

Médiation de l'ONU en Libye: une paix encore lointaine

Le conflit libyen semble défier les efforts de médiation. Cela pourrait avoir de graves conséquences non seulement pour la Libye, mais aussi dans les pays voisins et en Europe. Malgré ses lacunes, l'approche de l'ONU reste le cadre dominant pour trouver une solution politique. Mais tant que les acteurs régionaux et internationaux viseront des objectifs contradictoires, ce processus restera vacillant.

Par Lisa Watanabe

Cinq ans après le début de la guerre civile, la Libye reste un pays divisé. Les forces fidèles au gouvernement d'unité, soutenu par l'ONU, combattent actuellement les troupes de l'ancien général Khalifa Haftar, qui a lancé une offensive pour s'emparer de la capitale et chasser le gouvernement d'unité, basé à Tripoli. Compte tenu de la situation de sécurité dégradée qui règne dans le pays, le dialogue national visant à réconcilier les factions libyennes a été ajourné et les élections qui devaient suivre semblent aujourd'hui hypothétiques. Pourtant, les tentatives de résoudre le conflit par les armes ont peu de chances de réussir. Tant que les principales factions politiques et les milices alliées n'auront pas trouvé de consensus sur les questions liées à la gouvernance et au secteur de la sécurité, leurs différends persisteront et continueront à déstabiliser le pays.

Si les violences venaient à s'intensifier et à s'étendre en dehors de la région de Tripoli, cela pourrait avoir des conséquences en Libye, mais aussi dans les pays voisins et en Europe. Le déficit de gouvernance qui se creuse au niveau national pourrait renforcer le pouvoir de l'État islamique, qui a déjà lancé une insurrection dans le sud-ouest du pays. Les passeurs de clandestins pourraient, eux aussi, intensifier leurs activités, ce qui conduirait un nombre croissant de migrants et de réfugiés à tenter la périlleuse traversée de la Méditerranée.



L'envoyé de l'ONU en Libye, Ghassan Salamé, assiste à une réunion du Conseil de sécurité de l'ONU le 21 mai 2019, après des semaines de conflit intense à Tripoli. *Brendan McDermid / Reuters*

Par conséquent, il est plus important que jamais de trouver une solution politique viable au conflit en Libye. À ce jour, cette entreprise semble, pourtant, presque impossible. L'ONU est en première ligne des efforts de médiation. L'objectif ultime est d'unifier la Libye en remplaçant les parlements rivaux et leurs gouvernements associés par un seul ensemble d'institutions politiques acceptable par tous. L'accord politique libyen, un accord de partage du

pouvoir négocié en décembre 2015 par l'ONU, est apparu comme une avancée majeure. Pourtant, il s'est rapidement heurté à des difficultés et a débouché sur une nouvelle phase dans le conflit. Avant la signature de l'accord, la ligne de fracture se trouvait entre les parlements rivaux et leurs gouvernements respectifs. Après, elle s'est installée entre le gouvernement d'unité soutenu par l'ONU et ses alliés politiques et militaires, d'une part, et Haftar et ses

partisans, d'autre part.

Pour aller de l'avant, il est essentiel de comprendre pourquoi le processus s'est arrêté. Malgré ses lacunes, le processus politique de l'ONU reste le cadre dominant pour négocier une solution politique au conflit. Les initiatives de médiation et de diplomatie forte menées par les acteurs régionaux et internationaux, notamment la France et l'Italie, n'ont, jusqu'à présent, abouti à aucune solution prometteuse. La capacité de l'ONU à tirer les leçons du passé et à ajuster son processus politique est désormais déterminante.

Un pays divisé

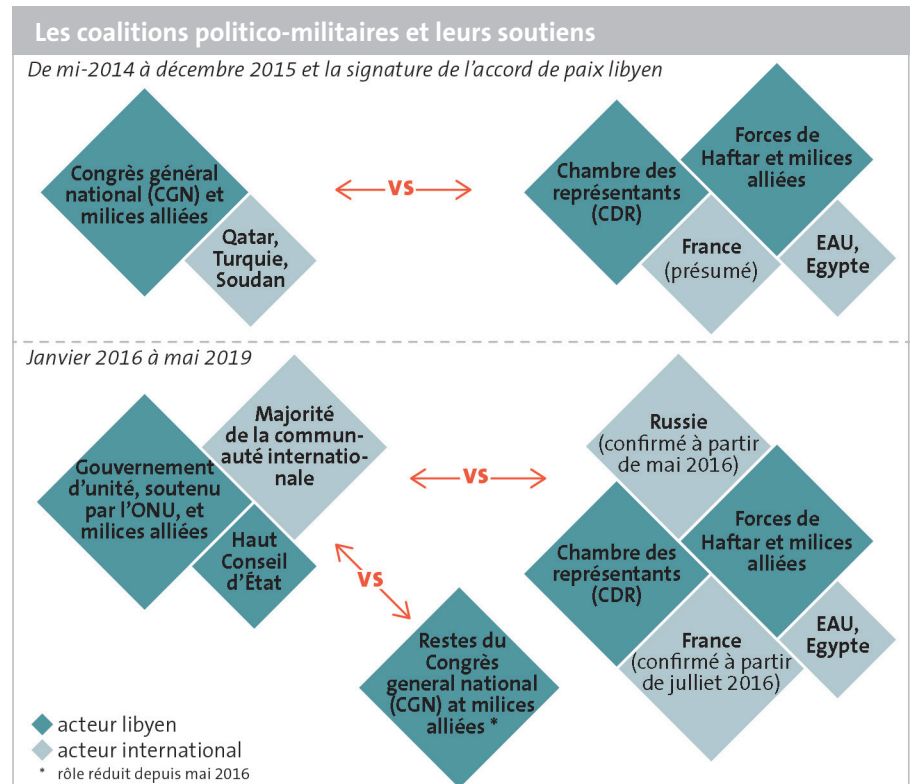
Si le conflit actuel a éclaté mi-2014, ses graines germaient depuis plusieurs années. La guerre civile de 2011 a engendré plusieurs centres de pouvoir et une pléthore de milices dans le pays. Au début de la phase de transition, aucun effort sérieux n'a été fait pour démobiliser les milices. Des élections ont été organisées rapidement, sans qu'aucun processus de réconciliation nationale n'ait eu lieu. Rétrospectivement, ces choix se sont avérés catastrophiques pour l'avenir du pays.

Une assemblée nationale provisoire, le Congrès général national (CGN), a été élue par le peuple en 2012 lors d'un scrutin généralement considéré comme libre et régulier. Le CGN a été chargé de rédiger une Constitution d'ici le milieu de l'année 2014, date à laquelle son mandat prenait fin. Des élections devaient alors être organisées pour former un organe parlementaire permanent. Mais au cours de l'année 2013, un fossé s'est creusé entre les

Dès 2014, la Libye s'est trouvée divisée en deux blocs politiques rivaux, chacun lié à de puissantes milices.

partis islamistes et les acteurs politiques issus des bastions rebelles, d'une part, et une large coalition constituée d'acteurs non islamistes et d'anciens responsables politiques du régime de Kadhafi, d'autre part.

La situation a rapidement tourné à la violence en mai 2014, quand les milices liées à chaque camp ont commencé à se battre. Khalifa Haftar, chef d'une puissante milice de l'est de la Libye, a lancé une campagne militaire contre les milices basées dans l'ouest du pays, associées aux islamistes et à leurs alliés. Dans ce contexte de violence, le



mandat du CGN est arrivé à son terme et des élections ont dû être organisées en juin 2014 pour former le nouveau parlement.

Les non-islamistes et leurs alliés ont remporté la majorité lors d'un scrutin également considéré comme libre et régulier. Craignant un retour de bâton de la part des milices liées aux partis islamistes et à leurs alliés, ils ont décidé de se mettre à l'abri dans l'est de la Libye, une région contrôlée par Haftar. Le nouveau parlement, appelé Chambre des représentants (CDR), s'est installé dans la ville de Tobrouk. Mais les partis islamistes et leurs alliés ont refusé de reconnaître les résultats des élections et continué à tenir séance au CGN à Tripoli. La Libye s'est alors trouvée divisée en deux blocs politiques rivaux, l'un avec le CGN à Tripoli et l'autre avec la CDR à Tobrouk, chacun lié à de puissantes milices.

L'intervention d'acteurs extérieurs, en soutien aux milices d'un camp ou de l'autre, a encore attisé le conflit. Cherchant à promouvoir les acteurs politiques islamistes dans le pays, le Qatar, la Turquie et le Soudan ont fourni du matériel militaire aux milices liées au bloc du CGN à Tripoli. Les

États désireux de voir ces protagonistes s'affaiblir en Libye et dans toute la région, à savoir l'Égypte et les Émirats arabes unis (EAU), ont, pour leur part, apporté leur soutien aux forces de Haftar. Ces dernières ont également reçu une aide militaire de la France et de la Russie, toutes deux semblant considérer Haftar comme potentiellement capable de s'ériger en homme fort contre le terrorisme en Libye.

L'accord de partage du pouvoir

En septembre 2014, soit plusieurs mois après le début du conflit, le représentant spécial du secrétaire général de l'ONU Bernardino León a organisé des pourparlers avec les députés de la CDR afin de jeter les bases de négociations plus larges avec des représentants des deux parties au conflit. Malgré l'échec de ces premiers pourparlers, León est parvenu à lancer en janvier 2015 un processus politique réunissant des représentants du CGN et de la CDR. Ces discussions ont abouti en décembre 2015 à la conclusion de l'accord politique libyen.

L'accord prévoyait qu'un responsable politique indépendant, Fayez el-Sarraj, forme un gouvernement d'unité composé de représentants des factions rivales en Libye. L'essentiel des députés du CGN devaient

être intégrés dans une nouvelle institution basée à Tripoli, le Haut Conseil d'État, dont le rôle était de conseiller le gouvernement d'unité. La CDR de Tobrouk était vouée à devenir l'unique parlement libyen et ses députés devaient conserver leur siège jusqu'à ce que des élections législatives puissent se tenir.

L'on avait espoir que l'accord mettrait fin au conflit. Or, ce fut loin d'être le cas. La CDR, parlement légitime de la Libye en vertu de l'accord négocié par l'ONU, n'a pas ratifié le dispositif. Bien que l'accord ait légitimé son statut, de nombreux députés de la CDR refusaient l'une de ses clauses qui allait très probablement empêcher leur allié, Haftar, de devenir chef d'état-major de l'armée. Au lieu de ratifier l'accord, ils ont préféré attendre une renégociation à leur avantage.

Le gouvernement d'unité s'est alors vu privé de légitimité. Certains de ses membres liés à la faction politique de l'Est ont boycotté les réunions du gouvernement et les députés de la CDR ont accusé le gouvernement d'unité d'être trop proche des milices à tendance islamiste de l'Ouest. Son autorité se limite donc essentiellement à l'ouest de la Libye. Et même dans cette région, son influence dépend fortement du soutien de milices qui ne lui sont loyales qu'en théorie.

À l'est de la Libye, l'ancien gouvernement de la CDR a continué à opérer, même s'il n'était pas reconnu par l'accord. Il a bénéficié de l'appui des députés de la CDR opposés à l'accord de partage du pouvoir négocié par l'ONU et à son allié militaire, Haftar. Celui-ci a continué à recevoir le soutien et l'aide militaire de l'Égypte, des EAU, de la France et de la Russie, ce qui l'a incité à jouer les «trouble-fête». Fin 2016, ses forces se sont emparées des infrastructures énergétiques du «Croissant pétrolier» de la Libye, dans le but manifeste de saper le gouvernement d'unité et de se rendre indispensable à toute négociation de paix.

Une mise en œuvre difficile

Les difficultés auxquelles s'est heurté l'accord politique libyen négocié par l'ONU ont plusieurs causes. Premièrement, le processus politique de l'ONU n'a pas été suffisamment inclusif. Il n'a donc recueilli qu'un soutien limité en Libye. Les pourparlers conduits sous l'égide de l'ONU ont privilégié une poignée de responsables politiques du CGN et de la CDR. La stratégie de Bernardino León était de dégager un

consensus au sein d'un petit groupe de modérés des deux côtés du fossé politique, et seulement ensuite d'intégrer un plus grand nombre de représentants des deux parties au conflit. Or, il n'a jamais obtenu de soutien plus large. Les représentants du CGN et de la CDR qui ont signé l'accord l'ont fait à titre individuel. Ils n'avaient pas l'appui de la majorité des membres de leurs coalitions politiques respectives. Dans ces conditions, il y avait de très fortes chances que l'accord soit contesté une fois signé.

Le processus politique de l'ONU n'a pas intégré les puissantes milices, dont l'appui était pourtant essentiel à la bonne mise en œuvre de l'accord. Une voie de négociation devait être mise en place pour les représentants des milices, mais elle n'a jamais vu le jour. Le fait de ne pas inclure les milices dans le dialogue politique a laissé un certain nombre de questions sans réponse, notamment celle de savoir si et dans quelles conditions elles seraient intégrées dans une

Certains membres de la communauté internationale ont œuvré contre l'accord négocié par l'ONU.

armée libyenne unifiée. Ce choix a incité Haftar, dont l'ambition était de devenir chef d'état-major de l'armée, à tenter d'imposer une renégociation de l'accord afin d'atteindre ses objectifs.

Deuxièmement, les médiateurs de l'ONU ont fixé une échéance irréaliste pour la conclusion de l'accord. C'est l'une des raisons pour lesquelles il a été impossible de construire pas à pas un large soutien. Mi-2015, Bernardino León a annoncé qu'il allait quitter ses fonctions de représentant spécial du secrétaire général en Libye quelques mois plus tard, pour le poste lucratif de directeur de l'Académie diplomatique des Émirats arabes unis. Selon certaines sources, León avait hâte de parvenir à un accord avant de prendre ses nouvelles fonctions.

L'accord a en fait été signé sous la houlette de Martin Kobler, qui a succédé à Bernardino León en novembre 2015. Kobler a conservé un calendrier serré, de crainte que les pourparlers échouent à ce stade s'ils n'allaient pas plus vite. Les Libyens qui ont participé au dialogue politique étaient également pressés de signer un accord avant que les opposants au processus de l'ONU n'engrangent plus de soutien. En outre, du fait de la montée en puissance du groupe

«État islamique» (EI) en Libye, la majorité des membres du P5 du Conseil de sécurité de l'ONU (soit la France, le Royaume-Uni et les États-Unis) étaient prêts à approuver tout accord instaurant dès que possible un gouvernement d'unité, de façon à ce que celui-ci puisse solliciter une aide extérieure pour faire reculer l'EI. Sceptiques quant à la viabilité d'un accord bénéficiant d'un appui aussi limité, les autres membres du Conseil de sécurité pensaient à tort qu'un soutien plus large se créerait plus tard.

Troisièmement, l'impartialité de l'ONU a parfois été mise en doute, ce qui a nui à ses efforts de médiation dans le pays. Les liens de Bernardino León avec les EAU, qui soutenaient la CDR dans le conflit, ont suscité l'indignation des représentants du CGN et menacé de geler les pourparlers. Ensuite, une fois l'accord négocié, l'ONU a été perçue comme partielle car elle soutenait le gouvernement d'unité, qui était devenu l'une des parties au conflit. Cela a contrecarré les efforts de Kobler pour surmonter l'opposition à l'accord et faire avancer sa mise en œuvre.

Quatrièmement, les médiateurs de l'ONU n'ont pas bénéficié d'un appui solide de la part du Conseil de sécurité des Nations Unies, ce qui a aussi entravé la mise en œuvre de l'accord. Même si tous les membres du Conseil de sécurité soutenaient officiellement le processus politique libyen, leurs divergences ont empêché l'adoption de résolutions qui auraient pu renforcer le soutien à l'accord et réduire les possibilités que ses opposants le compromettent. Des résolutions appelant à une application plus rigoureuse de l'embargo sur les armes imposé à la Libye ou des sanctions à l'encontre des principaux détracteurs de l'accord, par exemple, auraient facilité sa mise en œuvre.

Enfin, certains membres de la communauté internationale ont œuvré contre l'accord, sans que le processus politique de l'ONU ait les moyens d'agir sur leur positionnement. Ainsi, les médiateurs de l'ONU ont peiné à convaincre certains acteurs extérieurs d'arrêter de soutenir les détracteurs de l'accord. Cette situation a également incité des pays qui avaient des intérêts dans le conflit à lancer des initiatives de négociation concurrentes, favorisant souvent une faction au détriment de l'autre. L'Égypte, les EAU et la France, par exemple, ont déployé des efforts diplomatiques pour tenter de consolider la position d'Haftar, notamment parce que son opposition véhémente à l'islam politique et son discours antiterroriste étaient en accord avec leurs objectifs.

Modification de l'approche

La mise en œuvre de l'accord politique libyen s'est donc trouvée au point mort. Dans ce contexte, Ghassan Salamé, successeur de Martin Kobler nommé en juin 2017, a tenté d'élaborer une approche pour tirer le meilleur parti de cet accord chancelant, tout en introduisant de nouveaux éléments. Il a ainsi lancé, fin 2017, un «plan d'action pour la Libye». Composé d'une série de mesures destinées à sortir le processus de paix de l'impasse, ce plan devait ouvrir un nouveau chapitre dans la transition post-Kadhafi de la Libye.

Dans un premier temps, Salamé a cherché à transformer l'accord politique libyen. Cependant, contrairement à l'approche précédente, les modifications apportées n'ont pas été perçues comme fondamentales, mais comme une mesure palliative visant à renforcer la légitimité et la fonctionnalité du gouvernement d'unité pendant une période transitoire. L'objectif était double. D'une part, il s'agissait de réduire la taille du gouvernement d'unité pour le rendre moins

Le plan d'action n'a pas permis d'engager des discussions avec les représentants des principales milices.

durable au conflit ne pourrait émerger sans un dialogue national inclusif. Les protagonistes ont ainsi reconnu que le processus politique précédemment mené par l'ONU était bien trop étroit et que sa nouvelle version devait intégrer un éventail bien plus large d'acteurs libyens. Il était donc prévu d'organiser un dialogue national, au cours duquel les principes fondamentaux de la Constitution seraient discutés et convenus.

Une fois ces étapes terminées, un référendum sur la Constitution devait se tenir, suivi d'élections législatives et présidentielles. Le calendrier d'exécution du processus était extrêmement ambitieux. Salamé s'était fixé comme objectif d'achever toutes les étapes du plan d'action dans un délai de 12 mois.

Salamé a eu le mérite de donner un nouvel élan au processus de paix de l'ONU et, du moins dans un premier temps, d'obtenir le soutien d'acteurs internationaux fortement impliqués dans le conflit. Pourtant, le plan s'est très rapidement heurté à des difficultés. Les divisions persistantes entre les factions libyennes ont rendu la modification de l'accord politique libyen extrêmement compliquée. Salamé a donc abandonné ce volet et décidé de se concentrer sur le dialogue national. Certains progrès ont été réalisés à cet égard. Plusieurs réunions consultatives ont été organisées dans tout le pays afin de préparer une conférence nationale de haut niveau qui devait se tenir en avril 2019. Un assaut des forces d'Haftar contre Tripoli, avec l'appui diplomatique tacite de certains membres de la communauté internationale, ainsi que des États-Unis, a cependant entraîné son report. De même, les élections de cette année semblent de plus en plus hypothétiques.

La tournure que les événements ont prise mettent en évidence les carences de la nou-

velle approche de l'ONU. Si le plan d'action contient des éléments essentiels qui étaient absents du processus politique précédent, notamment un dialogue inclusif, il n'a pas permis d'engager des discussions avec les représentants des principales milices quant à leur avenir. Salamé a recommandé l'instauration d'un dialogue sur le rôle des milices. Pour l'heure, ce dialogue n'a pas eu lieu. La situation actuelle montre également les effets néfastes qu'une intervention extérieure dans le conflit peut avoir sur le processus de paix.

En conclusion, le processus de médiation mené par l'ONU en Libye a souffert de failles dans sa conception et pâti des divisions entre les acteurs au niveau régional et international. Pour parvenir à une solution politique durable à la crise, il faudra un dialogue national bien mené offrant aux Libyens les moyens de réfléchir et de s'accorder sur des principes fondamentaux. La mise en place d'un dialogue supervisé avec impartialité sur l'organisation du secteur de la sécurité, y compris les milices, et le renforcement du consensus entre les acteurs extérieurs qui ont des intérêts dans le conflit seront également nécessaires. En tout état de cause, ce dernier point ne sera possible que si l'offensive d'Haftar échoue et que les acteurs régionaux et internationaux acceptent qu'aucune partie prenante ne puisse l'emporter sur le plan militaire. C'est à cette condition seulement qu'une paix durable pourra s'établir en Libye.

Dr Lisa Watanabe est chercheur senior et chef de l'équipe Swiss and Euro-Atlantic Security du Center for Security Studies (CSS) de l'ETH de Zurich. Elle est notamment l'auteur de «Russia's Renaissance in the Arab World (2019)».

Les analyses de politique de sécurité du CSS sont publiées par le Center for Security Studies (CSS) de l'ETH Zurich. Deux analyses paraissent chaque mois en allemand, français et anglais. Le CSS est un centre de compétence en matière de politique de sécurité suisse et internationale.

Editeurs: Lisa Watanabe, Fabien Merz, Benno Zogg
Traduction: Interserv; Relecture: Fabien Merz
Layout et graphiques: Miriam Dahinden-Ganzoni
ISSN: 2296-0228; DOI: 10.3929/ethz-b-000345369

Feedback et commentaires: analysen@sipo.gess.ethz.ch
Téléchargement et abonnement: www.css.ethz.ch/cssanalysen

Parus précédemment:

Mesurer et réduire les risques de catastrophe No 245
L'attribution publique d'incidents cybernétiques No 244
Réduire la complexité du processus de paix en Ukraine No 243
La guerre en Ukraine et la stratégie militaire occidentale No 242
La coopération d'armement PESCO: potentiel et failles No 241
Le rapprochement des deux Corées No 240