMBRE 2024

POLICY BRIEF

L'ALGÉRIE, OBSERVATEUR, ENTREPRENANT ET MENAÇANT AU CONSEIL DE SÉCURITÉ

MOHAMMED LOULICHKI



La résolution 2756 (2024), adoptée le 31 octobre par le Conseil de sécurité des Nations-Unies a réaffirmé les paramètres des précédentes résolutions en « se félicitant de la dynamique récemment créée et demandant instamment qu'elle soit mise à profit. Malgré des tentatives de l'Algérie d'altérer cette solution en y introduisant un appel au "monitoring" des droits de l'homme, le Conseil a maintenu l'intégrité de la résolution. Deux membres permanents se sont distingués lors de l'adoption de cette résolution : les États-Unis, qui ont endigué les tentatives algériennes, et la France, qui a réitéré solennellement la position claire et tranchée en faveur de la marocanité du Sahara.

MOHAMMED LOULICHKI

INTRODUCTION

Le Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies a adopté, le 31 octobre 2024, la résolution 2756 par laquelle il a repris, avec deux innovations conséquentes, ses précédentes résolutions et prorogé d'une année le mandat de la Minurso. Cette adoption est intervenue dans un contexte bilatéral, régional et international particulier, marqué par :

- l'exacerbation de l'antagonisme algéro-marocain alimenté par les gouvernants algériens, usant de tous les moyens ;
- l'appui international croissant à l'Initiative d'autonomie présentée par le Maroc en 2007 ;
- la présence de l'Algérie au Conseil de sécurité en tant que membre non permanent, dans une configuration plutôt favorable au Maroc mais dont une bonne partie des États membres sont portés par principe sur la thématique des droits de l'homme ;
- la reconnaissance, par la France, de la marocanité du Sahara et sa décision d'engager des investissements dans cette partie du Royaume ;
- le transfert, par Paris, d'archives concernant le Maroc, y compris pour la période de la Marche verte et les frontières du Royaume ;
- les décisions de la Cour de Justice de l'Union européenne (CJUE) du 4 octobre 2024 qui n'engagent pas le Maroc et qui ont été démenties par les déclarations politiques des hauts responsables de l'Union européenne et de la majorité des membres de cette dernière.

Deux documents importants ont servi de "background" aux débats et aux négociations de la résolution devant le Conseil de sécurité : le Rapport du Secrétaire général (S/2024/707) du premier octobre 2024 et l'exposé fait, quinze jours plus tard, par l'Envoyé personnel du Secrétaire général M. Staffan de Mistura devant ledit Conseil.

Il importe de préciser, au préalable, que contrairement à ce que l'Ambassadeur algérien a laissé entendre devant les membres du Conseil, sur la corrélation entre le rapport du Secrétaire général et la résolution et le fait que le premier servirait de « référentiel » à la seconde, la pratique constante du Conseil démontre que le rapport sert avant et après tout à informer et à éclairer le Conseil sur la question à l'examen pour lui permettre de décider du contenu de la résolution. Le rapport du Secrétaire général ne lie pas les mains du Conseil et le statut du Secrétaire général en tant que « le plus haut fonctionnaire de l'Organisation » (article 97 de la Charte) ne lui confère pas un tel pouvoir. Le Conseil, organe décisionnel de caractère politique, reste souverain pour tenir compte ou non des recommandations du Secrétaire général.

LE RAPPORT DU SECRÉTAIRE GÉNÉRAL AU CONSEIL

Dans son nouveau Rapport, le Secrétaire général a notamment :

- rendu compte au Conseil des nouveaux développements survenus depuis octobre 2023, en se basant sur les informations fournies par le Représentant spécial M. Ivanko et

les observateurs militaires de la Minurso déployés des deux côtés du Mur de défense, ainsi que sur les lettres qui lui ont été adressées par le Maroc, l'Algérie et le Polisario durant l'année écoulée ;

- relevé la poursuite des « hostilités de faible intensité » de la part du Polisario et l'impossibilité pour la Minurso d'établir les faits en raison des restrictions imposées à la Mission par les militaires du Polisario depuis 2020, en appelant à la cessation des hostilités et au plein rétablissement du cessez-le-feu ;
- s'est félicité que le Maroc et l'Algérie aient renouvelé à son Envoyé personnel leurs assurances « qu'aucune escalade n'était recherchée » entre les deux pays, malgré l'état actuellement tendu de leurs relations. Il a, cependant, déploré l'absence d'amélioration concrète des relations bilatérales et a encouragé les deux pays voisins au dialogue afin de relancer la coopération régionale ;
- déploré la persistance des limitations apportées par le Polisario à la liberté de mouvement des observateurs militaires et des équipes de ravitaillement de la Mission ;
- fait état des communications reçues du gouvernement marocain et du Conseil national des droits de l'Homme (CNDH) concernant la coopération du Maroc avec les mécanismes de protection des droits de l'homme et le traitement par le CNDH des plaintes, ses efforts de médiation pour répondre aux requêtes des plaignants ainsi que ses visites aux personnes détenues. En revanche, aucune mention n'est faite de l'état des droits de l'homme dans les camps de Tindouf sans que cela ne soit ni critiqué ni dénoncé par le rapport du Secrétaire général.

L'EXPOSÉ DE L'ENVOYÉ PERSONNEL DEVANT LE CONSEIL

À la veille de la présentation par le Secrétaire général de son Rapport, M. Staffan De Mistura a présenté devant le Conseil une évaluation de la situation qui avait l'allure d'un bilan, voire d'un testament. La présentation marquait la troisième année du mandat de l'Envoyé personnel et se justifiait par l'immobilisme qui caractérise le processus onusien et l'absence de toute perspective pour sa reprise dans un délai raisonnable. Dans sa communication, M. De Mistura a commencé par mettre l'accent sur les « conditions déplorables » dans lesquelles vivent les « réfugiés » à Tindouf, faisant état de la « frustration », du « désespoir » et de « la perte de confiance » parmi les jeunes, de la « division des familles », sans aller jusqu'à déterminer la responsabilité ni de l'Algérie, pays hôte des camps, ni du Polisario, qui a violé le cessez-le-feu et bloque le processus de négociation.

Dans son "listing" des faits marquants de l'année écoulée, l'Envoyé personnel est sorti du contexte du Conseil et de l'ONU en général, pour évoquer la décision du 4 octobre de la Cour de justice européenne, tout en avouant qu'il « n'est pas en mesure de commenter sur la substance d'une décision judiciaire concernant des relations commerciales bilatérales ». Plus encore, l'Envoyé personnel a déterré une idée vieille de plus de vingt années transmise par le défunt Président algérien Abdelaziz Bouteflika à M. Baker sur une hypothétique partition du territoire, rejetée en son temps par le Maroc, et dont il a « discrètement examiné et développé le concept avec tous les acteurs concernés ». Fait rare, pour une fois le Maroc et le Polisario ont tous les deux rejeté la proposition alors que l'Algérie s'est abstenue de tout commentaire pour ne pas se voir attribuer de nouveau la parenté de cette trouvaille.

S'il s'agissait uniquement d'une discussion autour d'un concept et non d'une base de solution, était-il nécessaire d'élargir l'éventail des interlocuteurs pour en discuter ou même d'en faire état publiquement devant le Conseil de sécurité ?

Avancer le partage entre le Maroc et la Mauritanie de 1976, pour crédibiliser aujourd'hui l'idée de partition, serait ignorer les leçons de l'Histoire et les exigences de la diplomatie. En effet, en 1975, la double revendication par le Maroc et la Mauritanie imposait une telle solution pour que l'Assemblée générale puisse prendre acte de l'accord entre les deux pays et demander l'avis consultatif de la CIJ. Sans cet Accord et sans cet entendement, le Maroc courrait le risque de voir l'Espagne, puissance occupante d'alors, organiser un référendum d'indépendance.

Sachant que le projet d'autonomie prévoit, dans deux dispositions distinctes, une consultation des populations du Sahara sur l'issue des négociations sur la base exclusive du régime d'autonomie, on est en droit de se demander ce que l'Envoyé personnel voulait dire en se posant la question comment l'option d'autonomie permettrait-elle l'exercice d'une forme crédible et digne d'autodétermination ?

ANALYSE DE LA NOUVELLE RÉOLUTION

Dès le début du Préambule, le Conseil clarifie le cadre dans lequel se déploient les efforts du Secrétaire général pour trouver une solution politique au différend. Il commence par rappeler et réaffirmer toutes ses résolutions antérieures. C'est un simple rappel de la chronologie et des étapes franchies avant de parvenir à celle d'aujourd'hui d'une solution politique de compromis. Cette dernière étape fait l'objet d'un paragraphe distinct dans lequel le Conseil détache les efforts en cours de ceux déployés avant 2007, date de la présentation de l'Initiative d'autonomie en « Réaffirmant son ferme appui aux efforts que font le Secrétaire général et son Envoyé personnel pour mettre en application les résolutions allant de la résolution 1754 (2007), dans laquelle le Conseil a pris note de la proposition marocaine d'autonomie, jusqu'à la résolution 2703 (2023).

Le Conseil réaffirme de nouveau les paramètres, à savoir la prééminence de l'Initiative d'autonomie, les conditions de crédibilité, de compromis, de réalisme, de pragmatisme et de l'acceptation réciproque de solution politique souhaitée par le Conseil. Il réitère ses appels au Polisario pour respecter totalement le cessez-le-feu et lever les entraves à la liberté de circuler de la Minurso, engage l'Algérie à participer aux tables rondes et à coopérer plus efficacement.

Par comparaison avec la précédente résolution, la nouvelle a introduit un élément nouveau d'une importance capitale. Il s'agit de l'appréciation par les membres de cet organe de la dynamique créée autour de la proposition d'autonomie et de la nécessité de la mettre à profit. En effet, dans le paragraphe 6 du Préambule, le Conseil a « réaffirmé sa volonté d'aider les parties à parvenir à une solution politique juste, durable, mutuellement acceptable et basée sur le compromis .., en se félicitant de la dynamique récemment créée et demandant instamment qu'elle soit mise à profit ».

Or, si l'on considère le blocage dans lequel se trouve le processus en raison du refus de l'Algérie de reprendre « les Tables rondes », la seule dynamique est celle de l'Initiative d'autonomie placée par le Souverain au carrefour de toutes les dimensions de la politique étrangère du Maroc et qui a reçu l'adhésion totale de deux membres permanents du

Conseil de sécurité, les États-Unis et la France, et l'appui de dizaines de pays représentatifs de tous les continents. Cet appui s'est d'ailleurs reflété dans le vote et les explications qui ont suivi de la part des membres du Conseil.

LE VOTE DES AMENDEMENTS ET DE LA RÉSOLUTION

Il est d'usage que les résolutions mises en bleu en vue de leur vote font rarement l'objet d'amendements, sauf lorsqu'il s'agit de modifications mineures de dernière minute préalablement convenues. Les amendements algériens ont été déposés dans une logique de confrontations et de défi à la délégation américaine, rédactrice du projet. Ils n'avaient pas de chance de passer mais leur simple présentation servait l'image d'une Algérie entreprenante, combative et qui tient tête aux grandes puissances.

Le résultat des votes a permis d'éviter toute altération du projet issu des négociations conduites par la délégation américaine. C'est ainsi que le premier amendement a été opposé par 9 membres contre 6 en faveur et que le second a été repoussé par 10 membres et accepté par 5 seulement. Une fois ces amendements défaits, l'ensemble de la résolution a été adopté par 12 voix avec deux abstentions (Russie et Mozambique) et une non-participation, celle de l'Algérie.

LES POSITIONS DES MEMBRES DU CONSEIL

L'actuelle configuration du Conseil comprend, en plus des cinq permanents, le Japon, l'Algérie, la Sierra Léone, la Slovénie, Malte, l'Équateur, le Mozambique, la Suisse, la Corée du Sud et la Guyane. Seuls dix membres ont pris la parole pour expliquer leur vote parmi lesquels se sont distingués l'Algérie avec une Déclaration avant le vote et une explication du vote après l'adoption de la Résolution, les États-Unis par leur défense de l'intégrité du projet de résolution et la France pour avoir réitéré dans toutes ses composantes la position de son pays telle qu'exprimée dans la lettre du Président Macron à Sa Majesté le Roi en juillet dernier et renouvelée lors de sa récente visite d'État au Maroc.

L'Algérie :

L'Ambassadeur algérien a fait deux longues interventions devant le Conseil, une preuve supplémentaire qui dément le statut de simple observateur que l'Algérie revendique pour ne pas participer substantiellement à la recherche de la solution pour le différend autour du Sahara marocain. Le Représentant algérien s'est directement et violemment attaqué à la délégation américaine, rédactrice du projet de résolution mais plus agressivement et dans des termes menaçants à l'Ambassadeur de France.

Au premier, il a reproché le « manque de transparence et d'équité » de « promesses non tenues » de « partialité » et de « manque de respect » pour la simple raison que la délégation américaine a décidé de ne pas incorporer un amendement qui aurait dénaturé le texte et pousse plusieurs délégations à ne pas le soutenir voire même à s'y opposer par un veto comme l'a laissé entendre très clairement le représentant de la Fédération de Russie.

À l'adresse de l'Ambassadeur de France, sans le nommer, le représentant algérien a déclaré : « je voudrais que l'on m'écoute, mon pays s'appliquera à dénoncer je dis bien

dénoncer toutes les transactions portant sur la souveraineté au Sahara occidental contre des avantages stratégiques économiques ou commerciaux et vous devinez de quoi et de qui je parle ».

Cette posture et le langage emprunté pour l'exprimer s'explique par le rejet des deux amendements présentés par l'Algérie pour transformer la résolution et saper la confiance du Maroc dans le processus en cours car depuis plus de dix années des pays comme l'Afrique du Sud ou d'autres pays proches de l'Algérie ont essayé d'inclure la dimension humaine dans le mandat de la Minurso, sans succès. À chaque tentative, le Conseil a renouvelé sa confiance dans les institutions nationales marocaines de protection des droits de l'Homme et dans la volonté du Maroc de continuer à interagir positivement avec les mécanismes onusiens des droits de l'Homme.

Les contacts et les sondages entrepris à New York par la délégation algérienne auraient pu la dissuader de ne pas présenter officiellement les deux amendements. Son insistance à le faire en plénière devant le reste du monde avait sans doute pour objectif de prouver aux décideurs à Alger que tout a été fait pour « défendre la cause » et de montrer à l'opinion publique algérienne la ténacité avec laquelle la diplomatie de leur pays défend la question du Sahara, avec le même militantisme que la question palestinienne.

Quant à la teneur des amendements, prétendre que la Minurso est la seule Mission de l'ONU non pourvue d'un mandat pour les droits de l'homme est faux car ni le Groupe d'observateurs entre l'Inde et le Pakistan (UNMOGIP), ni la FINUL au Liban, ni la Mission à chypre- qui font partie, avec la Minurso, de la première génération d'opérations de maintien de la paix- n'en sont dotées. Enfin, les missions à Abiye et au Soudan auxquelles s'est référé l'Ambassadeur algérien sont des missions qui enregistrent chaque jour des centaines de victimes et des violations multiples des droits de l'Homme, ce qui n'est pas le cas de la Minurso qui revêt un caractère politique et dont le mandat consiste principalement à faciliter les efforts de l'Envoyé personnel et à garantir le cessez-le-feu.

L'Algérie s'est distinguée parmi les autres membres du Conseil par sa non-participation au vote alors que même le Mozambique qui aligne sa position sur celle de l'Algérie s'est abstenu. Cette décision est liée au rejet de ses deux amendements et à sa volonté de ne pas être considérée comme obligée par la résolution. Or, la Charte dispose que les décisions du Conseil engagent non seulement les membres du Conseil de sécurité mais tous les membres des Nations Unies. En outre, le siège que l'Algérie occupe est un siège africain et elle censée représenter la région de l'Afrique du Nord et agir au nom du Continent aux côtés du Mozambique et de la Sierra Leone.

La France :

Dans le sillage de la visite du Président Macron et des déclarations et décisions prises entre les deux Chefs d'État, le représentant permanent de la France a réitéré la position suivante :

- le présent et l'avenir du Sahara occidental s'inscrivent dans le cadre de la souveraineté marocaine ;
- l'autonomie sous souveraineté marocaine est le cadre dans lequel cette question doit être résolue ;
- soutien au plan d'autonomie proposé par le Maroc en 2007 qui constitue la seule base

pour aboutir à une solution politique juste, durable et négociée, conformément aux résolutions de ce Conseil ;

- un consensus international de plus en plus large se dégage en ce sens, il était important que le Conseil prenne note de ces dynamiques comme il le fait désormais dans cette résolution ;
- la poursuite du développement économique et social de cette région est un impératif et nous saluons tous les efforts faits par le Maroc à cet égard. La France l'accompagnera dans cette démarche au bénéfice des populations locales ;
- il est temps d'avancer, nous encourageons toutes les parties à se réunir en vue d'un règlement politique qui est à portée de main, la France
- soutient les efforts de l'Envoyé personnel en vue de la relance des discussions dans le format des Tables rondes ;
- la France n'a pas voté en faveur des amendements présentés par l'Algérie car elle estime que le mandat de la Minurso est en l'état adapté à la situation au Sahara.

Les États-Unis :

En tant que porteur de la plume pour la résolution sur le Sahara, la délégation américaine a décliné sa position autour des principaux points suivants :

- les États-Unis considèrent toujours que la proposition d'autonomie du Maroc est sérieuse, crédible et réaliste. Il s'agit d'une approche potentielle qui permettrait de satisfaire les aspirations des populations du Sahara ;
- nous avons rédigé avec soin la première révision des textes, nous avons essayé de trouver un terrain d'entente pour permettre un règlement politique qui n'a que trop tardé ;
- il est plus urgent que jamais de parvenir à une solution politique au Sahara occidental ;
- le Conseil s'est félicité de l'élan récemment imprimé et nous espérons que des progrès seront ainsi possibles ;
- la prorogation d'aujourd'hui attire également notre attention sur l'importance qu'il y a à renforcer la promotion et la protection des droits humains, en tenant compte de l'esprit de l'amendement proposé ;
- le Conseil a encouragé les parties à travailler avec la communauté internationale de manière active pour appliquer des mesures crédibles susceptibles de garantir le respect des droits humains ;
- nous demeurons vivement préoccupés par les conditions humanitaires dans les camps de Tindouf.

La Fédération de Russie :

La Russie a maintenu, comme prévu, sa position d'abstention et le sens de son explication de vote. Elle s'est également abstenue sur les amendements proposés par l'Algérie, en justifiant sa décision par « la position constante de la Russie quant au fait qu'il n'est pas pertinent de développer à l'excès la composante des droits humains » et que si la Minurso

subit ce changement « cela ne répond pas, par ailleurs, à l'objectif principal pour lequel cette mission a été créée en son temps ».

Sur l'économie générale de la résolution, le Représentant de la Russie a justifié la position de son pays par les considérations suivantes :

- les propositions d'amendements russes qui, selon lui, n'avaient rien de radical, ont été ignorées par la délégation américaine, ce qui nous pousse à nous interroger sur leur impartialité ;
- Il est nécessaire de délimiter dans le texte les deux parties au conflit de manière claire ;
- une solution politique sur le long cours et juste doit convenir aussi bien au Maroc qu'au Polisario et respecter les principes de la Charte de l'ONU et prévoir également l'autodétermination des populations du Sahara.

Du côté africain, si le Mozambique a emboîté le pas à l'Algérie en la soutenant dans ses amendements et en s'abstenant sur la résolution tout en répétant la même litanie sur le droit à l'autodétermination, le représentant de la Sierra Leone a loué les efforts déployés par le Maroc et les organes chargés des droits humains, réaffirmé le soutien aux efforts pour parvenir à une solution réaliste pragmatique et durable, une solution politique fondée sur le compromis. Notre vote atteste aussi de notre appui à l'Initiative d'autonomie marocaine, une approche crédible et réaliste de nature à permettre de faire avancer le processus depuis sa présentation en 2007. Nous prenons aussi acte de l'élan imprimé à l'international en faveur de l'autonomie de l'Initiative marocaine et partageons donc le sentiment qui veut que le moment est venu d'étudier cette option.

Le Royaume-Uni :

- Cette résolution réaffirme l'attachement du Conseil à la réalisation d'une solution politique juste, durable et mutuellement acceptable. Une solution basée sur le compromis et permettant l'autodétermination des populations du Sahara, un principe auquel le Royaume-Uni reste attaché ;
- l'appui du processus mené par l'ONU pour parvenir à une solution mutuellement acceptable.

La Slovaquie :

- La Slovaquie a voté en faveur des amendements présentés par l'Algérie car « nous sommes convaincus qu'en tant que question transversale les missions sont renforcées par la mise en place de responsabilités en matière de droits humains » ;
- estime que le Haut-Commissariat aux droits de l'homme devrait bénéficier d'un accès sans entrave à ce territoire ;
- qu'une paix juste, pérenne et acceptable doit être acceptée par toutes les parties et permettre d'assurer l'autodétermination des populations du Sahara conformément à la Charte et aux résolutions pertinentes du Conseil de sécurité.

Nonobstant les péripéties qui ont marqué l'adoption de la résolution 2756, il est indéniable qu'une nouvelle dynamique a été inaugurée et un momentum a vu le jour.

Il appartient au Maroc d'en optimiser les gains pour gagner plus d'appuis et rendre irréversible la consécration de l'autonomie comme seule issue. Dans cette démarche, le sort des populations des camps devrait bénéficier de la part du Conseil de sécurité d'une attention plus poussée et plus soutenue pour inciter le Haut-Commissariat à accomplir le recensement et à permettre à cette population de vivre dignement parmi les leurs dans un Sahara marocain prospère et accueillant pour tous.

À PROPOS DE L'AUTEUR



MOHAMMED LOULICHKI

Mohammed Loulichki is a Senior Fellow at the Policy Center for the New South and an Affiliate Professor at Mohammed VI Polytechnic University. He brings over 40 years of comprehensive experience in diplomacy, conflict resolution, and human rights. He has served in various roles including as a member and Deputy Head of the Moroccan delegation to the 3rd Conference on the Law of the Sea (1982-1990), Head of the Department of Legal Affairs and Treaties at the Ministry of Foreign Affairs (1988-1991), and General Director for Multilateral Affairs in the same ministry (2003-2006). He also acted as Morocco's Ambassador to Hungary, Bosnia-Herzegovina, and Croatia (1995-1999), and was the Moroccan Government's Ambassador Coordinator with MINURSO (1999-2001). Furthermore, he served as Ambassador to the United Nations in Geneva (2006-2008) and New York (2001-2003 and 2008-2014), including a term as President of the Security Council in December 2012.

À PROPOS DU 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

Rabat Campus of Mohammed VI Polytechnic University,
Rocade Rabat Salé - 11103
Email : contact@policycenter.ma
Phone : +212 (0) 537 54 04 04
Fax : +212 (0) 537 71 31 54

www.policycenter.ma

