

**Dominique Bocquet**

Senior Fellow au Policy Center de Rabat,
Membre du Conseil scientifique de
Confrontations Europe

VERS UNE CONCEPTION PRAGMATIQUE DE LA SOUVERAINETÉ EN EUROPE, MAIS AUSSI EN AFRIQUE...

Février 2022 : face à un nouveau contexte international, les Européens se rallient aux idées de souveraineté européenne et d'autonomie stratégique, brisant ainsi un tabou. Octobre 2025 : après cinquante ans de contentieux, le Conseil de sécurité ouvre la porte à une reconnaissance officielle de la souveraineté marocaine au Sahara occidental.

Apparemment sans rapport, ces deux événements sont reliés par les fils d'évolutions parallèles. Elles touchent la manière dont l'Europe et l'Afrique appréhendent la souveraineté. Dans les deux cas, il s'agit de la rendre plus réaliste en intégrant le facteur géopolitique. Une lente gestation a assoupli les carcans du passé.

La souveraineté « engoncée » dans l'Europe de la guerre froide

La guerre froide se singularisait par une paix relative, payée de restrictions à la souveraineté. Bien sûr, l'Europe occidentale, berceau des traités de Westphalie (1648), demeurait globalement fidèle au concept de souveraineté nationale, d'ailleurs à la base du droit international incarné par la Charte des Nations-Unies.

Toutefois, un partage du Vieux Continent était intervenu après Yalta, installant une logique de zones d'influence. La conséquence fut de moduler la souveraineté. Après deux guerres mondiales, la paix n'avait pas de prix. Des atteintes à la souveraineté furent tolérées. La violation était flagrante dans le camp soviétique. Elle fut assumée par Moscou, avec la notion de « souveraineté limitée » édictée par Brejnev dans les années 1970. Les limites avaient été testées par les expériences démocratiques : Berlin-Est (1953), Budapest (1956), Prague (1968) ... A chaque fois, les chars soviétiques avaient eu le dernier mot.

A cette atteinte brutale, s'ajoutaient des restrictions plus subtiles. Certains pays s'étaient vu imposer une neutralité les privant du choix de leurs alliances. L'Autriche sauva son droit à la démocratie en s'engageant à ne pas rejoindre l'OTAN (Traité d'Etat de 1955). La Finlande se résigna à une solution comparable mais sur un mode informel (d'où le terme de « finlandisation »). L'Allemagne représentait un cas à part avec une division imposée, sanctionnant son rôle dans la Seconde guerre mondiale et assumée, avec des perspectives distinctes, par les deux camps. En l'occurrence, deux contraintes se superposaient : la division imposée au pays et, dans la partie Est (RDA), le déni du droit des habitants à choisir leurs dirigeants.

Les restrictions de souveraineté les plus subtiles furent celles que l'Europe de l'Ouest s'imposa à elle-même jusque dans son entreprise d'unification. Après la création de l'OTAN en 1949, nombre de pays s'en remirent complètement au protecteur américain pour leur sécurité. Une telle option fut refusée par la France (force nucléaire indépendante à partir de 1964-1966 ; retrait des « instances intégrées » de l'OTAN, en 1969).

Du tabou à l'émancipation

La construction européenne naquit sous le signe de la retenue en matière de souveraineté commune. La Commission européenne reçut des prérogatives limitées, supposées « non politiques ». Il y avait là la confluence de deux refus contradictoires. Certains martelaient le caractère exclusif de la souveraineté nationale : cas de la France gaulliste, attachée à une pleine indépendance à l'égard des Etats-Unis mais simultanément opposée aux solutions fédérales au niveau européen. D'autres accueillaient ces dernières favorablement mais voulaient enchâsser l'Europe dans une solidarité atlantique absolue, impliquant d'accepter la domination américaine. Le résultat ? Une Europe « géant économique, nain politique ».

Il a fallu deux cycles successifs de trente ans chacun pour dépasser ces blocages. D'abord vint le lent approfondissement de la construction européenne au cours des décennies 1960, 1970 et 1980 : intégration économique, démocratisation des institutions, introduction timide de la notion de « politique étrangère et de sécurité commune ». Le Traité de Maastricht posa d'ambitieux jalons en lançant l'unification monétaire et en instituant l'Union européenne (1992). Toutefois, la politique étrangère restait en pointillé, faute à la fois de mécanismes de décisions efficaces (unanimité requise pour toute position commune) et de consensus géostratégique sur le fond.

Il fallut encore trente ans pour franchir le pas (1992-2022). L'agression russe contre l'Ukraine et les doutes sur l'engagement US ont précipité le basculement. Aujourd'hui, l'idée de souveraineté européenne est admise comme l'illustrent les discours de la Présidente de la -

Commission, Ursula von der Leyen, en 2022, après son élection de 2019. Cette souveraineté européenne ne se substitue pas à la souveraineté nationale mais s'y ajoute pour permettre la défense des intérêts communs.

Afrique : intangibilité des frontières et stabilité à tout prix

En Afrique, la période de la guerre froide était au contraire celle des indépendances. Néanmoins, quelques analogies se discernent avec l'Europe.

La première est l'obsession pour la stabilité. L'Europe voulait tourner la page des guerres mondiales. L'Afrique s'éveillant à l'indépendance avait pour tâche titanesque de construire les Etats postcoloniaux. Dans son organisation politique traditionnelle (précoloniale), le principe étatique était loin d'être généralisé. Pour l'asseoir solidement, la stabilité était cruciale. C'était l'un des objectifs de l'OUA (Organisation de l'Unité africaine), fondée en 1963.

La stabilité internationale commence avec celle des frontières, partout dans le monde. Ce besoin universel est à l'origine d'un solide principe juridique au nom savant, *l'uti possidetis juris* (en gros : les territoires qui sont en possession d'un pays lui appartiennent...). La plupart des régions du monde en ont choisi une interprétation limitée : il s'agit simplement d'interdire les modifications territoriales par la force. C'est l'inviolabilité des frontières, notion faisant l'unanimité.

Tel fut, en particulier, le choix des pays d'Amérique latine à leurs indépendances, dans les années 1820[1]. Pour favoriser la paix, l'inviolabilité suffit. Des modifications de frontières restent possibles mais seulement par la négociation et après accord.

L'Afrique, à l'inverse, a opté pour une lecture rigide, voire extrême, du principe de stabilité des frontières. Elle a pris la forme de l'intangibilité (ou immutabilité), introduite en 1964 par l'OUA dans sa charte. Il s'agit de rendre automatique le maintien des frontières héritées de la colonisation, et de dissuader toute tentative de les modifier, fut-ce par la négociation. But de cet étrange corset : tuer dans l'œuf la tentation d'un redécoupage sous la pression des ethnies d'Afrique subsaharienne. Elle se comptaient en centaines. Leur répartition géographique avait souvent été méconnue par le colonisateur. Leur identité restait vivace. Un redécoupage aurait ouvert une boîte de Pandore. Ce corset était provisoirement nécessaire, en dépit de son iniquité à l'égard des ethnies coupées en deux ou des pays lésés.

Le temps des assouplissements en Afrique

Avec le temps, certains assouplissements sont intervenus, y compris en Afrique subsaharienne. L'indépendance de l'Erythrée a été reconnue en 1993 en accord avec l'Éthiopie, dont elle se séparait. Celle du Soudan du Sud l'a été en 2011.

L'évolution du Conseil de sécurité en faveur de la souveraineté marocaine au Sahara occidental a été favorisée par cette inflexion doctrinale. Rappelons que cette souveraineté s'applique déjà de facto sur l'essentiel du territoire. Seul un imbroglio juridique empêchait l'ONU de la reconnaître. Cet imbroglio est en partie né d'un malentendu initial né de l'invocation de l'intangibilité. Cette notion n'avait de raison d'être qu'au sud du Sahara, là où le fait étatique apparaissait fragile et devait être conforté par la sacralisation des frontières coloniales. Tel n'était pas le cas au Maghreb : l'existence de grandes entités y est ancienne. Le principe universel d'inviolabilité des frontières suffit amplement à y assurer la stabilité[2].

Après la Marche verte qui lui avait permis d'acculer le colonisateur espagnol à quitter le Sahara occidental, le Maroc (qui estimait que ce territoire lui appartenait avant la colonisation) a été victime d'un effet de bord, au sens propre du terme. En effet, on a insinué qu'il avait transgressé « l'intangibilité » des frontières héritées de la colonisation. L'accusation était trompeuse puisque ce concept avait été conçu pour la partie subsaharienne du continent. Mais, justement, elle touchait un nerf extrêmement profond chez les pays de cette vaste zone, hantés par le risque de fragilisation des frontières et ...majoritaires à l'OUA. Malgré la sympathie montrée par la France et l'Espagne, bons connaisseurs du terrain, le Maroc se heurta à une large incompréhension.

L'intangibilité n'en était pas la seule raison car un débat complexe s'était parallèlement développé sur la notion d'autodétermination[3]. Elle ne fut donc pas la cause unique du conflit du pays avec le Front Polisario, ni de sa rivalité avec l'Algérie (qui amena cette dernière à soutenir énergiquement le Front). Mais elle fut un facteur déterminant dans la méfiance initialement éprouvée par l'Afrique subsaharienne devant la réunion du Sahara occidental au Maroc.

Beaucoup de pays ignoraient tout de la situation du territoire. Ils ne voyaient que le risque d'affaiblir le tabou de l'intangibilité. Ce préjugé fut déterminant à l'OUA et l'ONU s'en trouva influencée, à la mesure du poids numérique des Etats africains.

La résolution du Conseil de Sécurité d'octobre 2025[4] tourne la page en ouvrant la voie à une reconnaissance de la souveraineté marocaine au Sahara occidental. Le lien avec le débat sur l'intangibilité n'était qu'indirect mais il a pesé lourd politiquement.

Europe et intangibilité : le débat oublié

Quel rapport avec l'Europe, dira-t-on ? On l'oublie mais elle a failli basculer, elle aussi, dans le corset de l'intangibilité. Lors de la Conférence d'Helsinki (1973-1975), cruciale pour l'évolution du continent, ce concept était sur la table. Les Soviétiques le défendaient. L'Occident fut à deux doigts de céder car il s'était résigné au statu quo, se refusant notamment à venir au secours de la Hongrie (1956) et de la Tchécoslovaquie (1968).

Le grand stratège américain Brzezinski avait discerné la fragilité de l'empire soviétique. Mais, lors d'Helsinki, il n'était encore qu'un universitaire réputé[5]. Les décideurs occidentaux croyaient la division de l'Europe acquise pour toujours.

Ce qui sauva l'Europe de l'intangibilité, ce fut la culture juridique de ses diplomates. Ils jugeaient douteuse la valeur intrinsèque de ce principe : il préemptait la décision des générations futures et imposait une rigidité absolue contraire à la vie. Il n'avait pas vraiment sa place dans un droit international qui se respecte. Ecartant l'intangibilité, l'acte final de la Conférence d'Helsinki retint l'inviolabilité comme base de la stabilité en Europe.

Une maturation inaperçue de l'ordre international

L'inviolabilité n'est pas un saut dans le vide. Les modifications allaient s'effectuer avec toute la prudence requise pour préserver la stabilité. Mais, après l'éclatement des Etats multinationaux (URSS, Yougoslavie), de nouveaux Etats purent voir le jour. Parmi eux, l'Ukraine, qui prouve tous les jours le prix qu'elle attache à l'indépendance, mais aussi des Etats ayant ultérieurement rejoint l'Union européenne, comme les pays Baltes, la Slovénie et la Croatie. Grâce à la construction européenne, ces évolutions ne furent pas sources d'instabilité.

Un dernier parallèle peut être ici proposé avec l'Afrique : l'OUA, devenue Union africaine est parfois critiquée pour les limites de son action. Mais son rôle s'est avéré irremplaçable pour permettre un assouplissement raisonnable et des modifications maîtrisées : chacun désirait son accord et elle en a tiré parti pour imposer un dialogue approfondi et patient. Ce dialogue a comporté de grandes vertus. L'Organisation doit en être créditée.

Sur les deux continents, la coopération régionale va désormais de pair avec une conception vivante de la souveraineté, celle d'une souveraineté accompagnant le réel. En ces temps de « monde cassé », cette maturation de l'ordre international mérite d'être soulignée.

Notes de bas de page :

[1] Sur le débat inviolabilité/intangibilité, voir le Policy Paper de Mohammed Loulichki, L'intangibilité des frontières africaines à l'épreuve des réalités contemporaines (PCNS, 2018).

[2] Initialement, le Maroc et l'Algérie se sont conjointement positionnés contre la notion d'intangibilité (1962-1963). A son introduction dans la charte OUA en 1964, le Maroc émit une réserve mais point l'Algérie. Il lui procurait un énorme avantage : conforter sa possession de l'immense Sahara central, exploré par la France et dont elle avait obtenu le maintien dans son territoire (Accords d'Evian, 1962).

[3] L'autodétermination est un pivot de la doctrine onusienne sur la décolonisation depuis la résolution du 14 décembre 1960. Cette notion visait à faire échec à la domination des puissances coloniales. Elle a ici été invoqué contre le Maroc par le Front Polisario, qui a réclamé un référendum. Rabat a opposé ses droits historiques et fait valoir que le référendum n'était pas le seul mode possible d'autodétermination. Les élections pluralistes en sont un autre. Le Plan d'autonomie permettrait d'élargir le champ des questions décidées localement. Ce débat est retracé par l'auteur dans une Note Fondapol, La théorie de l'infraction marocaine en question (2025)
<https://www.fondapol.org/etude/sahara-occidental-la-theorie-de-linfraction-marocaine-en-question/>

[4] Le Conseil de Sécurité qualifie le Plan marocain d'autonomie de « solution peut-être la plus réaliste ». Des négociations se sont engagées sur cette base entre le Maroc, le Polisario et l'Algérie.

[5] Brzezinski deviendra Conseiller du Président Carter pour la Sécurité nationale en 1977 seulement.