

L'intervention internationale en Libye

L'opération alliée est un pas dans le passage d'une 'sécurité des États' à une 'sécurité humaine'. Son double tranchant ne veut pas dire qu'il ne s'agisse pas d'une action nécessaire.

José Enrique de Ayala

Le 16 février s'est déclenché à Benghazi, chef-lieu de la région orientale libyenne de la Cyrénaïque, un mouvement de protestation civile qui, bien que durement réprimé, s'est transformé en rébellion ouverte et s'est étendu jusqu'à contrôler, 10 jours plus tard, toute la Cyrénaïque et de nombreuses zones de la région occidentale, jusqu'à Zaouïa – à quelques kilomètres de la capitale, Tripoli. L'objet déclaré de la rébellion était de renverser le colonel Mouammar Kadhafi et son régime dictatorial et kleptocratique, qui domine le pays depuis 1969. Aucun mouvement organisé ne se cachait derrière cette rébellion, dont la seule personnalité politique prit corps le 27 février à travers la création d'un Conseil national transitoire (CNT), aujourd'hui présidé par Moustapha Abdeljalil, depuis lors représentant officiel du mouvement rebelle.

La réaction de Kadhafi fut brutale : il lança son armée et ses milices – certaines composées de mercenaires africains – contre les zones rebelles, en bombardant les villes et la population civile. Malgré l'approbation de la Résolution 1970 du Conseil de sécurité des Nations unies du 26 février, qui exigeait une cessation immédiate de la violence et imposait au régime un embargo économique et sur les armes, tout en chargeant la Cour pénale internationale d'enquêter sur ses crimes, Kadhafi maintint son attaque sanguinaire contre les zones contrôlées par les rebelles. Aussi parvint-il, le 16 mars, à quelques 80 kilomètres de la ville de Benghazi, qu'il menaça de détruire entièrement. La situation désespérée de la population de ces régions entraîna certains pays, et surtout la France et le Royaume-Uni, avec le soutien final de Washington, à exercer une pression diplomatique sur le Conseil de sécurité, jusqu'à l'approbation d'une nouvelle résolution permettant de lancer les actions nécessaires, y compris militaires, en vue de mettre fin au massacre de la population civile dans les pays d'Afrique du Nord.

L'intervention nationale en Libye supposait l'application – pour la première fois – du principe de la « responsabilité de protéger » adopté au sommet des Nations unies de 2005, qui constituait un tournant dans les relations internationales, puisque la Charte de San Francisco considérait les États comme les seuls acteurs re-

connus sur la scène internationale. La philosophie de ce principe réside dans le fait qu'un État perd sa souveraineté dès l'instant où il commet des crimes contre l'humanité sur son propre territoire, et doit alors s'en tenir aux décisions adoptées par le Conseil de sécurité, même s'il n'agresse personne en dehors de ses frontières.

Il s'agit naturellement d'un concept très délicat, qui pourrait justifier l'ingérence de certains pays dans d'autres pour de fausses raisons. Aussi certaines nations sont-elles ouvertement réticentes à l'application de ce principe, et notamment celles qui possèdent de sérieux problèmes internes – comme la Russie – ou sont heureuses de collaborer avec des gouvernements « forts » dans le cadre de relations économiques – comme la Chine – ou encore simplement celles qui considèrent cette voie comme très aventureuse, comme l'Allemagne, le Brésil ou l'Inde. Il est intéressant de constater que ces cinq pays, membres permanents ou non du Conseil de sécurité, se sont abstenus de voter. Il s'agit de pratiquement toutes les puissances émergentes, dont le rôle sera déterminant au XXI^{ème} siècle. Or, il ne semble pas viable de construire, compte tenu de cette expérience, un nouveau modèle de relations internationales sans leur concours ou leur coopération active.

En revanche, les trois pays majoritairement musulmans membres non permanents du Conseil de sécurité – Bosnie-Herzégovine, Liban (qui a formellement proposé la résolution) et Nigeria – ont voté en faveur de l'intervention. La Ligue arabe, pour sa part, a reconnu le 7 mars le CNT comme interlocuteur et a montré son soutien à l'établissement de la zone d'exclusion aérienne sur le pays, quoiqu'avec l'opposition – pour des raisons évidentes – de l'Algérie et de la Syrie. Le soutien arabe – plus ou moins enthousiaste au regard des problèmes internes de chaque pays – était essentiel, étant donné que personne ne souhaitait que cette intervention ne fût considérée comme une action des anciennes métropoles dans un pays arabe et africain, ancienne colonie d'un pays européen (l'Italie). La Ligue arabe participe activement au Groupe de contact, tandis que les Émirats arabes unis et Qatar – le pays le plus actif de la région dans la crise libyenne et le seul État arabe à avoir

José Enrique de Ayala, général de Brigade dans la réserve de l'armée de terre. Il a été chef d'État major de l'Eurocorps entre 2001 et 2003.

reconnu le CNT – participent directement aux opérations militaires au sein de la coalition.

Dans tous les cas, le Conseil de sécurité a approuvé le 17 mars – avec 10 voix pour et les cinq abstentions mentionnées – la Résolution 1973, qui non seulement renforçait l'embargo économique, mais encore autorisait toutes les actions nécessaires, y compris militaires, pour protéger la population libyenne, établir une interdiction de vol et compléter un embargo total sur le matériel militaire et le recrutement de mercenaires.

Les actions militaires ainsi autorisées par le Conseil de sécurité commencèrent presque immédiatement, dans l'après-midi du 19 mars, avec l'attaque de la part de chasseurs bombardiers français Rafale d'objectifs au sol dans la zone d'Ajdabiyah. Cette même nuit, des navires américains et britanniques lançaient une centaine de missiles Tomahawk sur des installations de systèmes de contrôle-commande et de défense aérienne – radars et batteries antiaériennes ou de missiles sol-air – afin de mettre en pratique la zone d'exclusion aérienne, qui était ainsi pleinement effective 48 heures plus tard.

Manque de coordination

L'empressement suscité par la situation critique sur le terrain – Benghazi se trouvait dans une situation de danger imminent – limita la coordination des premières opérations entre les participants, qui n'avaient pas établi la structure internationale de commandement et de forces qu'une intervention de ce type exigeait. Le dissentiment au sein de l'OTAN, surtout provoqué par les réticences de l'Allemagne et de la Turquie, ont empêché cette organisation d'offrir au secrétaire général des Nations unies, Ban Ki-moon, la mise en place de cette résolution. Dans le cas de l'Union européenne, qui n'a jamais envisagé la possibilité de prendre en charge l'opération militaire, l'attitude de l'Allemagne – contraire à toute intervention – aura de plus graves répercussions sur la cohésion interne et le déroulement de la politique extérieure et de sécurité commune.

La première coordination des actions aériennes sur la Libye a été réalisée par l'Africom, un commandement américain unifié établi à Stuttgart (Allemagne) en 2008, ayant la responsabilité de tout le continent (exception faite de l'Égypte), et dont le baptême de feu était précisément cette mission. Or, dans la mesure où les USA ne souhaitaient pas prendre les rênes de la situation – dans laquelle ils ne possèdent aucun intérêt direct – et qu'il était nécessaire de coordonner également l'embargo naval – action pour laquelle l'Africom n'était pas préparé –, il devint immédiatement nécessaire de chercher une nouvelle organisation opérationnelle et de commandement. Malgré les réticences du président français Nicolas Sarkozy, c'est l'OTAN qui dut assumer la responsabilité devant l'absence de meilleures solutions, et surtout devant la pression de l'Italie, dont les bases en Sicile et en Sardaigne étaient pratiquement indispensables pour l'opération.

Le Conseil atlantique décida, le 27 mars, de prendre en charge le commandement et le contrôle de toutes les opérations. Cette décision devint effective dès le 31 mars, avec le Commandement allié conjoint de Naples (Italie), placé sous la direction de son chef adjoint, le lieutenant-général Charles Bouchard des Forces aériennes canadiennes. Le suivi politique et la recherche éventuelle de solutions dans ce domaine ont été confiés, lors de la conférence de Londres du 29 mars, à un Groupe de contact pour la Libye (GCL) réuni pour la première fois à Doha (Qatar) le 13 avril, comptant sur la participation de 21 pays et représentants du Conseil de coopération du Golfe, la Ligue arabe, la Conférence islamique, l'Union africaine, l'OTAN, l'UE et les Nations unies.

La direction, par l'OTAN, d'une coalition de volontaires à laquelle participent d'autres pays, est une solution compliquée, non pas parce qu'il serait impossible d'incorporer au commandement les non-alliés qui participeraient, comme l'affirma à un moment donné Sarkozy (cela a été fait sans aucun problème en Afghanistan), mais parce qu'il n'y avait aucun consensus interne sur cette opération au sein de l'Alliance atlantique, ce qui fait qu'en théorie, n'importe quel État membre pouvait émettre son veto sur une décision, même sans être impliqué.

Dans le domaine politique, l'un des aspects qui ont provoqué le plus grand nombre de divisions au sein de l'opinion publique mondiale a été la portée des actions militaires exécutées dans le cadre de la Résolution 1973, et notamment celles allant au-delà de la zone d'exclusion aérienne et de l'embargo naval, à savoir les attaques aériennes contre des objectifs au sol. Certains pays, comme les puissances émergentes et certains pays arabes – voire l'Union africaine – ont fait part de leur indignation devant de telles actions, qui sont pourtant parfaitement envisageables au regard de la résolution du Conseil de sécurité. On ne peut traiter de manière différente un bombardement sur une ville habitée selon qu'il est réalisé par un avion ou par une batterie d'artillerie, et c'est précisément ce que reconnaît la Résolution 1973 lorsqu'elle autorise les États membres, dans un chapitre autre que celui se référant à l'imposition d'une zone d'exclusion aérienne, à adopter toutes les mesures nécessaires pour protéger les civils et les zones peuplées par des civils. Toutes les chancelleries du monde savent ce que signifient « toutes les mesures nécessaires » dans le langage des Nations unies lorsqu'on ne place aucune autre limitation que l'interdiction de forces terrestres.

Stagnation de la situation

Alors que l'attaque d'objectifs des systèmes de commandement et de défense aérienne – pour la plupart, fixes – visant à garantir l'interdiction des vols est relativement simple d'un point de vue technique, l'attaque aérienne de forces terrestres – normalement mobiles – est très difficile, surtout sans ressources de signalisation d'objectifs sur le terrain, et plus encore si les forces de Kadhafi se dispersent dans des zones urbaines ou ca-

moufflent leurs équipes. Ce genre d'action peut provoquer des erreurs, et de fait, certaines ont déjà produit des victimes dans le camp rebelle, voire chez les civils (ce que l'on tentait d'empêcher avec une telle intervention, et ce que la coalition dirigée par l'OTAN tente d'éviter, même au prix de limiter ses actions). La division interne au sein de la coalition, et en particulier de l'Alliance, sur la portée des actions et leur objectif final, a pour résultat une activité militaire volontairement limitée.

Or, ces attaques d'objectifs terrestres – comme les batteries qui continuent de bombarder la population de Misrata et d'Ajdabiyah – sont fondamentales pour le mouvement rebelle. À chaque fois que les actions internationales ont été plus énergiques, les rebelles ont récupéré du terrain. Au cours de la première phase des opérations de la coalition – du 19 au 25 mars –, ils ont pu reconquérir l'ensemble de l'axe compris entre Benghazi et la périphérie de Syrte. Lorsque l'activité militaire internationale a diminué – pendant la période de transition vers le commandement de l'OTAN et dans les jours qui ont suivi le quasi retrait des USA – les troupes de Kadhafi ont contracté et sont revenues aux portes d'Ajdabiyah. Ce mouvement de va-et-vient s'est reproduit lorsque la coalition augmenta, en avril, sa pression militaire, pour finalement déboucher sur la situation actuelle, dans laquelle la coalition semble résignée à rester en l'état.

Dans les termes actuels de l'intervention de la coalition dirigée par l'OTAN, aucun des deux camps ne semble avoir la force suffisante pour remporter la victoire, et l'activité armée est de plus en plus réduite. Le résultat est une stagnation militaire, et donc politique, qui constitue sans aucun doute la pire des situations possibles. Un pays divisé, en guerre civile permanente, instable, qui ne peut pas garantir son approvisionnement énergétique – et donc la subsistance de sa population –, incapable de contrôler les migrations clandestines, parmi lesquelles pourraient proliférer des groupes armés et des milices proches du *ihadisme* radical, est le pire cauchemar pour l'Europe et ses voisins d'Afrique du Nord. Le risque de division du pays entre la Cyrénaïque à l'Est et la chabiyat de Tripoli à l'Ouest (avec Fezzan) est toujours présent, même si la situation militaire actuelle ne lui est pas favorable, dans la mesure où les rebelles résistent toujours dans certaines zones de la chabiyat de Tripoli comme Zintan, et surtout Misrata, malgré la brutale pression du régime.

Il est difficile d'aider davantage le mouvement rebelle, sauf dans le domaine économique. Le 5 mai, le GCL a accordé la création d'un mécanisme de financement temporaire dans l'objectif d'aider les rebelles libyens à financer leurs activités et à gérer le territoire qu'ils contrôlent. À la réunion précédente de Doha, certains pays défendaient la proposition d'armer le mouvement rebelle,



Rebelles libyens. Benghazi, avril 2011./ABDALLAH DALSH/REUTERS/CORDON PRESS

mais l'embargo sur les armes dicté par le Conseil de sécurité est applicable à l'ensemble du territoire libyen, sans aucune distinction entre les camps en présence, même si certains pays – notamment les USA – se préparent à fournir des équipements de communications, des véhicules et du matériel de protection aux rebelles.

L'occupation terrestre du territoire libyen est explicitement interdite par la Résolution 1973, et il est peu vraisemblable qu'une résolution plus large puisse être approuvée par le Conseil de sécurité. L'envoi de conseillers militaires aux rebelles – britanniques, italiens et français – n'aura pas d'effet immédiat sur des forces désorganisées, indisciplinées, faibles et sans armement ni équipement. En tout état de cause, que ce soit avec plus ou moins de forces, ce sont les Libyens eux-mêmes qui doivent compléter cette tâche, même s'ils comptent sur une supériorité aérienne.

L'avenir de la Libye et la fin de Kadhafi

Kadhafi est jusqu'à présent parvenu à résister parce qu'il possède toujours des ressources militaires et économiques, mais aussi grâce à la désorganisation du mouvement rebelle et à l'action contenue de la coalition dirigée par l'OTAN. Sa situation est cependant insoutenable à l'intérieur, et plus encore à l'extérieur. Il a réussi à gagner du temps, mais celui-ci joue à son encontre. Plus de 40 % de son pouvoir militaire a été détruit, et l'embargo augmente ses effets de jour en jour, en l'affaiblissant. Les possibilités de reprendre le contrôle de l'ensemble du pays par la voie militaire ou la négociation sont pour lui pratiquement nulles. Sa fin se produira lorsque les impor-

tants appuis internes dont il bénéficie toujours – tissés à force de 42 ans de dictature – se rendront à l'évidence qu'il n'a plus d'avenir et cesseront de le soutenir. Le rejet de la communauté internationale, y compris les pays arabes est irréversible. Il ne sera plus jamais accepté sur la scène mondiale. Il peut tout au plus aspirer à un départ négocié lui permettant de conserver un certain niveau d'influence sur ses fidèles partisans dans la Libye, mais sans sa présence, et à un départ en toute sécurité pour lui et sa famille.

Et après ? L'avenir de la Libye post-Kadhafi est une préoccupation pour ses voisins africains, arabes et européens. Et bien évidemment, rien n'est clair. Le CNT ne semble pas avoir encore le poids politique suffisant pour obtenir le pouvoir à Tripoli avec l'approbation de la grande majorité des Libyens, et pour réorganiser le pays sur des bases démocratiques. Aucun leader n'est susceptible de s'opposer à l'omniprésence de Kadhafi.

La Libye se caractérise par une structure sociale tribale. Même si au cours des dernières décennies, l'établissement urbain croissant – et l'éloignement des jeunes des valeurs traditionnelles – en a amoindri la base sociologique, cette structure reste néanmoins prédominante. Les relations de pouvoir s'établissent à travers des appuis et des accords entre leaders tribaux, plutôt que par des élections libres que les Libyens n'ont jamais connues. Naturellement, cela peut et doit changer, mais ne peut pas s'improviser. Il n'existe aucun parti politique, ni syndicat démocratique, ni organisation sociale significative au-delà des tribus. La plupart des personnes les mieux formées ont été phagocytées par le régime, ou ont émigré et ont refait leur vie dans d'autres pays. La société libyenne aura besoin, par conséquent, d'une longue période de transition pour s'incorporer au groupe des démocraties les plus avancées.

Conscient de cette réalité – et avec l'appui du Groupe de contact – le CNT a présenté le 6 mai une feuille de route pour le post-kadhafisme. Le plan consisterait à constituer un gouvernement intérim – comprenant même de hauts fonctionnaires des institutions actuelles – et à rédiger une Constitution qui devrait être approuvée en référendum, en vue de donner lieu à un régime pleinement démocratique. Resterait à savoir qui rédigerait cette Constitution. La possibilité de convoquer des élections pour une Assemblée constituante à court terme semble surréaliste. Ce qui est indispensable, c'est de chercher un nouvel accord entre les tribus, les classes dirigeantes actuelles et les mouvements sociaux urbains, afin de créer un équilibre de pouvoir satisfaisant pour la grande majorité des Libyens et d'ouvrir la voie aux réformes démocratiques profondes.

C'est probablement la seule voie possible, mais il faut pour cela que Kadhafi et sa famille abandonnent le pouvoir. Il est l'obstacle à un tel accord, et plus tôt son entourage s'en rendra compte, plus vite la solution arrivera et moins traumatique elle sera pour le pays. Une action militaire plus énergique de la part de la coalition dirigée par l'OTAN aiderait à les convaincre avant et éviterait de déverser plus de sang. L'introduction par les USA d'avions sans pilote Predator sur cette scène y contribuera peut-

être, dans la mesure où ils sont beaucoup plus précis dans l'attaque d'objectifs terrestres, notamment dans les zones urbaines, que les chasseurs bombardiers conventionnels.

Intervention justifiée

Certains ont accusé l'intervention internationale en Libye de servir les intérêts néocolonialistes, mais cette interprétation est difficilement soutenable, dans la mesure où le régime de Kadhafi servait parfaitement – depuis 2005 – les intérêts occidentaux, aussi bien dans le domaine de l'approvisionnement énergétique que dans ceux du contrôle de l'émigration et de la lutte contre le terrorisme *ihadiste*. Aussi était-il soutenu par de nombreuses capitales occidentales. De fait, les deux pays qui importent le plus pétrole auprès de la Libye, l'Italie et l'Allemagne, sont les États européens qui se sont le plus opposés, au début, à l'intervention – même si l'Italie s'est progressivement associée à toutes les actions entreprises.

L'autre accusation, cette fois-ci plus fondée, est que l'on traite de façon différente le cas de la Libye et celui d'autres pays connaissant une situation similaire. Il faut considérer tout d'abord que l'on ne peut comparer une répression politique ou policière, aussi répugnante soit-elle, avec le bombardement aérien de villes. Mais même dans des cas équivalents, l'essentiel est que les relations internationales obéissent à des règles. Meilleures ou pires, mais il n'y en a pas d'autres. L'alternative, c'est la loi de la jungle. Et ces règles indiquent que le Conseil de sécurité est le seul à pouvoir décider d'une action de ce type. Sans son approbation, on ne peut rien faire. Cela ne veut pas dire que la composition du Conseil de sécurité, ou les droits de veto, ne soient ni critiquables ni modifiables à l'avenir. Mais si le Conseil de sécurité ne donne le feu vert que dans certains cas, ne devons-nous pas le faire dans ces cas ? Aurions-nous dû laisser massacrer le peuple libyen, sous prétexte que nous ne pouvons pas défendre les Syriens ?

Rien que pour empêcher le bombardement aérien de Benghazi, une ville de 600 000 habitants, l'intervention internationale aurait déjà été justifiée. Et si finalement cela aide, comme il semble probable, les Libyens à se débarrasser du dictateur et à emprunter le chemin de la pleine démocratie, aussi long soit-il, l'intervention aura été une réussite historique. Elle aura non seulement sauvé de nombreuses vies civiles innocentes, mais encore aura lancé un message clair aux autocrates de tous les continents : vous ne pouvez pas faire ce que vous voulez, même chez vous. Nous ne sommes pas indifférents. Nous assumons notre responsabilité de protéger. Et nous pouvons l'exercer.

Le peuple libyen récupèrera sa souveraineté et sa liberté, et la communauté internationale aura donné un pas fondamental en avant pour passer de la sécurité des États à la sécurité humaine, vers un modèle de monde plus juste, plus pacifique, dans lequel les frontières nationales ne peuvent plus défendre les dictateurs sanguinaires contre leur peuple. Et même si cela n'est qu'un début, il s'agit d'une excellente nouvelle pour les citoyens du monde entier. ■