

# Plan Baker : une proposition pour résoudre le plus vieux conflit du Maghreb

Lurdes Vidal

Le Maroc considère que le plan manque de précisions quant à la répartition des compétences, entre autres

L'Algérie se montre en principe favorable, mais avec certaines réserves sur l'exécution du plan

Le Front Polisario s'oppose à l'existence de lagunes pouvant donner lieu à un abus de pouvoir de la part du Maroc

Vingt-huit ans après les accords tripartites de Madrid du 14 novembre 1975, le territoire du Sahara occidental attend toujours la célébration d'un référendum d'autodétermination consacrant son statut final. L'ancienne colonie africaine de l'Espagne se compose des territoires de Seguiet el Hamra au Nord et de Rio de Oro (Oued ed-Dahab) au Sud. Par ces accords, l'Espagne a confié l'administration du territoire au Maroc (Seguiet el Hamra) et à la Mauritanie (Rio de Oro), qui sont les deux pays qui invoquaient des droits sur le territoire, jusqu'à ce que les habitants de celui-ci puissent faire valoir leur autodétermination.

Le 6 novembre 1975, l'agonie du chef de l'Etat plaçant alors l'Espagne dans une situation interne délicate, le roi Hassan II organisa une marche pacifique de 350 000 volontaires vers El-Aaiun, connue sous le nom de "marche verte". Les dernières troupes espagnoles abandonnèrent le territoire le 26 février 1976 ; ceci se traduit par l'occupation immédiate, par le Maroc et la Mauritanie, des parties qui leur avaient été confiées par les accords tripartites.

Au cours de ce même mois, le Front Polisario, créé en 1973, proclamait la République Arabe Sahraouie Démocratique et entamait une guerre de guérillas contre les troupes mauritaniennes et marocaines. En 1979, la Mauritanie, après avoir signé à Alger un accord de paix avec le Front Polisario, retirait ses troupes de Rio de Oro, à l'exception de la ville de La Güera. Cette

opportunité fut immédiatement saisie par le Maroc pour élargir sa présence sur l'ensemble du territoire.

Après plus d'une décennie de guerre et diverses résolutions de l'ONU et de l'Organisation de l'Unité Africaine (OUA), en 1990, les parties arrivèrent à un accord qui prévoyait le cessez-le-feu et la célébration postérieure d'un référendum. A cette fin, l'ONU désigna un représentant spécial pour le Sahara Occidental, et le Conseil de Sécurité créa la Mission des Nations Unies pour l'Organisation d'un Référendum au Sahara Occidental, Minurso.

Les obstacles à l'élaboration d'un recensement électoral dans un premier temps, et les questions/options que ce référendum poserait/offrirait aux votants – et tout particulièrement celle de l'indépendance du territoire – ont paralysé et empêché la célébration du référendum. Depuis 1991 et jusqu'à ce jour, les propositions de solution (dénommées "voies") ont été nombreuses. En 2003, et sans que les médiations n'aient

pu aboutir à un accord entre les parties, le Conseil de Sécurité de l'ONU, qui s'est réuni en juillet, a approuvé la résolution 1513, qu'il qualifie de solution politique optimale, et a renouvelé le mandat de la MINURSO, cette fois-ci jusqu'au mois de janvier 2004, afin de donner le temps aux parties de parvenir à une entente sur son application. La résolution se fonde sur le Plan Baker II, qui maintient que le statut futur du territoire sera décidé par référendum, réitère le caractère de puissance administrative du Maroc, mais établit une période de transition de quatre à cinq ans au cours de laquelle il sera constitué une autorité provisoire autonome, incluant les sahraouis réfugiés et expatriés à cause du conflit. Le territoire restera jusqu'alors sous l'autorité marocaine, mais le plan établit les pouvoirs qu'exercera l'autorité autonome pendant la période transitoire. Dans le processus d'autodétermination final, qui devra être contrôlé par l'ONU, le plan prévoit la participation de toute personne âgée de plus de 18 ans, ayant été admise par la Commission d'Identification de la MINURSO, et ayant résidé sur le territoire depuis décembre 1999.

## Le Sahara Occidental en chiffres

Dénomination officielle : Sahara Occidental  
 Capitale : El-Aaiun  
 Surface : 267 792 km<sup>2</sup>  
 Population (2002) : 256 177 hab.  
 Origine ethnique : berbère, arabe  
 Religion : Islam (100 %)  
 Langue : arabe (marocain)  
 Principales ressources : pêche, phosphates et probablement pétrole

## Maroc

Il n'accepte aucune solution susceptible d'être imposée. Il conteste que l'application du plan ne soit pas soumise à l'exécution préalable, de la part des parties signataires,

des procédures imposées par leurs systèmes juridiques respectifs.

Il conteste le statut de l'Algérie d'après le nouveau plan : l'Algérie est désormais qualifiée de pays voisin, alors qu'elle était considérée comme l'une des parties dans le rapport du Secrétaire Général des Nations Unies du 20-06-2001 et dans l'Accord Cadre.

En ce qui concerne les options du référendum, il considère que les parties devraient pouvoir décider du contenu de la consultation. Le Maroc pense que les conditions requises pour pouvoir faire partie du corps électoral qui participera au référendum, sont insuffisamment définies dans le plan, ce qui peut nuire au respect de toutes les garanties d'impartialité.

Il considère que les Nations Unies devraient spécifier les critères à adopter pour déterminer la validité et la crédibilité des preuves ou des documents présentés afin de justifier la résidence dans la région et ainsi pouvoir faire partie du recensement électoral.

Il considère que le plan manque de précisions, dans la mesure où il n'explique pas suffisamment qui sera chargé de la gestion du territoire et de ses institutions au cours de la période comprise entre l'entrée en vigueur du plan et l'élection de l'assemblée, puis du pouvoir exécutif qui prendra ensuite en charge l'autorité locale jusqu'à la célébration du référendum.

L'utilisation de l'expression " relations extérieures du Sahara occidental " dans la répartition des compétences ne semble pas appropriée si c'est le Royaume qui se chargera des compétences en matière de relations extérieures ; même s'il est prévu de consulter l'autorité locale ou d'autoriser cette autorité locale afin qu'elle puisse exercer les fonctions de délégation diplomatique et participer aux réunions internationales ayant trait aux questions économiques ou directement liées au Sahara Occidental.

Il ne juge pas opportun que le chef du pouvoir exécutif soit directement élu par le peuple. Pour éviter des conflits, celui-ci devrait être élu par une majorité au sein de l'Assemblée.

Il considère qu'il existe un certain nombre de lacunes dans l'élaboration

du plan en ce qui concerne le mode de fonctionnement de l'autorité locale. Il argumente qu'il existe une incompatibilité entre la logique de la subsidiarité en faveur de l'autorité locale prévue par le Plan pour des questions de législation et les principes constitutionnels fondamentaux du Royaume et l'approche des Nations Unies.

Il considère que l'élection de l'autorité locale est antidémocratique, puisque la population qui l'élira appartient à une minorité (il fait référence à la population incluse dans la liste provisoire d'identification du 30-12-1999 ou la liste de rapatriement du Haut Commissariat pour les Réfugiés du 31-10-2000, avec les réserves émises par le Maroc concernant cette liste). Il conteste l'établissement d'une parité entre le souverain marocain et les institutions locales, à propos du changement de statut du territoire, conditionné par un accord entre le Roi du Maroc, le Chef du pouvoir exécutif et l'Assemblée législative.

Il considère que les conditions de libération des prisonniers de guerre et des prisonniers politiques à compter de l'entrée en vigueur du plan sont contraires au droit international humanitaire, qui impose la libération des prisonniers de guerre à partir du cessez-le-feu.

Il exprime son désaccord sur le calendrier de cantonnement des troupes et met en doute le rôle du secrétaire général de l'ONU à la fois juge et partie dans cette affaire.

## Front Polisario

Il s'oppose à l'existence, selon lui, d'imprécisions susceptibles de donner lieu à un abus de pouvoir de la part du Royaume du Maroc, soit sur le retour des réfugiés, soit sur le maintien des troupes marocaines sur le territoire.

Il s'oppose à la modification du nom et du mandat de la MINURSO et réclame son maintien afin de

### Options proposées par les Nations

#### Unies pour résoudre le conflit

1. **Le plan de solution initial 1991 :** Célébration du référendum d'autodétermination, en principe accepté. A l'heure actuelle, l'organisation d'un référendum présente d'énormes difficultés, en raison de la complication du recensement.
2. **L'accord cadre - Plan Baker - 2001 :** Transformer le Sahara en une autonomie placée sous la souveraineté marocaine. Rejeté par le Front Polisario et accepté par le Maroc "comme cadre et base de futures négociations".
3. Partition du territoire - Quatrième voie
4. Retrait de la Minurso et option en faveur du statu-quo

### Objectifs : Plan Baker II

- 1- Parvenir à une solution politique sur le conflit du Sahara Occidental, garantissant l'autodétermination, tel que le prévoit le paragraphe 1 de la résolution 1429 (2002) du Conseil de Sécurité des Nations Unies en date du 30-07-2002.
- 2- Le statut définitif du Sahara Occidental sera déterminé par référendum.
3. Détermination des compétences et de l'autorité après l'entrée en vigueur du plan et du référendum.

### Différences entre le Plan Baker II et le Plan de Règlement

- 1 – Théoriquement, le Plan Baker II n'a pas besoin du consentement des deux parties dans chaque phase de son application.
- 2 – Recensement favorable au Polisario au début, pendant l'étape de transition, pour choisir le pouvoir exécutif du Sahara, mais recensement favorable au Royaume du Maroc pour le référendum.

**Référendum**

- 1 – Doit avoir lieu dans un délai de 4 ans - maximum 5 - après l'entrée en vigueur du plan.
- 2 – Les options soumises à référendum seront celles qui ont fait l'objet d'accords dans le cadre du Plan de Règlement, ainsi que toutes celles convenues entre le Maroc et l'autorité du Sahara Occidental.
- 3 – L'option ou question sera adoptée si elle reçoit plus de 50 % des suffrages. Si ce pourcentage n'est pas atteint au premier tour, un second tour sera organisé entre les deux options les plus votées au premier tour.
- 4 – L'organisation et la supervision du référendum seront confiées aux Nations Unies, avec la collaboration d'observateurs internationaux.
- 5 – Conditions requises pour pouvoir participer au référendum : avoir au moins 18 ans ; avoir été admis par la Commission d'identification de la MINURSO, d'après la liste électorale provisoire du 30 décembre 1999 ; figurer sur la liste de rapatriement du 31 octobre 2000 du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés ; avoir résidé au Sahara Occidental depuis le 30 décembre 1999.
- 6 – Les personnes n'apparaissant pas sur les listes antérieures doivent fournir le témoignage de trois personnes et/ou des preuves documentées crédibles qui confirment leur résidence au Sahara Occidental depuis le 30 décembre 1990.
- 7 – La campagne électorale et le référendum seront régis par les normes internationales et les principes du Code de conduite convenu en 1997 (Accords de Houston) par le Royaume du Maroc et le Front Polisario, dans la mesure où ceux-ci ne vont pas à l'encontre du plan.

**Répartition des compétences concernant le Sahara Occidental**

Après l'établissement de l'autorité du Sahara Occidental, la répartition des compétences adoptera le schéma suivant :

**Maroc**

Relations extérieures (y compris les accords internationaux) ; consultations auprès de l'autorité du Sahara Occidental  
 Sécurité nationale  
 Défense extérieure (frontières maritimes, aériennes ou terrestres)  
 Production, vente, possession et usage d'armes et d'explosifs  
 Défense de l'intégrité territoriale contre toute tentative de sécession, que celle-ci vienne de l'intérieur ou de l'extérieur  
 Drapeau  
 Monnaie  
 Douanes  
 Administration des postes et des télécommunications

**Autorité du Sahara Occidental**

Administration locale  
 Budget territorial  
 Fiscalité  
 Développement économique  
 Sécurité intérieure  
 Maintien de l'ordre  
 Protection sociale  
 Culture  
 Education  
 Commerce  
 Transports  
 Agriculture, mines, pêche, industrie, environnement  
 Logement et développement urbain  
 Eau et électricité  
 Réseaux routier et équipements

**Organisation de l'Autorité au sein du Sahara Occidental**

**Pouvoir exécutif** : Il sera exercé par l'autorité du Sahara, qui disposera d'un chef de l'organe exécutif, tous deux élus par le peuple.

**Pouvoir législatif** : Il sera confié à une Assemblée législative élue par le peuple dans un délai d'un an à compter de la signature du plan.

**Pouvoir judiciaire** : Il sera organisé à travers une Cour Suprême du Sahara Occidental et des tribunaux inférieurs pouvant être créés par l'autorité. La législation existante sera préservée, à condition qu'il ne se produise aucune dérogation ni aucun amendement de la part de l'Assemblée législative, et à condition qu'il ne s'agisse pas de compétences incombant aux autorités marocaines. Toute nouvelle législation devra se conformer aux réglementations internationales sur les droits de l'homme, et la protection de ces droits devra être identique à celle prévue par la Constitution marocaine.

**Forces armées** : L'entrée en vigueur du plan devra impliquer la libération des prisonniers politiques et de guerre. De même, 90 jours après l'entrée en vigueur du plan, les forces armées marocaines et du Front Polisario devront être réduites et se situer de façon à respecter strictement les Accords de Houston de 1997.

veiller au respect du Plan.

Il considère que le Maroc ne peut pas exercer d'attributions en matière de relations extérieures sur un territoire sur lequel sa souveraineté n'a jamais été reconnue par la communauté internationale. Il s'oppose en outre à ce qu'il puisse passer des accords ou des conventions compromettant le territoire ou les richesses du Sahara Occidental, et à ce qu'il puisse déterminer les frontières internationales du territoire.

Il s'oppose à certains aspects de la répartition des compétences, considérant qu'il doit incomber à l'Autorité du Sahara Occidental de se charger de l'éducation, la culture, la liberté de culte et des principes devant régir la société et les institutions. Il s'oppose à l'autorité en matière extérieure qui est attribuée au Maroc, dans la mesure où celle-ci peut entraîner un conflit pour le maintien de la sécurité intérieure, de même qu'il s'oppose au maintien de symboles tels que le drapeau et la monnaie. La plupart des objections exprimées sur les compétences font référence en dernière instance à la crainte que le Maroc puisse en profiter pour adopter une position de force vis-à-vis de l'Autorité du Sahara Occidental.

Il exprime des réserves quant au contenu et au mode de détermination du recensement pour le référendum final sur le statut définitif du Sahara. Il considère que la composition du recensement est injuste, dans la mesure où elle inclut les colons marocains résidant sur le territoire, qui sont plus nombreux que la population sahraouie. La proposition ne prévoit rien non plus pour empêcher le déplacement massif de marocains vers le Sahara Occidental.

Il émet des réserves sur le fait que des garanties suffisantes aient été prises pour assurer le respect du résultat du référendum. Le Front Polisario propose d'introduire des modifications pour la détermination du corps électoral.

## Algérie

**E**n principe, la position de l'Algérie sur le plan a été favorable au Plan Baker II et à la résolu-

tion du Conseil de Sécurité de l'ONU qui le ratifie, mais elle a cependant émis un certain nombre de réserves sur certaines dispositions du Plan.

La première de ces réserves est que, selon le gouvernement algérien, les dispositions proposées dans le plan ne sont pas suffisantes pour garantir, dans la pratique, un rapatriement de réfugiés organisé et sûr. Elle manifeste également une certaine préoccupation dans le sens où le nouveau plan prévoit le déploiement de forces armées marocaines dans des positions purement défensives, conformément à ses responsabilités en matière de défense extérieure, chose qui, pour l'Algérie, introduirait un facteur de méfiance entre les deux parties et les pays voisins.

D'autre part, l'Algérie émet également des doutes quant aux dispositions et aux mécanismes visant à prévenir tout incident pendant l'exécution du plan, et tout particulièrement au cours de la période comprise entre l'élection de l'Autorité du Sahara Occidental et la célébration du référendum sur le statut final du territoire, pour lequel l'Algérie juge nécessaire la détermination exacte du corps électoral immédiatement après l'entrée en vigueur du plan.

Elle considère finalement que pour garantir la bonne exécution du Plan, la présence des Nations Unies est nécessaire sur le terrain pour veiller au respect des engagements des parties intéressées, des pays voisins et de la communauté internationale, ainsi que des résultats de l'élection de l'Autorité du Sahara Occidental et du référendum sur le statut final.

## L'Union européenne

**L'**Union européenne appuie en général les démarches mises en oeuvre par le Secrétaire Général des Nations Unies, Kofi Annan, et les résolutions adoptées à propos du conflit du Sahara Occidental, y compris la dernière résolution du Conseil de Sécurité, de juillet 2003.

Elle considère également qu'il est

essentiel de résoudre ce doyen des conflits en Afrique du Nord, qui paralyse la construction d'un Maghreb uni, empêche la gestion de l'insertion du Maghreb dans la mondialisation et introduit un point d'interrogation sur le futur des relations euro-méditerranéennes, et en particulier sur le projet de Zone de Libre Echange qui doit entrer en fonctionnement à partir de 2010.

La France est le seul pays membre de l'Union européenne qui, à travers son président Jacques Chirac, semble s'être éloigné de sa position traditionnelle d'équilibre, de neutralité et de soutien aux résolutions de l'ONU. A l'heure actuelle, elle soutient fermement la position du Maroc, qui consiste à exclure toute solution ne prévoyant pas le maintien de la souveraineté marocaine sur le Sahara Occidental, que Rabat considère définitivement comme partie intégrante du territoire marocain.

La France considère que le plan de l'ONU ne peut pas être imposé s'il n'y a pas accord entre les deux parties, ce qui signifie, en définitive, qu'elle l'accepterait s'il existait un accord entre les parties à cet égard.

## États-Unis

**L**e Plan Baker bénéficie du soutien de Washington. L'administration des États-Unis a suggéré à plusieurs reprises sa volonté de mettre fin définitivement à un conflit qui empêche la mise en valeur des richesses du territoire au profit de la coopération internationale, et évidemment du niveau de vie et du bien-être de ses habitants.

La position américaine est cohérente avec la relation historique et privilégiée entre les États-Unis et le Maroc, ainsi qu'avec la nouvelle vision stratégique des États-Unis, de projection vers le Maghreb, la Méditerranée, le Moyen Orient et l'Afrique en général. ■